



“Análisis de las Políticas Públicas de Protección a los Derechos de los Niños Y Niñas: El caso de la Sustracción Interparental en San Luis Potosí”

TESIS

**Que para obtener el grado de
Maestra en Asuntos Políticas y Políticas Publicas**

Presenta:

BERNAL RUIZ LINDA GEESEH

San Luis Potosi, S.L.P.

Diciembre, 2016

Agradecimientos

En primer lugar quiero agradecer al “Colegio de San Luis” por la oportunidad que me brindo, a mis profesores que me enseñaron muchas cosas sin las cuales no hubiera podido concluir este trabajo, a mi directora de tesis Fuensanta Medina que me ayudo con sus conocimientos y confió en mí, a mi familia y amigos que me apoyaron.

A mi hermano Kore que llevo cuando lo necesitaba y me ayudo e impulso a estudiar esta maestría y motivo a concluirla.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	12
CAPITULO I.	
ENFOQUE METODOLÓGICO.....	17
1.1 OBJETIVO, PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS.....	21
1.2 MÉTODO DEL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS ...	22
CAPITULO II.	
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS.....	30
2.1¿QUÉ ES SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?.....	33
2.2 DELIMITACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA A ANALIZAR.....	38
2.3 DELIMITACIÓN DE LOS DERECHOS.....	39
2.3..1LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS: OBLIGACIONES Y PRINCIPIOS DE APLICACIÓN...	40
2.3.1.1 DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS.	41
2.3.1.2 CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO.	44
A) Derecho a	

	Tener una familia.... ..	51
B)	Derecho de convivencia: Guarda, custodia Y derecho de visitas... ..	52
C)	Derecho del niño A ser escuchado..... ..	53
D)	Crianza: deberes y obligaciones de los Integrantes de la Familia..... ..	55
E)	Derecho a corregir..... ..	56
2.3.2	ESTÁNDARES NACIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.	57
2.3.2.1	CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	57
2.3.2.2	LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES	60
2.4	IDENTIFICACIÓN DE LAS OBLIGACIONES ESTATALES.	62
2.5	PRINCIPIOS TRANSVERSALES.....	63
2.5.1	PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.....	64
2.5.2	EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD.....	64
2.5.3	PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	64

CAPITULO III

NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES COMO SUJETOS DE DERECHOS: ELEMENTOS PARA SU ANALISIS.....	68
3.1 NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES COMO SUJETOS DE DERECHOS.....	68
3.2. LA FAMILIA Y SU CONTEXTO ACTUAL.....	70
3.3 LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL	75
3.4 DEFINICIÓN Y CONDUCCIÓN DE LA POLITICA DE LA INFANCIA.....	80
3.5 LOS PROGRAMAS NACIONALES Y LOCALES DE PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.....	83
3.6. CONCEPTO DE SUSTRACCIÓN.....	86
3.6.1 FORMAS DE SUSTRACCIÓN INTERPARENTAL....	88
3.7. CAUSAS DE LA SUSTRACCIÓN INTERPARENTAL.....	92
3.8. REPERCUSIONES DE LA SUSTRACCIÓN INTERPARENTAL.....	93
3.9. CONCEPTOS PATRIA POTESTAD, GUARDA Y CUSTODIA.....	96
3.9.1 LA PATRIA POTESTAD.....	96
3.9.2 GUARDIA Y CUSTODIA.....	99

**CAPITULO IV
LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE LOS
DERECHOS HUMANOS EN EL
DISEÑO DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
EN ATENCIÓN A LA INFANCIA, EL CASO DE**

LAS SUSTRACCIÓN INTERPARENTAL EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ.	105
4.1 LA CREACIÓN DEL SISTEMA INTEGRAL DE PROTECCIÓN DE NIÑAS NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SAN LUIS POTOSI	108
4.2 LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A LA INFANCIA	118
4.3 EL CASO DE LA SUSTRACCIÓN INTERPARENTAL	118
CONCLUSIONES	143
APÉNDICE DE ABREVIATURAS	149
BIBLIOGRAFÍAS	152

INTRODUCCIÓN

Abordar el tema sobre la sustracción interparental implica hacer una reflexión sobre la relación entre Políticas Públicas (PP) e Infancia; en un examen general, encontramos tanto en la doctrina como en los ordenamientos legales un amplio discurso de reconocimiento a los derechos del niño, sin embargo, todavía podemos apreciar que no se ha materializado el efectivo ejercicio de los derechos de este sector de la población.

La categoría de infancia como ahora la conocemos es el resultado de un complejo proceso de construcción social, cuyos orígenes se remontan en torno al siglo XVII. Antes de este siglo, los niños y niñas eran un asunto privado que quedaba fuera del ámbito público de regulación por parte del Estado.

De hecho, las políticas públicas de atención a la infancia son recientes, ya que buena parte del siglo XIX y mediados del XX, dicha población había sido concebida por el Estado como un grupo pasivo que debía ser atendido por la familia, la beneficencia y en menor medida por la acción del Estado, sin embargo, en los últimos

años se ha generado un nuevo orden internacional, lo cual significó un cambio de paradigma, que pasó de la atención familiar y privada a la obligación por parte del Estado de la protección, tutela y ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

En ese sentido, es menester remitirnos a la Doctrina de la Protección Integral, la cual surge como un nuevo modelo doctrinal, fundado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), que reconoce a los niños y niñas todo un conjunto de derechos, dejando atrás la concepción de incapaces con la que se les consideraba.

Fue entonces, que a partir de la ratificación y entrada en vigor en nuestro país de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) en 1990, la norma jurídica y la doctrina se unen para cambiar la visión que se tenía de la infancia, estableciendo que lo que ha de protegerse, es el ejercicio integral de los derechos humanos por parte de las niñas, niños y adolescentes, en consecuencia, se obliga a armonizar sus leyes, políticas y prácticas con las normas de la Convención para convertir éstas normas en una realidad y abstenerse de tomar cualquier medida que pueda impedir el disfrute de estos derechos.

Asimismo, de dicha Convención se destacan los principios de Interés Superior del Niño (ISN) y Autonomía Progresiva de los Derechos de la Infancia, los cuales han sido determinantes, en virtud de que significaron la necesidad de crear nuevos marcos teóricos de referencia.

Derivado de dicho movimiento a favor de la infancia, en el año 2000, se aprueba una adición al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la cual se elevó a rango constitucional los Derechos de los Niños a satisfacer sus necesidades de una manera integral. De igual forma se reconoce el deber de ascendientes, tutores y custodios de asegurar y preservar estos derechos, así como la obligación del Estado de proveer lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

Este nuevo marco Constitucional obligo a México a crear Políticas Públicas para la atención de niños, niñas y adolescentes, que atendiera de manera integral a las necesidades de este sector de la población.

En esa virtud, en 2014 se creó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en la cual encontramos diversas disposiciones en las que distribuye la asignación de competencias y obligaciones entre todas las autoridades federales, estatales y municipales para garantizar los derechos de la infancia y la adolescencia.

Asimismo, establece mecanismos institucionales y lineamientos que se aplicarán en todo el país al momento de diseñar, implementar y evaluar las políticas, programas y acciones que afecten los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Sus disposiciones son obligatorias para todas las autoridades de todos los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y órdenes (municipal, estatal y federal) de gobierno, así como para las familias, la sociedad civil organizada y el sector privado.

En ese orden de ideas, es que ubicamos el estudio de la sustracción de niños, niñas y adolescentes por parte de alguno de los padres o familiares cercanos, toda vez que constituye un tema dramático desde el punto de vista familiar y social; y complejo desde el punto de vista jurídico. (Azcárraga, 2015)

De este contexto, es pertinente señalar que la familia representa —y seguirá representando— la base primordial para el desarrollo del ser humano, sin embargo, los actuales problemas que se derivan de ella como la ruptura familiar, conlleva repercusiones de todo tipo, como son jurídicas, personales, económicas y sociales, lo cual por las consecuencias y costos sociales han ido constituyendo una prioridad pública, que ha elevado el problema a la agenda del Estado como punto de partida para la creación de las políticas en la materia.

La situación de padres separados supone un antes, un durante y un después en la relación de los miembros que componen la familia, lo que implica la necesidad de analizar esta interacción en beneficio de la parte más vulnerable, que en este caso son los niños y niñas, donde la situación de complejidad para todos los que intervienen es la protección integral que se traduce en la búsqueda de una relación familiar sana independientemente de la ruptura.

Como vemos, todas estas son situaciones que se entrelazan con las nuevas estructuras familiares y a las que el Estado debe dar respuesta a fin de garantizar el

Interés Superior del Niño (ISN) y reducir todas aquellas consecuencias dañinas por parte de un progenitor o pariente y así evitar que el niño siga siendo utilizado como herramientas o medio para castigar al otro padre.

De lo anterior, podemos apreciar que la sustracción interparental es un tipo de violencia psico-emocional, que trastoca los derechos fundamentales del niño, en particular el derecho a vivir en familia, el cual debe contenerse para brindar los medios necesarios y evitar que el problema se siga reproduciendo.

Para tal efecto, en el primer capítulo se desarrolla un apartado metodológico el cual describe los objetivos, preguntas de investigación y las unidades de análisis que serán el hilo conductor de la presente investigación. En el capítulo dos, se revisa el tema del enfoque de derechos humanos y su incorporación en las políticas públicas sirviendo de marco referencial las herramientas propuestas para dicho enfoque y desarrollados por diferentes autores que abordan esta perspectiva. El capítulo tercero sitúa a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos y sus implicaciones en la elaboración de las políticas públicas. El capítulo cuatro aborda una propuesta de los lineamientos básicos que todo programa elaborado bajo el enfoque de derechos debe observar en su diseño, a partir de lo estudiado para finalmente presentar las conclusiones del estudio. .

CAPITULO I

ENFOQUE METODOLÓGICO

El presente capítulo tienen como finalidad, dar un acercamiento a la perspectiva tanto conceptual como metodológica que se desarrollara en la presente investigación, la cual se traza a partir del denominado enfoque de derechos, mismo que actualmente se ha convertido en una herramienta que propone esencialmente la incorporación de elementos y principios de derechos humanos a las políticas públicas y sus programas de acción en temas específicos, a fin de promover, respetar, proteger y garantizar en este caso los derechos de la niñez.

Por ello, con el objeto de mostrar cómo es que se incorpora este enfoque en las políticas públicas dirigida a los niñas, niños y adolescentes, las unidades de análisis serán precisamente los elementos que integran dicho enfoque, es decir, se utiliza como método, el análisis de políticas públicas, porque esta aproximación ofrece elementos analíticos para examinar problemas relacionados con la gestión gubernamental.

La elección de este método atiende a la necesidad de resolver la interrogante ¿Cómo se realiza la incorporación del enfoque de derechos humanos en un programa de gobierno para el caso de la sustracción interparental, específicamente en San Luís Potosí capital?

Resumiendo, la categoría analítica fundamental, es el enfoque de derechos, la cual comprende varias dimensiones:

- a) Elementos esenciales: disponibilidad, adaptabilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad.
- b) Principios de aplicación: progresividad y prohibición de regresión, máximo uso de recursos disponibles
- c) Principios transversales: Igualdad y no discriminación, participación ciudadana y rendición de cuentas.(Rivero, 2014:4).



¿Es el Enfoque de Derechos ...
MÁS DE LO MISMO?

Fuente: Carlos Abarca.

El enfoque de derechos humano aplicado a las políticas públicas es en esencia:

- ✓ Un instrumento metodológico y ético para los tomadores de decisión
- ✓ Utiliza el discurso del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Constitucional pero desde una perspectiva más integral
- ✓ Busca formas no judiciales de hacer exigibles los derechos
- ✓ Focaliza en la formulación de Políticas Públicas
- ✓ Participación de los ciudadanos
- ✓ Incorpora una mirada desde los actores
- ✓ Re politiza el proceso del desarrollo en términos de identificación de poderes e intereses

En relación al sustento teórico de dicho enfoque, los Sociólogos Guendel y Barahona, señalan:

“El enfoque de los derechos humanos se nutre de varias perspectivas teóricas y políticas que van desde las teorías de la justicia y de los derechos humanos, pasando por las teorías psicológicas y sociológicas de comunicación social y la construcción del sujeto y los aportes en el campo de la economía y de la sociología relacionados con la obtención de la equidad y de la integración social.

Obviamente, cada una de estas aportaciones ayuda a ir conformando un cuerpo teórico, que no siempre aparece articulado en un único discurso. Sin embargo, todos tienen un objetivo analítico común: mostrar como el sujeto es y debería ser el eje de la transformación social. Todos estos aportes teóricos apuntan a la desfetichización de concepciones de la historia y de la sociedad que tienden a magnificar los productos sociales y a disminuir el papel que tienen los sujetos en esa producción” (Guendel & Barahona,2005: 12).

En este sentido, la visión práctica de este enfoque es precisamente la política pública, el cual es considerado el instrumento del que disponen las sociedades modernas para encauzar la acción social hacia el logro de un objetivo colectivo, significa impulsar una construcción de la sociedad más activa a la atención de problemas sociales y económicos y en la búsqueda de un futuro mejor para todos (Guendel & Barahona, 2005) .

El adjetivo público involucra que esa toma de posición y decisión es un asunto que ha sido definido por todos, en el marco de una institucionalidad que establece reglas que ordenan dicha participación y definen el curso de acción técnico y político para alcanzar el resultado esperado.

Se espera entonces, que este estudio aporte reflexiones que hagan más eficiente el nuevo entramado de relaciones interinstitucionales originadas en el nuevo sistema de promoción y protección a los derechos de los niños, niñas y adolescente.

La estructura de presente apartado correspondiente determinara en primer término los objetivos, las preguntas de investigación, hipótesis, la metodología a seguir.

1.1 OBJETIVO, PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS

El objetivo general de este trabajo está dirigido a mostrar la visión práctica del enfoque de derechos, distinguir sus etapas del proceso de integración.

Por su parte los objetivos específicos, serán:

- a) Determinar de qué manera se integra en las políticas pública y programas la perspectiva de derechos humanos a partir de los elementos y principios que la conforman
- b) Delinear una propuesta de intervención para un diseño de programa en el caso de la sustracción interparental.

Es necesario preguntarnos:

¿Cómo México ha dado cumplimiento a las obligaciones internacionales derivadas de la suscripción de los Tratados Internacionales en materia de infancia?

¿Cómo incorporar el contenido de un Tratado Internacional en el diseño y operación de programas y proyectos que impactan directamente en distintos ámbitos de vida de niñas, niños y adolescentes?

¿Cómo contribuir para convertir en realidad los derechos establecidos en la Constitución?

¿Existen programas dirigidos a atender de manera integral el problema de la sustracción interparental en San Luis Potosí?

La respuesta que propone esta investigación y que se traduce en la hipótesis que será el hilo conductor de la misma, es en el sentido de: *que si bien es cierto que en la actualidad existe un importante desarrollo y una fuerte presión internacional en que los Estados cumplan con los compromisos internacionales adquiridos, aún las instituciones creadas para ello, específicamente en el estado de San Luis Potosí, no logran pasar del discurso a los hechos, es decir, no han logrado materializar en políticas públicas y programas gubernamentales específicos los elementos que se requieren para el diseño de los mismos con dicho enfoque, lo cual trae aparejada que este grupo vulnerable de la sociedad aún no pueda ver cristalizada el respeto y protección a sus derechos fundamentales.*

1.2 METODOLOGÍA DEL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS

Aun cuando no existe uniformidad para el enfoque basado en derechos, los Organismos de las Naciones Unidas han realizado un esfuerzo por delimitar dicho enfoque acordando un conjunto de atributos fundamentales:

“ ...

1. *Cuando se formulen las políticas y los programas de desarrollo, el objetivo principal deberá ser la realización de los derechos humanos.*

2. *Un enfoque basado en los derechos humanos identifica a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, y a los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones que les incumben, y procura fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar éstos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones.*

3. *Los principios y las normas contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos deben orientar toda la labor de cooperación y programación del desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación. (ONU,2006)*

...”

Las unidades de análisis que se abordarán estarán delimitadas por el modelo metodológico que ofrece este enfoque, entre los elementos básicos encontramos:

Delimitación del derecho	Obligaciones del Estado	Principios transversales
a) Identificación del derecho b) Elementos del contenido del derecho	a) Obligaciones de respetar b) Obligaciones de proteger c) Obligaciones de garantizar d) Obligaciones de promover	a) Igualdad y no discriminación b) Progresividad y no regresividad c) Participación ciudadana d) Transparencia y rendición de cuentas

Fuente: (BARCO, 2005)

Igualmente es importante destacar que el ser humano es el centro de la decisión pública y las decisiones deben estar dirigidas a lograr vigencia y garantía de sus derechos y mejora progresiva de su calidad de vida, siendo necesario establecer la brecha en el cumplimiento de derechos.

Pero ¿cómo se integran estos elementos en las políticas públicas?, en líneas generales se exige que el diseño establezca acciones, mecanismos o algún medio que evidencie que el contenido de cada principio no sólo se esté presente sino que su presencia sea constante y permanente.

Siguiendo a los autores Daniel Vázquez y Domitille Delaplace, señalan que cumplidos todos los elementos que integran una política pública con perspectiva de derechos humanos se habrá logrado el cometido de: tener en forma muy clara el “desempaque de los derechos”, es decir, conocer las obligaciones y componentes que

integran los estándares internacionales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que a través de las herramientas como los planes y programas de derechos humanos y la Matriz del Marco Lógico se habrá logrado establecer dichos estándares internacionales como fines y objetivos de las PP; se obtendrán los indicadores necesarios para poder realizar las evaluaciones del programa en cuestión a partir de dichos estándares tanto a nivel micro como en el meso y macro y finalmente se tendrá evidencia proveniente de una evaluación de impacto para saber si la política diseñada está logrando mejorar el cumplimiento de los derechos humanos o en su caso, poder reformular los aspectos necesarios de la estructuración del problema y el diseño de la política.

Para lo cual proponen también tres aspectos importantes a fin de lograr los mencionados cometidos:

- La estructuración del problema público: la conformación de un comité y la elaboración de un diagnóstico.
- El diseño de la política pública: la matriz del marco lógico
- Evaluación y construcción de indicadores

De los anteriores elementos, el que consideramos importante destacar es precisamente el de diseño de la política pública: la matriz del marco lógico, toda vez que es una herramienta basada en resultados de gestión para la conceptualización,

diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos, que es en especial lo que nos interesa en este trabajo de investigación.

En ese sentido, la organización denominada Gestión Social y Cooperación A.C., (GESOC), ha señalado en sus publicaciones que una Matriz de Marco Lógico funciona en base a dos lógicas. La vertical y la horizontal, la primera se presenta como resumen narrativo y presenta los objetivos del programa. Se compone por cuatro elementos.

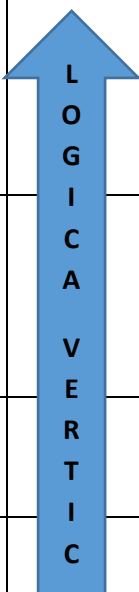

- ❖ Actividades, son las tareas o acciones claves requeridas para producir cada uno de los componentes que busca el programa.
- ❖ Componentes, describen las estrategias y productos de intervención del programa
- ❖ Propósito, describe el resultado deseado por el programa y como se cambiará la situación de los productos del mismo.
- ❖ Fin, Es el objetivo más amplio al que contribuye el programa (impacto), como ayuda a la solución de determinado problema.

La lógica horizontal se compone de tres columnas donde se identifican las formas de medición, fuentes y precondiciones de éxito de la política en cuestión.

- ❖ Indicadores, miden el desempeño del programa y son clave para efectuar un correcto seguimiento del cumplimiento de los objetivos en cada nivel.

- ❖ Medios de verificación, En esta columna se identifica la fuente de la información para elaborar los indicadores de desempeño de cada nivel.

- ❖ Supuestos y Riesgos, aquellas condiciones que se encuentran fuera del control del programa, aunque su presencia o ausencia depende el logro de los objetivos del mismo.

	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos y riesgos
Fin	 L O G I C A V E R T I C	 L Ó G I C A H O R I Z O N T A L		
Propósito				
Componentes				
Actividades				

Por tanto, una vez realizado un diagnóstico de derechos humanos, ya tenemos identificados los derechos que se van a planificar, elaborando un mapa de obligaciones internacionales a cargo del Estado en torno esos derechos, analizando cuales de esas obligaciones no son cumplidas y las causas estructurales del incumplimiento del derecho, discutidas y planificadas las líneas estratégicas y de acción a desarrollar para quitar esas causas, es hasta entonces que comienza lo complicado: la ejecución, verificación y evaluación del plan.

Resumiendo a los mencionados autores en las líneas que anteceden, a manera de dar mayor precisión en cómo se va a integrar este enfoque en nuestro tema de estudio, partiremos de los cinco pasos básicos que la doctrina ha señalado como básicos para aplicar el EBD, tanto para formular una política pública, así como para realizar un análisis de verificación de existencia del EBD.

- ❖ *Delimitar la política pública*, comprendiendo el problema público que la política pública resolverá y la alternativa de solución seleccionada.

- ❖ *Delimitar el derecho* (establecer los estándares nacionales e internacionales, definir qué derechos y sus contenidos).

- ❖ *Identificar las obligaciones estatales.*

- ❖ *Verificar los principios transversales.*

❖ *Establecer los contenidos específicos para verificar el EBD en la política pública (la arquitectura institucional, las políticas y estrategias, y los programas y proyectos).*

Ya definida la metodología que se utilizara en la presente investigación y definidos los elementos que integran dicho enfoque de derechos, el siguiente capítulo desarrollara el sustento teórico de dicho enfoque de derechos y su integración en las políticas públicas.

CAPITULO II

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

El presente apartado tiene como finalidad analizar las políticas públicas desde una perspectiva metodológica específica y axiológica, es el denominado enfoque de derechos, el cual implica que se reconsidere a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, es decir, como titulares de todos aquellos derechos que le son inherentes al ser humano más aquellos que se le reconocen por su condición especial, así como la capacidad de exigir al poder público su efectivo ejercicio, como son: tener acceso a servicios adecuados y de calidad, oportunidades de desarrollo y tener una vida digna y feliz.

La política pública con perspectiva de derechos humanos se origina en la Convención de Viena de 1993, donde se acordó que los Estados tienen obligación de crear programas de derechos humanos. A partir de ese hecho, diversos estudiosos en el tema exponen que:

“Esta idea supone que para la realización de los derechos humanos no sólo se requiere las instituciones de enforcement adecuadas que atiendan los casos particulares (o colectivos de violaciones) sino también de programas de política pública consistentes con la realización de los derechos humanos reconocidos internacionalmente”.

...Lo cierto es que la planificación con perspectiva de derechos humanos genere nuevos desafíos, especialmente en torno a cómo operacionalizar los aspectos fundamentales de los derechos humanos como las obligaciones internacionales, los elementos institucionales, los principios como la cultura de derechos humanos o la participación así como criterios propios como la universalidad, la integralidad, la interdependencia o la progresividad y la prohibición de regresión...(Vázquez, 2015)

El nuevo enfoque de los derechos humanos en esencia es una concepción de la vida social que procura reconciliar la moral, la política y el derecho hacia un horizonte ético pero al mismo tiempo operacional que ha avanzado en una visión de política pública. (Guendel, 2002).

Inicialmente fueron las Agencias de cooperación para el desarrollo y la sociedad civil las que pusieron de relieve dicho enfoque, el cual se constituye más bien como un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que –desde el punto de vista normativo- está basado en las normas internacionales de derechos humanos y –desde el punto de vista operacional- está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. (ONU, 2006).

De igual forma Carlos Alza señala que *“es un instrumento metodológico que usa el discurso de la teoría constitucional e internacional de los derechos humanos, pero a su vez incorpora una dimensión política en el análisis: el de la decisión pública adoptada a través de las políticas públicas del Estado, quien se hace principal responsable de la vigencia de los derechos y pone al ciudadano al centro de toda su decisión”*.

En relación a la infancia, diversos autores como Minujín y Llobet (2009:2), señalan que

“A partir de la suscripción de la Convención de Derechos de la Infancia, del desarrollo basado en derechos promovido por agencias internacionales, y de las tendencias a la reformulación del consenso dominante en la década pasada respecto al estado mínimo, han confluído en delinear las políticas sociales dominantes. Éstas desarrollan las siguientes tendencias: una concentración de esfuerzos por parte de los estados en la infancia, un creciente interés por reducir la pobreza infantil y un consenso general respecto a la consideración de los niños/as como ciudadanos”.

En este contexto, el tema de la sustracción interparental representa, el inigualable proceso de transición legal en temas de infancia que con dificultades se ha ido desarrollando, y que constituye el primer paso para una nueva concepción estatal y su cumplimiento de los derechos deviene en una responsabilidad de todas las personas y organizaciones sociales.

Los especialistas en el tema, han señalado que este proceso de reconocimiento y cumplimiento de derechos:

“obliga a la revisión de los enfoques de reforma institucional planteados hasta ahora por el neoliberalismo y el neoestructuralismo. Se requieren cambios que desarrollen acciones que vayan más allá de un programa de obtención de eficiencia en la gestión pública o del fortalecimiento de la capacidad institucional y se propongan el desafío de construir visiones más integrales y desafiantes para la sociedad, propiciando redes de responsabilidad institucional y social que articulen de manera racional la gestión del Estado” (Guendel, 2002).

En ese sentido es que se articulan las nuevas políticas de atención a la infancia, en tal virtud a fin de tener los elementos teóricos-conceptuales del tema que analizaremos empecemos por determinar que son las Políticas Públicas.

2.1 ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Las políticas públicas son el resultado de demandas socialmente problematizadas, tal como la desarrollan Oszlak y O'Donnell (1977:112). Para los autores, las políticas públicas *“son un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad”*.

Según la argumentación de Oszlak y O'Donnell (1981:18)

“ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son problematizadas, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse ‘algo’ a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Llamamos ‘cuestiones’ a estos asuntos (necesidades, demandas) ‘socialmente problematizadas’”

En esta investigación, nos interesa recuperar cómo la cuestión de la infancia, llega a problematizarse y a ocupar un lugar en la agenda de gobierno. De qué manera se traduce esto en la aparición de leyes y mecanismos para hacer efectivos esos derechos.

Autores como Cobb y Elder (citado en Aguilar Villanueva, 1996), se han ocupado de distinguir dos tipos de agenda: una que han denominado ‘sistémica’ y otra a la que han llamado ‘institucional’. La agenda sistémica estaría integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad perciben como merecedoras de atención pública. Por su parte, la agenda institucional, se refiere específicamente a la agenda gubernamental, y puede definirse como el conjunto de asuntos que las personas en el gobierno aceptan incorporar en la agenda. Retomando esta segunda concepción de agenda, Villanueva (1991: 29) señala: *“Por agenda de gobierno suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que*

tienen que actuar. (...) Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político". Siguiendo la afirmación de este autor, *"La formación de la agenda de gobierno revela, en suma, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política"* (Villanueva.1993:27).

Ludwig Guendel, explica que la política pública interpreta y procesa explícitamente las demandas tácitas y manifiestas de la sociedad, incorporándolas a la esfera estatal y en la dinámica de la política (racionaliza la acción social) y señala que es un instrumento por excelencia de aplicación de los enunciados jurídicos y político-institucionales pactados por la sociedad.

Una parte importante del desarrollo del análisis de las PP en el último cuarto del siglo XX pasa por la creación de la Nueva Gestión Pública (NGP), el cual coincidió con el proceso neoconservador de los años setenta y ochenta, esta corriente de pensamiento se preocupa por mejorar la eficiencia de la administración pública, evaluar los procesos y resultados y prestar servicios públicos de calidad; el entrecruzamiento tuvo como resultado una respuesta ideológica: todo esto se logra siempre con menos Estado y más mercado.

El nuevo paradigma de gerencia pública surge de la preocupación por incorporar al sector público aquellas técnicas y conceptos que han tenido éxito en el sector privado, la obra clave para entender esta fusión inicial es el conocido libro de David Osborne y

Ted Gaebler, Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público (OSBORNE; GAEBLER, 1994), que marcó la tendencia de la PP a lo largo de los noventa bajo los principios económico-empresariales de eficiencia a partir de la competencia. Incorporar el espíritu empresarial en la administración pública.

Si bien desde su implementación hubo serias críticas al modelo neoliberal, los resultados obtenidos hacia finales del siglo XX cuestionaron muchas de las premisas que fusionaban a la NGP con la revolución neoliberal. En este proceso crítico, los especialistas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales encontraban cada vez más puntos de distancia entre el modelo neoliberal y la posibilidad de planificar y hacer efectivos estos derechos, este hecho se hace evidente en los informes de los relatores de las Naciones Unidas del derecho a la vivienda, salud y la vulneración de DH a través de la pobreza extrema.

En este sentido, no hay duda que la reflexión en el presente trabajo de investigación se dirige hacia una Nueva Gerencia Social que debe reacomodarse a la luz de los derechos humanos que debe quedar claramente plasmada y cumplimentada sin importar cómo lo haga. Desde esta perspectiva la relación parece evidente: los fines los pone la perspectiva de DH, los medios los propone la NGP.

Por ende, es importante tener una Política Pública con perspectiva de DH pero también con mecanismos de evaluación en su implementación, gestión, resultados e impacto.

El paradigma de derechos implica, entonces, la responsabilidad de los Estados en el cumplimiento de los compromisos asumidos en las Convenciones internacionales de derechos humanos y el concebir a los individuos como ciudadanos sujetos de derechos. Esta titularidad de derechos de los individuos de una comunidad los dota del poder para reclamar al Estado el cumplimiento de sus obligaciones, a los fines de que aquellos derechos de los que son titulares se efectivicen. (Laje & Cristini 2006)

En suma, la política pública es pues, el resultado de un acuerdo social, de procesos deliberativos. Es decir, es un instrumento para orientar compromisos de acción y medir los rendimientos sociales. El acuerdo social se traduce en enfoque que combinen visiones e interpretaciones de los hechos sociales y políticas públicas que incluyen mecanismos jurídicos, institucionales y sociales con miras a incidir en la realidad corrigiendo tendencias o propiciando nuevas iniciativas y cursos de acción.

A continuación desarrollaremos cada elemento del mencionado enfoque en derechos a fin de determinar cómo se aplica dicha visión y tratar de distinguir las diferentes etapas en el proceso de diseño a fin de detectar los desafíos y problemas que enfrenta nuestro estado en materia de protección a la infancia y su relación en el tema que nos ocupa.

Como hemos mencionado, este apartado se centrara en analizar de manera practica el tema la protección a los derechos de la infancia es necesaria abordarla

mediante instrumentos tales como estrategias, planes y proyectos, en ese sentido la primer unidad de análisis será delimitar la política pública a analizar.

2.2 DELIMITACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA A ANALIZAR

El primer paso para aplicar el enfoque de derechos es *identificar y delimitar* en qué política pública se desea implementar y cuáles serán los elementos a ser tomados en consideración en el análisis.

Partiendo de lo anterior, la política pública a analizar es la dirigida a los niños, niñas y adolescentes con el objeto garantizar la tutela y el respeto de sus derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos suscritos y ratificados por el Estado Mexicano.

En ese tenor, de lo que se trata es que ahora las PP dirigidas a la infancia, deberán estar enfocadas hacia el establecimiento de concepciones, enfoques y mecanismos de representación y de participación que permitan la inclusión de todos y todas, ello bajo un encuadre intersectorial y de coordinación intra e interinstitucional en diversas escalas (nacional, subnacional o regional y local). Esta tarea es compleja, pues significa crear coincidencias de intereses, sinergias y sincretismos sociales y políticos en los que el proyecto colectivo de los derechos humanos se ubique al lado y por

encima de la sociedad estableciendo objetivos globales y específicos. (Guendel & Baharona, 2005)

Significa avanzar hacia lo esencial, terminar con las relaciones asimétricas y construir un marco ético-normativo e institucional basado en tres ejes esenciales: la igualdad, el bienestar y la libertad.

2.3- DELIMITACIÓN DE LOS DERECHOS

Los derechos humanos son interdependientes e interrelacionados, motivo por el cual una política pública puede estar afectando muchos derechos a la vez, por tanto es importante identificar el derecho que se va a garantizar.

La Convención de los Derechos del Niño, opera como ordenadora de las relaciones entre la infancia, el Estado, la familia y la escuela, que se estructuran a partir del reconocimiento de derechos y deberes recíprocos. Es profundamente respetuosa de la relación niño-familia, enfatizando el papel de las políticas sociales básicas y de protección y limitando la intervención tutelar del Estado a una última instancia, cuando se supone que han fallado los esfuerzos de la familia y los programas generales.

De este modo, el enfoque de los derechos humanos permite organizar desde una perspectiva diferente las políticas públicas de infancia, teniendo en cuenta los intereses de la niñez y su participación en la sociedad.

Resulta fundamental analizar los diferentes ordenamientos jurídicos a la luz de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, ello con la finalidad de adoptar un nuevo marco de referencia que establezca los principios y las directrices que han de orientar la articulación de las políticas dirigidas a prevenir y dar tratamiento al tema de la sustracción interparental.

El establecimiento de los elementos del contenido del derecho, requiere en primer lugar reconocer en qué consiste el principal derecho que la política quiere hacer vigente; toda vez que si no se identifican todo y cada uno de los elementos que dicho derecho contiene, el enfoque basado en derechos no se podrá verificar en una política en particular. En ese sentido, se deben seguir los siguientes pasos para alcanzar este primer objetivo de delimitación:

Identificar los estándares de los derechos a partir de los instrumentos de derechos humanos en los que se encuentran reconocidos

2.3.1 Los Estándares Internacionales De Derechos Humanos: Obligaciones y Principios de Aplicación.

El siglo XX trajo consigo una serie de cambios relacionados con el proceso de reconocimiento y protección de los derechos de la infancia, el cual dio como resultado, la conformación de la doctrina de la protección integral, que es el nombre que se le da a

todo un conjunto de instrumentos jurídicos internacionales, que señalan que los niños y adolescentes son personas en desarrollo y se le reconoce su condición de sujeto de derecho, con facultades y obligaciones.

En ese sentido, la evolución histórica que ha seguido el reconocimiento de los Derechos Humanos de la Infancia se inicia según lo registrado, en 1924, con la firma de la Declaración de Ginebra sobre los Derechos de los Niños, este instrumento, refiere siete principios dirigidos a la protección, ayuda, respeto y disfrute desde el punto de vista material, moral y espiritual de los niños.

Años más tarde en 1959, se adoptó la Declaración de los Derechos del Niño, en ella se establecieron diez principios básicos para la protección de la niñez basados en el interés superior del niño. Así mismo se señaló que la sociedad y las autoridades públicas deben esforzarse en promover el goce de estos derechos.

Treinta años más tarde, finalmente se cristaliza la Convención de los derechos del Niño, luego de un gran debate teórico sobre el estatuto jurídico de la infancia, convirtiéndose así en El Primer Tratado Internacional que combina una serie de normas jurídicas relativas a la infancia, y el primero en considerar los derechos de la niñez como una exigencia obligatoria.

2.3.1.1 Declaración de los Derechos de los Niños.

La Organización de las Naciones Unidas, estableció a nivel internacional la noción de los derechos humanos, cuando los entonces Estados miembros aprobaron en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a partir de ahí México como Estado miembro de esta organización internacional, ha aprobado diversos instrumentos internacionales, no vinculantes y vinculantes en esta materia, dichos tratados constituyen el marco para debatir y aplicar los derechos humanos.

Estos tratados pueden ser generales o sectoriales, estos últimos son los que contienen derechos para determinados tipos de personas o referidos a ciertas materias. (Carbonell, 2013,59).

En este sentido encontramos que uno de los primeros instrumentos firmados por nuestro país, es precisamente la Declaración de los Derechos del Niño el cual fue creado el 20 de noviembre de 1959, con la participación de los entonces 78 países miembros de la Organización las Naciones Unidas (ONU), la cual *señala: “El niño es reconocido universalmente como un ser humano que debe ser capaz de desarrollarse física, mental, social, moral y espiritualmente con libertad y dignidad”* (Humanismo juntos por los derechos del niño, Declaración de los Derechos del Niño, visto el 25 de marzo de 2016 en <http://www.humanium.org/es/declaracion-1959>)

El Preámbulo de la Declaración de los Derechos del Niño, resalta la idea de que los niños necesitan protección y cuidado especial, “incluyendo una protección legal adecuada, antes del nacimiento y después del nacimiento”,

La Declaración de los Derechos del Niño establece diez principios:

1. El derecho a la igualdad, sin distinción de raza, religión o nacionalidad.
2. El derecho a tener una protección especial para el desarrollo físico, mental y social del niño.
3. El derecho a un nombre y a una nacionalidad desde su nacimiento.
4. El derecho a una alimentación, vivienda y atención médicos adecuados.
5. El derecho a una educación y a un tratamiento especial para aquellos niños que sufren alguna discapacidad mental o física.
- 6. El derecho a la comprensión y al amor de los padres y de la sociedad.**
7. El derecho a actividades recreativas y a una educación gratuita.
8. El derecho a estar entre los primeros en recibir ayuda en cualquier circunstancia.
- 9. El derecho a la protección contra cualquier forma de abandono, crueldad y explotación.**

10. El derecho a ser criado con un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos y hermandad universal.

Desde entonces, se han hecho progresos considerables en el reconocimiento y protección a los derechos de la niñez, especialmente, con la adopción de la Convención de los Derechos de los Niño.

2.3.1.2 Convención de Los Derechos Del Niño

La Convención de los Derechos de los Niños, representa la culminación de décadas de esfuerzo y trabajo de la comunidad internacional en favor de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes y marca un parteaguas en la visión jurídica y el tratamiento de los derechos de la infancia, convirtiéndose en un piso mínimo de trabajo para salvaguardar los mismos.

Los aportes más significativos de la Convención son: la definición de la infancia como un espacio separado de la edad adulta, reconociendo que lo que es apropiado para los adultos puede o no ser adecuado para la infancia; el exhorto a los gobiernos a que proporcionen asistencia material y apoyo a las familias y *eviten la separación de los niños y sus familias* y el reconocimiento de que los niños y niñas son titulares de sus propios derechos y, por tanto, no son receptores pasivos de la caridad sino protagonistas en su propio desarrollo .

Así mismo destaca la importancia de la familia como el espacio primordial para el desarrollo de la niñez en el cual debe recibir la protección y asistencia necesarias no solo por sus padres, también por el Estado y la sociedad. (<http://www.diputados.gob.mx/documentos/CEAMEG/6.%20compendio.pdf>,14).

Otro de los aspectos importantes que contempla la Convención es el que se encuentra dentro del artículo tercero con relación al término de Interés Superior del Niño, cuyo texto señala que:

“Artículo 3º.- En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.

En términos amplios, podríamos decir que este concepto se refiere a las acciones y procesos tendientes a garantizar a las niñas, niños y adolescentes, un desarrollo, protección integral y una vida digna, así como las condiciones materiales y afectivas que les permitan vivir plenamente. De esta forma deben ser considerados en todas las situaciones en donde intervenga un niño.

En ese sentido, representa el eje rector de todas las políticas públicas y decisiones que se tomen en relación con los menores, por lo que para ese efecto tomaremos la definición y alcance que le dio la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de la Opinión Consultiva OC-17/2002, que en lo general establece que dicha expresión implica que el desarrollo del niño y el ejercicio pleno de sus derechos considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño.

De acuerdo a este principio, las normas aplicables a este grupo de la población deberán dirigirse a procurar, primordialmente, los cuidados y asistencia que requieren para lograr su crecimiento y desarrollo pleno dentro de un ambiente de bienestar familiar y social.

Exige para cada caso concreto, determinar cuál es el interés superior del niño, niña y adolescente, por lo que deberá apreciarse la opinión de éste; buscar el equilibrio entre sus derechos a partir de considerarlo una persona en desarrollo. Se deberá priorizar siempre sus derechos frente a los de las personas adultas y, estos últimos, en ninguna circunstancia podrán condicionar su ejercicio respecto de los que encuentren sujetos a algún proceso judicial o administrativo.

Para finalizar podemos señalar lo que el Maestro Miguel Cillero señala:

“La Convención permite desprender las siguientes características: es una garantía, ya que toda decisión que concierna al niño, debe considerar primordialmente sus derechos; es de una gran amplitud ya que no solo obliga al legislador sino también a todas las autoridades e instituciones públicas y privadas y a los padres; también es una norma de interpretación y/o de resolución de conflictos jurídicos; finalmente es una orientación o directriz política para la formulación de políticas públicas para la infancia, permitiendo orientar las actuaciones públicas hacia el desarrollo armónico de los derechos de todas las personas, niños y adultos, contribuyendo, sin dudas, al perfeccionamiento de la vida democrática”.

Así pues, la patria potestad y la responsabilidad parental cumplen una dimensión realmente diferente, en donde los infantes tiene el derecho a ser cuidados por los padres y no obstaculizar la convivencia de un niño o niña con su otro progenitor, a fin de no causar un daño en su desarrollo.

Al respecto, la referida Convención en su artículo noveno, refiere:

“Artículo 9 Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.

*En cualquier procedimiento entablado de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, se ofrecerá a todas las partes interesadas la oportunidad de participar en él y de dar a conocer sus opiniones. **Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño.***

Cuando esa separación sea resultado de una medida adoptada por un Estado Parte, como la detención, el encarcelamiento, el exilio, la deportación o la muerte (incluido el fallecimiento debido a cualquier causa mientras la persona esté bajo la custodia del Estado) de uno de los padres del niño, o de ambos, o del niño, el Estado Parte proporcionará, cuando se le pida, a los padres, al niño o, si procede, a otro familiar, información básica acerca del paradero del familiar o familiares ausentes, a no ser que ello resultase perjudicial para el bienestar del niño. Los Estados Partes se cerciorarán, además, de que la presentación de tal petición no entrañe por sí misma consecuencias desfavorables para la persona o personas interesadas.”

En este contexto, en el tema que nos ocupa podemos expresar que la sustracción interparental, trastoca los derechos fundamentales del niño, y que para brindar mejores condiciones de desarrollo los padres y el Estado dirigirá sus esfuerzos hacia una reestructuración de las relaciones familiares en la dirección del respeto a este principio de interés superior del menor.

Sin embargo, la voluntad de los ascendientes, tutores y custodios de los niños, no solo debe quedar en el plano de las buenas intenciones, sino que, debe ser exigible mediante la creación de normas y políticas que otorguen este carácter de obligatoriedad.

De igual forma, encontramos en el artículo 4°:

“Artículo 4°.- Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”.

El cambio de visión acerca de quiénes son y cómo hay que percibirlos y respetarlos hizo que las instituciones del Estado ahora sean garantes de los derechos humanos y fundamentales de la niñez, el cual obliga a transversalizar este interés para que sirva como eje rector de todas las políticas públicas dirigidas a este sector de la población.

Principios y derechos humanos de la niñez.

Los derechos humanos que en virtud de la Convención dejan de pertenecer a la esfera del ámbito privado para convertirse en una obligación que además de los responsables del niño también compromete al Estado en forma directa son:

- Derecho a la protección
- Derecho a la vida
- Derecho al nombre, nacionalidad a conocer a sus padres y a ser cuidados por ellos
- Derecho a expresar libremente su opinión
- Derecho a la libertad de pensamiento de conciencia y religión
- Derecho a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas
- Derecho a ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que le afecte
- Derecho a no ser separado de sus padres
- Derecho a ser adoptado
- Derecho a tener protección y asistencia especiales por parte del Estado
- Derecho al disfrute del más alto posible de salud
- Derecho a beneficiarse de la seguridad social
- Derecho a la educación
- Derecho a tener su propia vida cultural, profesar y practicar su religión, o a emplear su propio idioma
- Derecho al descanso y esparcimiento

- Derecho a obtener el estatuto de refugiado
- Derecho a ser protegido contra todas formas de explotación y abuso sexual
- Derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles inhumanas o degradantes. Asimismo a no ser privado de su libertad ilegalmente. A ser tratado con humanidad y respeto.
- Derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica
- Derecho a no participar en conflictos armados

Como podemos observar, existe un amplio abanico de derechos de los que gozan los niños y niñas, en este apartado resaltaremos aquellos que se relacionan directamente con el tema de la sustracción interparental.

A) El derecho a tener una familia

En relación a este derecho tenemos que el "*Artículo 9o. 1. Los Estados parte velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos...*".

Estamos frente al derecho del niño a vivir en familia, en la que su integridad, dignidad y vida privada serán protegidas e inviolables. Las relaciones familiares con y entre niños, niñas y adolescentes, se basan en la igualdad de derechos y deberes de los padres y en el respeto mutuo que se deben todos los integrantes de la familia.

La forma en que cada familia resuelve sus conflictos estará determinada, por las herramientas personales con las que cuente cada uno de sus miembros.

Si en la familia se proporcionan herramientas suficientes para enfrentar y resolver conflictos de manera pacífica, entablando diálogos y logrando acuerdos, es de esperarse que en el nuevo núcleo familiar la dinámica pueda ser similar.

Autores como Chagoya señalan que: *“la dinámica familiar normal es una mezcla de sentimientos, comportamientos y expectativas entre cada miembro de la familia que permite a cada uno de ellos desarrollarse como individuos y que les da el sentimiento de no estar aislado y de poder contar con el apoyo de los otros miembros”*.

El sentido de pertenencia es de vital importancia para la estabilidad y apego que crea el ser humano, el cual marcará su vida futura.

B) El derecho de convivencia: guarda, custodia y derecho de visita

Derivado del derecho a tener una familia nace el correlativo de convivencia de los hijos con sus padres y familiares privilegiando el mejor desarrollo integral de los primeros.

Es fundamental que se entienda que la convivencia del niño, niña y adolescente con sus padres es su derecho pero también será un deber de los progenitores para con ellos.

En casos de excepción, los términos de la convivencia puede variar, como cuando se indica que los hijos pueden vivir separados de uno o ambos padres, por excepción, en caso de juicios del orden civil o familiar siempre que así lo determinen las autoridades judiciales considerando que sea lo que más convenga a niños, niñas o adolescentes.

“Artículo 9o. 1. ...excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño.

... 3. Los Estados parte respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño.”

En este último caso y a través de un procedimiento jurisdiccional, se establecerá la forma en que la convivencia con ambos padres se desarrollará, siempre que ello no fuera perjudicial para el bienestar de niños, niñas y adolescentes; para eso se atenderá, conforme a la legislación civil o familiar, al régimen de guarda, custodia y visitas:

C) *El derecho del niño a ser escuchado*

El derecho a participar de niños, niñas y adolescentes en los procesos judiciales en los que se analizan y adoptan resoluciones que les afectan en su persona, en sus derechos o en sus relaciones, en este caso, con sus progenitores, es resultado del reconocimiento de su calidad de sujetos de derechos, el referido derecho lo vemos reflejado en el artículo 12 que a la letra dice:

“Artículo 12.1. Los Estados parte garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de la ley nacional.”

El escuchar a los menores en los procedimientos que consideran o afectan sus derechos es obligatorio, tanto por la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño como por lo dispuesto en los Códigos Civiles y familiares en el mismo sentido, se puede llevar a cabo, atendiendo a la edad de los hijos, a través de la entrevista directa de los niños, las niñas y los adolescentes con el juez o magistrado de la causa, o a través del examen psicológico realizado por profesionales, que pueden o deben trabajar en equipo y que puede integrarse por psicólogos, psiquiatras, abogados, trabajadores sociales,

y a través de éstos se pueda definir y explicar cuál es la relación de los hijos con sus padres, y poder así establecer las mejores condiciones, por ejemplo en un caso de divorcio, para establecer la guarda y custodia.

En lo referente a la inclusión de la participación infantil en los programas o políticas públicas en los que se considera como principal destinatario de las acciones que se lleven a cabo, el Estado debe garantizar este derecho, a fin de desarrollar y mejorar las condiciones de vida de NNA, así como promover sus derechos y hacerlos efectivos.

D) Crianza: deberes y obligaciones de los integrantes de la familia

Los hijos tienen como derecho fundamental el de ser cuidados y tener acceso a asistencia especial en virtud de su inmadurez, así como de desarrollarse preferentemente en una familia que le brinde un medio de felicidad, amor y comprensión, elementos importantes para un crecimiento y desenvolvimiento funcional.

“Artículo 18. 1. Los Estados parte pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales, la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño 2. A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados parte

prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.”

La crianza de los hijos debe estar guiada por el principio del interés superior de la infancia, lo que implica que se tiene que actuar, por parte de sus progenitores, de modo que las obligaciones alimentarias, las decisiones sobre la educación de los hijos, los deberes de cuidado y asistencia general, así como para procurar y conservar la salud de los mismos deben ser asumidas por los padres, aun cuando alguno de ellos hubiera perdido la patria potestad, ya que hay que recordar que con este hecho se suspenden, limitan o pierden derechos, pero no las obligaciones con respecto a sus descendientes.

E) El derecho a corregir

Cualquier forma de maltrato en la familia, actos violatorios de derechos humanos, constituye conductas de naturaleza destructiva que acaban con la armonía y unidad de los hogares, y deberán ser prevenidos, atendidos y sancionados conforme a la ley.

La posibilidad de corregir o reprimir y castigar a los hijos es un derecho contemplado en favor de los padres en el ejercicio de la patria potestad, que originalmente tiene como fin la formación y la protección del hijo por sus ascendientes

y que suele definirse como: "la facultad paterna de imponer sanciones al hijo en la medida que resulta necesario o conveniente para la adecuada protección de éste".

Cabe señalar en este punto, que tal derecho sólo se puede entender al establecer los límites al mismo considerando que su ejercicio debe guiarse sobre la idea de evitar actos que pongan en peligro o atenten contra la salud física o emocional, así como contra el desarrollo personal de los hijos

De la lectura de esta disposición se desprende el principio de corresponsabilidad en el que el Estado, a través de sus órganos y autoridades, deberá apoyar la labor de crianza que realizan los progenitores, esto como respuesta a los compromisos contraídos al momento de suscribir y ratificar los instrumentos jurídicos internacionales de protección a la infancia.

2.3.2 ESTÁNDARES NACIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.

2.3.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en su artículo 4o. los derechos de la niñez, así como las obligaciones que éstos generan a cargo de sus progenitores, tutores o demás personas que los tengan a su cargo.

“...En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. Párrafo adicionado DOF 18-03-1980. Reformado DOF 07-04-2000, 12-10-2011.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios. Párrafo adicionado DOF 07-04-2000. Reformado DOF 12-10-2011
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios Última
Reforma DOF 29-01-2016 9 de 287.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez. Párrafo adicionado DOF 07-04-2000. Fe de erratas al párrafo DOF 12-04-2000...”

Analizando el contenido de los referidos párrafos, podemos comprender que lo primero a que obliga la constitución es a velar por el “Interés Superior del Niño”, lo que significa que cada acción que se tome en este sentido será siempre tratando de generar el mayor beneficio para el niño y la niña.

En segundo término tenemos la idea de garantizar de manera plena sus derechos, lo que engloba a todos los derechos de los niños y coloca a cada uno de estos en un rango constitucional.

Posteriormente, refiere algunos derechos que se consideran fundamentales para los niños y que engloban algunos más como son *alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral*, siendo este último el que nos interesa ya que dentro de este desarrollo integral es donde se encuentra englobado el derecho a la convivencia con ambos padres.

Así como también vuelve obligatorio la creación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas que sean necesarias para el cumplimiento y salvaguarda de estos derechos.

En ese sentido, si la constitución señala que tenemos un derecho, la autoridad no puede privarnos de este, pero también significa que está obligado a hacer realizar todas aquellas acciones y tomar todas las decisiones que permitan y garanticen el ejercicio de este derecho, es decir, deberá destinarse un presupuesto a garantizar el ejercicio de dicho derecho. (Carbonell, Derechos fundamentales y democracia, IFE, México, 2013,12).

La obligación de proteger significa que el estado debe utilizar todos los medios a su alcance con el fin de que ningún otro agente o sujeto sea capaz de violar estos

derechos fundamentales, lo que implica que debe establecer también las penas que serán impuestas a quienes los vulneren. (Carbonell, Derechos fundamentales y democracia, IFE, México, 2013,35).

En el párrafo siguiente otorga la facultad y al mismo tiempo obligación a los ascendientes, tutores y custodios para vigilar y exigir el cumplimiento de estos derechos y hacerlos exigibles ante terceros en representación de los niños.

Por último, da la facultad a cualquier persona interesada para coadyuvar en el cumplimiento de estos derechos, por lo cual, se puede entender que al ser de gran interés social el ejercicio y tutela de estos derechos, cualquier persona puede denunciar el atropello de estos derechos y generar la acción de la autoridad.

Es importante resaltar que el solo hecho de que se encuentren contemplados los derechos de los niños en la Constitución otorga la facultad al gobierno federal para vigilar el cumplimiento de los mismos.

Así, pues, los hijos menores cuentan, a nivel nacional, con un doble régimen por lo que se refiere a su protección y desarrollo integral: uno local, que se hace patente a través de la patria potestad, y otro constitucional que se manifiesta a través del deber que se impone a los padres y parientes con la finalidad de preservar el derecho que aquellos tienen a la satisfacción de sus necesidades.

2.3.2.2 Ley General de los Derechos de Niñas, Niños Y Adolescentes.

El 5 de diciembre de 2014 entró en vigor la **Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**. Esta ley marca el inicio de una nueva etapa para la niñez y la adolescencia en México en la que gobierno y sociedad trabajarán coordinadamente a nivel nacional para garantizar sus derechos. Está compuesta por 154 artículos contenidos en seis títulos.

Así la importancia de esta Ley radica en el hecho de que no solamente identifica los derechos de los niños, niñas y adolescentes, sino que también establece, por primera vez, las obligaciones específicas de los distintos actores gubernamentales y sociales, y la manera en que estos actores deben trabajar coordinadamente.

Asimismo, reconoce la importancia de asignar *recursos específicos* para la realización de los derechos de la infancia y de integrar *mecanismos para garantizar la participación efectiva* de la sociedad civil y de los propios niños, niñas y adolescentes. Por primera vez establece un sistema de *rendición de cuentas*, que incluye el monitoreo y la evaluación de las políticas, programas y acciones que impactan a la infancia.

De la anterior revisión de tratados internacionales y de los ordenamientos nacionales podemos deducir que existe un extenso cuerpo jurídico tanto nacional como internacional que orienta la mirada a que el diseño de las políticas públicas hacia la infancia se enmarque en la promoción y protección de los derechos de la infancia.

Cumplido el primer paso de la elaboración de este enfoque que es la identificación del derecho en los instrumentos jurídicos internacionales como nacionales y al ver que los mismos se encuentran reconocidos y además haber elaborado el contenido de los derechos que consagran y haber desarrollado los elementos de su contenido que son: disponibilidad, Accesibilidad, Calidad y adaptabilidad

En el caso de la sustracción, encontramos que las referidas leyes establece medidas de protección especial, que se deben aplicar cuando existe una violación de derechos contra niños, niñas y adolescentes, están enfocadas a que se encuentren las condiciones suficientes para que accedan a tantos servicios del Estado como sea necesario para lograr en cada caso la restitución de sus derechos.

2.4.- IDENTIFICACIÓN DE LAS OBLIGACIONES ESTATALES

El siguiente paso que es la identificación de las obligaciones estatales las cuales se centran en **respetar, proteger, garantizar y promover** es de señalar que las mismas suponen que en primer término el Estado se abstenga de obstaculizar o impedir directa o indirectamente el ejercicio de un derecho, proteger a través de la adopción de marcos y entes regulatorios adecuados, reglas de exigibilidad de cumplimiento, adopción de medidas legislativas, y se difunda información adecuada acerca de las condiciones, formas, contenido y ejercicio de derechos a fin de adoptar estrategias y planes de acción.

Las acciones, normas o estrategias que utilizan los Estados deberán ser medidas por su impacto en la protección y promoción de los DDHH y no bajo criterios de eficiencia de actividades. Es decir, el Estado debe actuar garantizando los DDHH e incorporar al ser humano como objetivo de sus acciones. En ese sentido, la identificación de obligaciones del Estado, no sólo queda en visibilizar cuáles son sino en establecer con precisión cuales son estas de cada dimensión o elemento del derecho identificado, lo cual también pudimos observar se encuentra consagrado en los referidos textos jurídicos.

2.5.- PRINCIPIOS TRANSVERSALES

Los principios transversales del EBD se entienden como marcos asentados por la comunidad internacional que establecen límites que deben ser respetados al momento de adoptar políticas de promoción y protección de derechos humanos. Por ello, establecen lo que sería el ámbito de aplicación del EBD y orientan el mismo uso del Enfoque, entendido como instrumento de “aplicación” de los derechos humanos (Barca, 2005).

De acuerdo con Naciones Unidas, los principios que son transversales – y posibles de ser operativos- al ejercicio de cualquier derecho son: igualdad y no discriminación; progresividad y no regresividad; participación ciudadana en la toma de

decisiones; y, transparencia y rendición de cuentas. No desarrollaremos todo su contenido pues para ello hay amplia doctrina y jurisprudencia, pero para cada uno se enlista un conjunto de aspectos que deberían ser tomados en cuenta (PNUD, 2005)

2.5.1 Principio de igualdad y no discriminación

Se considera que el enfoque generacional la edad no es un factor limitante para el disfrute de los derechos, proponiendo aprovechar las potencialidades y capacidades de cada una de las edades, poniendo especial énfasis en el cuidado de la infancia, la niñez, la adolescencia.

2.5.2 Principio de Progresividad y no Regresividad es importante:

- ♣ Identificar claramente y priorizar cuáles son los derechos que se buscan garantizar por parte de la actuación de la entidad estatal.
- ♣ Asegurar que se hayan establecido medidas de respeto y garantía para los derechos que se buscan promover y proteger.
- ♣ Asegurar recursos suficientes para el establecimiento e implementación de medidas de respeto y garantía de los derechos que se buscan promover y proteger.

- ♣ Asegurar que los programas que se están llevando a cabo alcancen sus objetivos. Por un lado, este principio obliga a que los derechos se prioricen al momento de realizar la disposición de los recursos estatales;

2.5.3 Principio de Participación Ciudadana es relevante:

- ♣ Identificar a los actores clave: titulares de obligaciones, titulares de derechos, grupos en condiciones de vulnerabilidad y otros actores como organizaciones de la sociedad civil.

- ♣ Establecer espacios, momentos y mecanismos existe para asegurar su participación en el proceso.

- ♣ Asegurar el involucramiento y participación de las personas en el diseño y la implementación de la política.

- ♣ Promover la concertación, el diálogo y la concertación entre los diferentes actores.

- ♣ Desarrollar las capacidades de los titulares de derechos para reclamar sus derechos a partir del ejercicio de la participación ciudadana.

- ♣ Diseñar indicadores que permitan medir la incorporación de este principio.

Principio de Transparencia y rendición de cuentas Bajo este principio es relevante:

- ♣ Asegurar la transparencia y rendición de cuentas del proceso de formulación de las políticas públicas.

- ♣ Asegurar el establecimiento de las responsabilidades específicas sobre cada una de las obligaciones.
- ♣ Establecer mecanismos y canales para acceder a información sobre las decisiones estatales.
- ♣ Establecer mecanismos y canales para realizar reclamos que existirán durante la implementación de la política.
- ♣ Desarrollar capacidades en los titulares de obligaciones para proporcionar acceso a información y atender reclamos.
- ♣ Desarrollar las capacidades de los titulares de derechos para acceder a información y realizar reclamos

Una vez desarrollados los elementos que integran el enfoque de derechos en las políticas pública, en consecuencia, nuestro siguiente análisis será precisamente identificar dicho enfoque en las políticas públicas y programas dirigidos a la infancia, ello con la finalidad de darle al lector una visión de cómo operativamente se aplica y como se relaciona con el respecto al derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes a tener una vida digna.

El siguiente capítulo, se estructurara de la siguiente manera:

En primer lugar se ubicara a la infancia en su calidad de sujeto de derecho, es decir, como titular de derechos y obligaciones, toda vez que de la manera en que se

entienda culturalmente a la infancia, la relación que se produzca en relación a la familia y al Estado indudablemente cambiara y pasara de ser un objeto de protección a una persona con dignidad y autonomía; el segundo momento de análisis de dicho apartado, será establecer el contexto actual de la familia y los cambios que ha experimentado esta institución social; el tercer apartado establecerá que se entiende por sistema de protección integral, por sustracción interparental, sus causas y repercusiones, asimismo, será importante conceptualizar las figuras jurídicas como la patria potestad, guardia y custodia con el objeto de mostrar como el Estado a través de su legislación familiar, establece las formas de convivencia de los niños con padres separados a efecto de garantizar la sana convivencia.

Para finalmente concluir el capítulo, con la elaboración a groso modo de los elementos que configuran la programación del actual Sistema de Protección a la infancia derivado del esfuerzo de nuestro país por cumplir con las obligaciones Internacionales adquiridas en esta materia.

CAPITULO III

NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES COMO SUJETOS DE DERECHOS: ELEMENTOS PARA SU ANALISIS.

3.1.- LOS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES COMO SUJETOS DE DERECHOS.

Identificar el momento histórico en el que el niño aparece como actor relevante en la sociedad es sumamente complejo, sin embargo, de acuerdo a la opinión de diversos especialistas en la materia, el concepto de infancia tal como lo consideramos en la actualidad es una construcción social que apareció en una época tardía de la historia, y por tanto, aunque no es una idea concluyente, se puede llegar a determinar la existencia de un maltrato generalizado, tal como aparece plasmado en los textos jurídicos de diversas épocas en relación con el tratamiento que se le daba al menor de edad (González Contro, 2005, pág. 2).

En correlación con esta premisa, encontramos que la familia está vinculada con la sociedad y con el momento que le toca vivir, así que su evolución es un proceso de adaptación a nuevas realidades.

La Convención de los Derechos del Niño, viene a paliar el gran vacío legal en la historia de la infancia: el reconocimiento de los niños y niñas como **sujetos plenos de derechos**. A partir de ahí, el desarrollo y socialización de la infancia y su protección frente al maltrato tendrá un amparo jurídico que comprometerá a los Estados firmantes. (Peñafort y Arbulo, 2002, pp.109-124)

Es entonces la Convención, un instrumento jurídico al servicio de una política de desarrollo de la infancia, desde esa perspectiva, las necesidades de los niños y niñas comienzan a percibirse como derechos y se comienza abordarse la exigibilidad de los mismos, es decir, los mecanismos políticos, sociales y jurídicos que posibiliten su cumplimiento.

En otras palabras, la nueva interpretación de los derechos del niño con respecto a los padres, es de total autonomía, toda vez que cuando entran en coalición los derechos de los niños con los de los padres, es el primero el que debe prevalecer. Por ejemplo, si algún progenitor pretende hacer valer su derecho a tener una familia, pero ha realizado acciones por las cuales el interés del menor es contrario a este derecho, ni siquiera el padre puede oponerse alegando su propio derecho humano.

En el caso que nos ocupa, cada supuesto de sustracción es único y responde a causas específicas. En la práctica, son conflictos específicos que van desde, la violencia intrafamiliar, maltrato, hasta diferencias personales en relación a la educación de los niños.

Las condiciones familiares varían en cada caso, puede ser que, el niño viva con ambos padres, con uno solo, que los padres estén separados o divorciados, que exista un régimen de visitas, que uno de los padres viva en el extranjero, que el menor tenga contacto regular con el sustractor, o que apenas lo conozca, en todo caso, la sustracción o retención ilegal son la culminación de una serie de conflictos y discusiones entre la pareja.

Ahora, la relación de las niñas, niños y adolescentes con la familia ha sufrido cambios importantes, cambiando la percepción de que el hijo forma parte de la esfera de paterna, del derecho del adulto, pasando a considerarlo como sujetos de derechos con dignidad y autonomía.

3.2.- LA FAMILIA Y SU CONTEXTO ACTUAL.

La familia representa el espacio fundamental de socialización, protección, seguridad e intimidad en el plano afectivo.

Muchas son las funciones que este núcleo social lleva a cabo, por ejemplo, el cuidado, protección, alimentación, socialización y formación de individuos que se integran paulatinamente a la sociedad. La pertenencia a la familia da identidad, permite desarrollar sentimientos de afecto, seguridad, apego y obtención de valores.

Actualmente, podemos observar que esta institución ha experimentado un importante proceso de transformación, estamos ante una configuración de nuevos patrones de familia: separación, divorcio, uniones de hecho, madres solteras, separados y divorciados con o sin hijos, parejas del mismo sexo con o sin hijos, nuevas formas de filiación y parentesco, custodia compartida, adopción entre otras.

Ante este panorama, es necesario subrayar que el derecho mismo a tener una familia es un derecho humano, que se concreta de manera distinta en los adultos que en los niños, sin que eso suponga decantarse por un determinado modelo de familia. (González Contró, 2005).

En el caso de México, este derecho humano a tener una familia, se encuentra materializado en el artículo 4 de nuestra Constitución Mexicana en sus párrafos primero, sexto, séptimo y octavo, en los cuales se protege la organización y desarrollo de la familia y menciona algunos derechos de niñas y niños:

“...Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia”.

...Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo...

...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. El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez...”(CPEUM,2016)

Como podemos observar, existe una protección por parte del Estado de la Familia en su conjunto y por otro se garantiza la satisfacción de los derechos de los niños por parte de los padres, tenemos entonces, que la forma de entender la relación de los derechos humanos con la familia ha sufrido una transformación importante, pasando de concebir al hijo menor de edad como parte de la esfera de inmunidad paterna, del derecho inatacable del adulto, a considerarlo no sólo centro independiente de intereses distintos a los padres, sino a la consideración del niño como persona moral y el reconocimiento a su dignidad y autonomía.

Al respecto, el Artículo 5 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece:

“Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.”

El punto de partida de los derechos en la familia recae en una presunción general de que son los padres los mejor calificados para atender las necesidades del niño o niña, pues existe una inclinación natural a la protección.

Esta presunción conlleva dar a los padres libertad en ejercicio de sus deberes de crianza, pero admite prueba en contrario y de ser así, la obligación por parte del Estado en garantizar el cumplimiento de los derechos del infante.

En ese sentido, debe entenderse que el paternalismo está justificado siempre y cuando tenga como fin garantizar el cumplimiento de los derechos del niño y promover el ejercicio de su autonomía.

Ahora el menor de edad al que tradicionalmente se había negado la personalidad y poder de decisión respecto de los aspectos más importantes de su vida surge como personaje con dignidad y capacidad de autonomía en desarrollo, de esta consideración deriva en buena medida la limitación del poder paterno, pues sus derechos deben prevalecer aun en contra de los intereses de los adultos o de la familia en su conjunto; el niño es un fin en sí mismo y no un medio para la realización personal de los padres.

Por esta razón, es que cuando surgen conflictos de índole familiar, el Estado a través de sus instituciones deberá actuar como contrapeso al poder de decisión paterno a fin de garantizar el respeto a los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En resumen, podemos asumir que la protección de la familia se realiza en la práctica a través de la implementación de una serie de políticas públicas sustantivas, que desde luego exigen regulaciones favorables al reconocimiento de formas de familias distintas de las tradicionales y a la vez de los de sus miembros, en este caso de los menores de edad (Carbonell, 2005).

El interrogante a plantearse es que debe esperarse hoy de una institución como la familia para que se constituya en un espacio de:

- Logro de equidad entre género y generaciones;

- Nuevas reglas de juego donde las relaciones de poder asimétrico cedan paso a configuraciones horizontales y participativas;
- Garantía de los derechos humanos;
- Democratización de oportunidades para el logro de un adecuado relevo generacional.

La respuesta está lejos de ser uniforme, sin embargo, si **consideramos a las familias desde un enfoque de derechos, incluso en su dimensión de conflicto, que se produce al colisionar los derechos de las distintas personas, encontramos que al fortalecer los vínculos familiares potenciamos sus capacidades que permiten que esas mismas personas asuman su valor como ser social**, interactuando con valores como la solidaridad, la democratización y la equidad entre géneros y generaciones (UNICEF, 2002).

En este sentido, es necesario repensar a las familias desde este enfoque, a fin de que la familia pueda funcionar como el ámbito por excelencia de protección de los derechos individuales de sus miembros o por el contrario, ser el espacio de la producción y reproducción del daño y la vulnerabilidad.

El gran desafío es la construcción social de la institución familia, a partir de ser integrada por sujetos libres, en el marco de un entramado social donde se establecen lazos de solidaridad y corresponsabilidad.

3.3 LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL

Siguiendo la estructura y sistematización de la presente investigación, quisiera retomar lo señalado en el Capítulo II, cuando abordamos los ordenamientos nacionales que sirven de marco para la integración de la matriz de marco lógico, me referí a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la cual fue publicada en Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014, en la que esencialmente tiene como finalidad regular la política de la infancia en los tres niveles de gobierno de acuerdo al interés superior del niño y a los Tratados Internacionales en la materia.

Como bien dijimos, dicha Ley marco el inicio de una nueva etapa para la niñez y la adolescencia en México, toda vez que, por primera vez estableció las obligaciones específicas de los distintos actores gubernamentales y sociales, y la manera en que estos actores deben trabajar coordinadamente. Así mismo, reconoció la importancia de asignar recursos específicos para la realización de los derechos de la infancia y de integrar mecanismos para garantizarlos, estableció un sistema de rendición de cuentas que incluye el monitoreo y la evaluación de políticas, programas y acciones que impactan a la infancia.

En este contexto, es que prevé la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en él se coordinan todas las instituciones de los tres órganos de gobierno, y para tal efecto se crean sistemas estatales y municipales de protección. Debe funcionar con base a un Programa Nacional de Protección, en el que participan con sus respectivos programas los estados y municipios.

Entonces, se puede observar que todo este entramado de mecanismos y políticas públicas responde a la nueva realidad que está surgiendo a nivel mundial, en palabras de Ludwin Guendel, dicha perspectiva surge por:

“ En los últimos años, hemos asistido al fortalecimiento de la teoría del sujeto y a la multiplicación de las llamadas luchas “identitarias” de género, étnicas, de grupos etários, etc. Dos procesos que no sólo han corrido en paralelo, sino que se han retroalimentado mutuamente. Paradójico es que, en el marco de la globalización, ambos procesos surgen de sendas de crisis profundas en lo económico y en el ámbito de la representación. La teoría del sujeto rompe con los enfoques esencialistas que petrificaban los movimientos sociales en categorías predefinidas desde la estructura económica, mientras que las luchas

Por la identidad emergen contra cualquier forma de concentración política exclusivista que haga caso omiso de la diversidad sociocultural, postulando no sólo la descentración sino la

desformalización de los espacios anteriormente considerados como públicos.

Ambos condujeron a hechos notables. El primero, llevó al reconocimiento de la centralidad del sujeto frente a las estructuras: el Estado, el partido, la clase o el mercado, al mismo tiempo de que se concibe al individuo como el producto de un tejido social y no de la atomización de seres que reclaman una independencia.

El segundo, condujo a que los derechos individuales, entendidos no como “demandas de no intervención”, sino como fórmulas de reconocimiento y respeto social de todos y todas, alcancen no sólo una mayor vigencia política, sino una clara articulación con los derechos sociales y económicos expresada en esfuerzos e instrumentos institucionales y jurídicos de nuevo cuño.” (Guendel, 2005).

Todo ello derivó en nuevos enfoques y políticas específicas dirigidas hacia sujetos y actores grupales e individuales (mujeres, niñez, grupos étnicos, personas con discapacidad), orientadas a garantizar derechos de ciudadanía, derechos sociales y derechos económicos. Continúa diciendo:

“Inexorablemente todos estos cambios sociales y culturales han provocado reelaboraciones conceptuales en lo político y en lo social, que ha estado llevando a propuestas de reinstitucionalización y reingeniería de procesos diferentes, donde los derechos tienen un lugar preferente. Los derechos son realidades complejas y contradictorias que obedecen a intereses y aspiraciones humanas concretas. Al igual que otras instituciones, son producto de luchas y compromisos. Más aún, los derechos, por las razones antes anotadas, derivan de

concepciones y plataformas políticas y culturales muy diferentes, pero que ya cristalizados jurídicamente, las condensa sin resolver, claro está, la totalidad de sus tensiones.”

Si entendemos la gerencia social como aquella capacidad de orientar los recursos humanos y monetarios hacia el cumplimiento de determinadas metas que garanticen un valor agregado en la atención y prevención de los problemas sociales, la gerencia de un marco lógico sustentado en los derechos humanos implica configurar una visión estratégica que posibilite impulsar leyes, dinámicas institucionales y sociales permanentes y comportamientos individuales de cara al reconocimiento del sujeto (Guendel, 2003).

En este sentido, una gerencia social debiera estar, enfocada hacia la configuración de concepciones, enfoques y mecanismos de representación y de participación que permitan la inclusión bajo un encuadre intersectorial y de coordinación intra e interinstitucional en diversas escalas (nacional, subnacional o regional y local).

Esta tarea es compleja, pues significa crear coincidencias de intereses, sinergias y sincretismos sociales y políticos en los que el proyecto colectivo de los derechos humanos se ubique en los objetivos globales y específicos de los programas.

De todo lo anterior se desprende que el **enfoque de los derechos humanos encierra una visión institucionalista de lo social, que apuesta por un cambio social**

basado en la transformación y perfeccionamiento de las instituciones, no en su abolición. Se presume que la institución es aprendizaje social, colectivo. En consecuencia, la política de los derechos humanos está dirigida a mejorar o transformar las instituciones para que se organicen en torno al sujeto.

La programación y la evaluación social basada en el enfoque de los derechos humanos es, en consecuencia, el vehículo por excelencia para el diseño de la reforma social e institucional. En otras palabras, *la racionalización de las instituciones.*

Estos dos instrumentos no pueden reproducir la perspectiva de la política tradicional. En primer término, deben estar dirigidos a construir una institucionalidad en función del sujeto y no de sí misma. Esto requiere que la programación esté organizada en función de la política de construcción del sujeto y se encuentre vinculada con el conocimiento y el debate ciudadano. En segundo lugar, debe reflejar la integralidad del sujeto e integrar las acciones.

3.4 DEFINICIÓN Y CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE LA INFANCIA

Establecido lo anterior, direccionemos dichos argumentos, en primer lugar señalaremos que se entiende por sistema de protección integral:

“Un sistema de protección integral es un diseño organizacional y operativo concebido para la implementación de las políticas públicas de la

niñez y adolescencia, que tiene como paradigma el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño así como, en el caso de México, la Constitución Política, la Ley General de los Derechos e Niñas, Niños y Adolescentes y de todas las demás leyes que se encuentren relacionadas para hacer efectivos sus derechos. Así un sistema de protección integral puede definirse como el conjunto de órganos, entidades, mecanismos, instancias, leyes, normas, políticas, servicios y presupuestos a nivel nacional, local y municipal orientados a respetar, promover, proteger, restituir y restablecer los derechos de los niños y niñas y reparar el daño ante la vulneración de los mismos. (Morlachetti, 2014)

Por su parte la Ley General de niños, niñas y adolescentes en su artículo 125 señala que el Sistema Nacional de Protección Integral es la instancia “*encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes*”(LGDNNA).

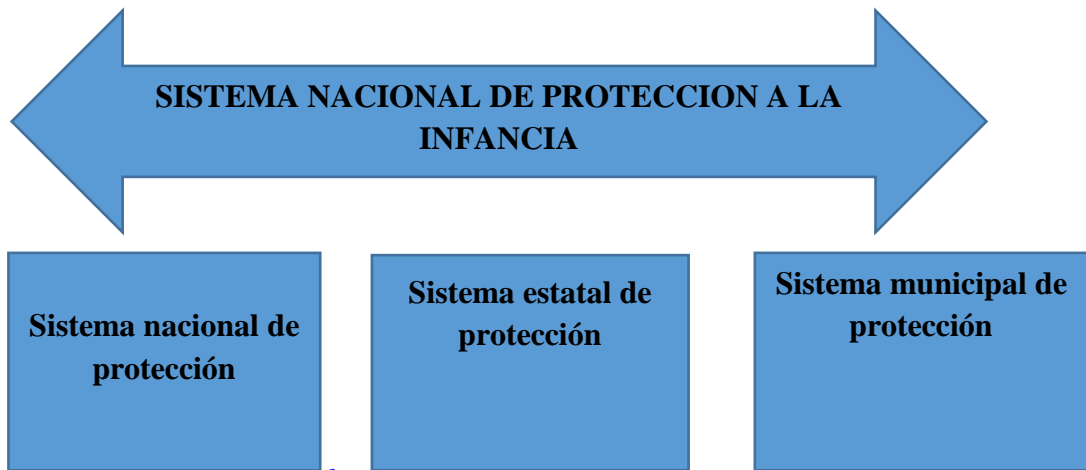
En el ámbito de su competencia como lo refieren los artículos 114 y 115 de dicha ley las autoridades federales, estatales y municipales, deben establecer y garantizar el cumplimiento de la política nacional en materia de derechos de la infancia.

En la definición de la política de infancia, el estado o los municipios tienen la importante atribución de elaborar programas de diseño, orientados a incorporar en las agendas de gobierno planes o programas de atención en distintos aspectos relacionados con la niñez.

Actualmente todos los esfuerzos para proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes están focalizados y divididos según las problemáticas o situaciones más usuales a las que se enfrentan la niñez y adolescencia en el país. Esto lleva a que existan múltiples programas o, incluso, subsistemas (relacionados principalmente con la violencia, el trabajo infantil, la niñez en situación de calle, los adolescentes en conflicto con la ley, entre otros), que difícilmente pueden atender de forma integral las causas de tales situaciones. Por lo anterior, es necesario crear un sistema de protección que deje atrás este conjunto de esfuerzos y programas aislados, para dar lugar a un conjunto de instituciones organizadas y relacionadas entre sí, que formen un todo al servicio de un solo objetivo, que es la protección integral. (UNICEF, 2014)

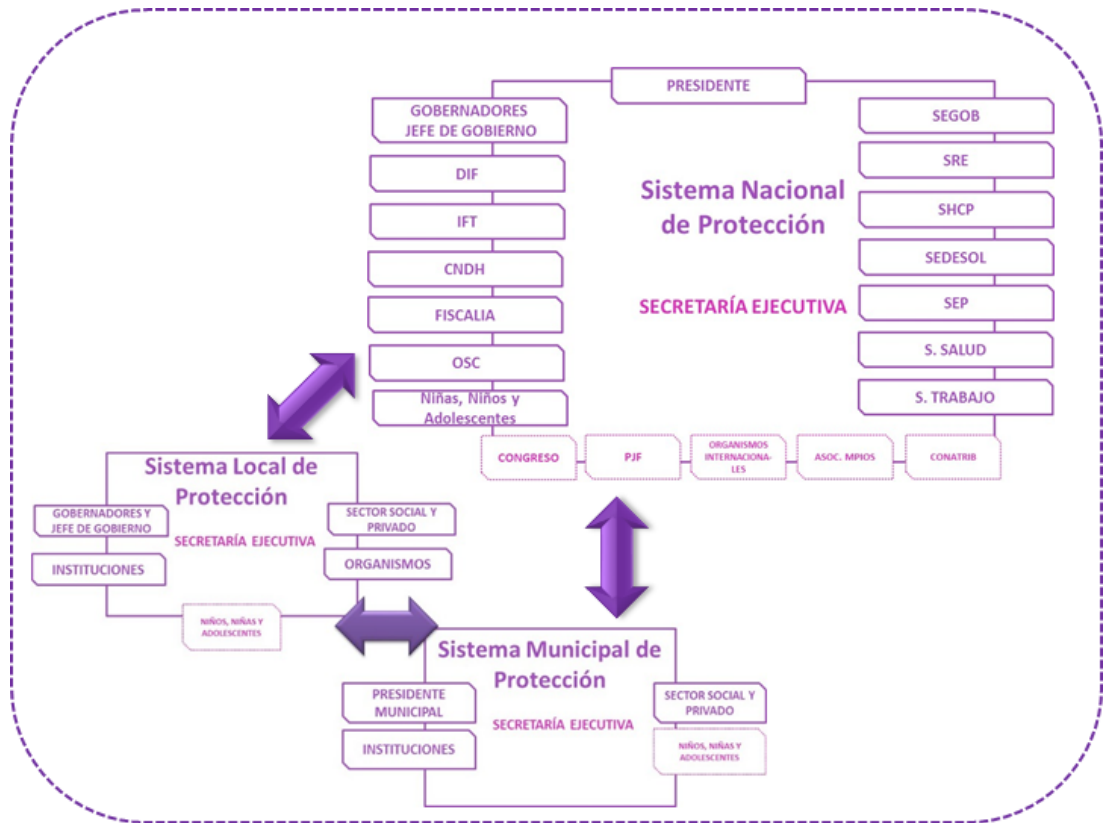
El sistema de protección integral parte de considerar a los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derechos, capaces de defender y exigir sus derechos, en oposición a su consideración como objetos pasivos de la tutela y protección del Estado.

Para el sistema de protección integral es esencial el establecimiento de mecanismos idóneos para que los niños, niñas y adolescentes exijan sus derechos, a fin de lograr su empoderamiento como titulares de derechos.



Fuente: <http://www.leyderechosinfancia.mx>

El instrumento para garantizar que estos programas operativamente se cumplan según esta ley son:



Fuente: <http://www.leyderechosinfancia.mx>

El anterior diagrama funciona en los mismos términos que para el caso de los estados y municipios.

3.5 LOS PROGRAMAS NACIONAL Y LOCALES DE PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Por su parte, los Programas de Protección son herramientas de planeación estratégica del poder ejecutivo –a nivel Federal o Local– que organizan las acciones de gobierno de forma sistemática y coordinada con el fin de lograr resultados y alcanzar objetivos previamente establecidos.

Esto permite que el Estado desempeñe sus obligaciones, dirija esfuerzos hacia rubros específicos y distribuya eficientemente los recursos con los que cuenta. En este sentido, los Programas de Protección buscan ordenar, mediante una estructura lógica, una serie de acciones para transformar la realidad de las niñas, niños y adolescentes.

En armonía con la Ley de Planeación, estos Programas deberán contar con un diagnóstico que permita, en primer lugar, identificar los principales problemas y las acciones prioritarias a atender y, posteriormente, señalar las mejores estrategias (políticas públicas y programas) para lograr el objetivo deseado: asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Además, el Programa Nacional y los Programas Locales deberán contener estrategias prioritarias, objetivos líneas de acción, resultados claros, plazos concretos e indicadores de desempeño para garantizar el alcance progresivo de los derechos de niñas, niños y adolescentes. A través de estas variables se podrán identificar claramente a las dependencias de gobierno responsables para llevar a cabo cada una de las acciones dirigidas a garantizar los derechos de la infancia y adolescencia.

La elaboración y articulación del Programa Nacional y los Programas Locales recae en la Secretaría Ejecutiva de cada uno de los Sistemas de Protección de Protección Integral.

Sin embargo, la elaboración de los Programas debe darse en el marco de procesos incluyentes que aseguran la participación de los tres poderes y órdenes de gobierno, la sociedad civil, el sector privado y los niños, niñas y adolescentes. La participación efectiva de estos actores debe darse en cada etapa del ciclo de la política pública, es decir, en el diseño, la implementación, el monitoreo y evaluación de las mismas.

Podemos concluir este apartado siguiendo la metodología empleada que el Programa Nacional y los Programas locales contemplados en el LGDNNA deben:

- 1) Garantizar un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos para el diseño y la instrumentación de políticas y programas de gobierno;

- 2) Promover la participación permanente y activa de las niñas, niños y adolescentes y de la sociedad civil;

- 3) Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de implementación de políticas, programas gubernamentales, legislación y compromisos derivados de tratados internacionales en la materia.

Otro elemento indispensable para el diseño, implementación y evaluación de los Programas de Protección, son los sistemas de Información sobre niñez y adolescencia que contempla la LGDNNA, los cuales sistematizarán y analizarán información a todos los niveles (federal, estatal y municipal) con datos desagregados e indicadores cuantitativos y cualitativos. Estos sistemas de información permitirán monitorear los progresos alcanzados en el cumplimiento de los derechos de la infancia.

Con relación al tema que nos ocupa que es la sustracción es importante para poder analizar una política o programa en relación a este rubro que se establezcan diversos conceptos que nos den un panorama aunque limitado de lo que se entiende por estas figuras que aunque denotan aspectos jurídicos es innegable que guardan relación con la protección de los derechos del niño y su garantía por parte del Estado.

3.6. CONCEPTO DE SUSTRACCIÓN.

En cuanto al concepto de sustracción se puede afirmar que no existe una terminología uniforme, quizá porque no puede hablarse de un tratamiento unitario toda vez que existen diferentes enfoques del mismo (civil, penal, familiar, social, nacional, internacional, etc.), así como diferentes fases (amenaza, consumación, recuperación y protección).

En la literatura sobre el tema, podemos encontrar trabajos que utilizan las expresiones sustracción, secuestro, retención, traslado ilícito, etc. Sin embargo, para efectos de este trabajo de investigación, es necesario hacer mención solo de algunos que nos parecen más adecuados para el análisis del tema, entre los que encontramos:

La sustracción es entendida:

“como la acción que realiza uno de los padres u otro pariente cercano de un niño o una niña, sustrayéndolo, reteniéndolo u ocultándolo con el propósito de impedirle el derecho de visita o de custodia al otro progenitor, sin importar el ámbito espacial en que se realice, lo que implica la violación de los derechos de ese niño”. (Blanco y Santa Cruz, sustracción interparental menor: una forma de violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, 2013, 193).

Según Alonso y Chamorro (2015) el concepto implica:

a) *“El traslado o la retención de un o una menor cuando se hayan producido con infracción de un derecho de custodia atribuido, separada o conjuntamente, a una persona, a una institución o a cualquier otro organismo, con arreglo al derecho vigente en el Estado en el que él o la menor tenía su residencia habitual inmediatamente antes de su traslado o retención, ya sea atribuido de pleno derecho o ya lo sea por decisión Judicial o administrativa o por un acuerdo vigente según el derecho de un estado, y*

b) *Cuando este derecho se ejercía de manera efectiva, separada o conjuntamente en el momento del traslado o la retención, o se habría ejercido de no haberse producido dicho traslado o retención”. (Alonso y Chamorro, el secuestro internacional de menores..., 25)*

“la conducta que ejerce un progenitor cuando retiene a un menor, privándole del contacto con el otro progenitor, como expresión de un conflicto interno, que se resuelve utilizando al menor como un instrumento de chantaje emocional contra el otro progenitor” (DE LA ROSA CORTINA, José Miguel. Sustracción parental de menores. Aspectos civiles, penales, procesales e internacionales. Tirant lo Blanch, 2010, cit, pág. 15, citado en Marin Visuela, SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES: INTERPRETACIÓN DEL DERECHO DE CUSTODIA EN EL SISTEMA JURÍDICO ESPAÑOL, 2015)

La legislación penal en el estado de San Luis Potosí, en el que se tipifica el delito de sustracción de menores, conceptualiza la sustracción de menor, dentro de su artículo 138, como:

“... Al padre o la madre que retenga o cambie de su residencia habitual a su hijo menor o incapaz, con el fin de impedir que el otro ascendiente ejerza el derecho a convivir con su hijo o impedir la guarda y custodia compartida en los términos de la resolución o convenio judicial”.

Hasta ese momento el artículo 138 de la legislación penal local, nos permite conceptualizar la sustracción de menor por uno de los padres como el acto que realiza uno de los padres de retener o cambiar de su residencia habitual a su hijo menor o incapaz, con el fin de impedir que el otro ascendiente ejerza el derecho a convivir con su hijo o impedir la guarda y custodia compartida en los términos de la resolución de o convenio judicial.

Desde nuestro punto de vista la expresión conceptual que mejor puede describir el hecho es el de “**sustracción interparental**”, entendida como aquella conducta del progenitor cometida al sustraer físicamente al o los hijos y/o hijas menores de edad y retenerlos con el fin de impedir la convivencia o el ejercicio de guarda y custodia a que tiene derecho el otro padre.

3.6.1 Formas de sustracción interparental

A modo de contextualizar el presente estudio, mencionaremos las diferentes clases o formas de sustracción, desde el punto de vista jurídico, en virtud de que pueden darse en distintos ámbitos:

- Por el Lugar: Nacional o Internacional
- Por las Consecuencias : Civiles o Penales
- Por el Sustractor: Padres, terceros parientes y terceros no parientes
- Por los Objetivos del Sustractor

Asimismo el panorama normativo se puede observar en un ámbito:

I.- Legislación Nacional

II.- El Derecho Internacional

Y desde el punto de vista del tratamiento practico:

- Aspectos Civiles de la Sustracción Nacional de Menores
- Aspectos Penales de la Sustracción Nacional de Menores
- Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores
- Aspectos Penales de la Sustracción Internacional de Menores

Como se aprecia la posible solución de la sustracción interparental admiten en nuestro país dos vías de actuación: la civil y la penal. En cuanto a la civil, lo que existe es la posibilidad de acordar, entre otras, las medidas previstas por el Código Familiar o Civil, por el riesgo de una sustracción -ya sea nacional o internacional-, las cuales podrán adoptarse en el curso de un proceso civil -por ejemplo, regulación visitas o custodia.

En la vía penal, sin embargo, siempre ha habido reticencias, al cuestionar si es la más apropiada para obtener la finalidad perseguida, que es en definitiva el retorno del menor con el progenitor que tenga atribuida la guarda y custodia, así como la normalización del régimen de visitas.

La objeción más importante que se le puede hacer a la solución penal se encuentra en los principios de subsidiariedad y de intervención mínima, que se derivan del mismo Derecho Penal, entendido como *ultima ratio*. Utilizar esta herramienta del Derecho para resolver problemas familiares, no parece lo más apropiado; aún menos en aquellos supuestos en los que ni siquiera ha habido una resolución judicial de naturaleza civil y, por lo tanto, no se ha tratado en esta sede el conflicto que separa a las partes.

No obstante, entre sus ventajas ha apuntado el carácter disuasorio que va a desplegar frente a los posibles sustractores o que en algunos países sólo la existencia de un proceso penal permite la adopción de determinadas medidas cautelares y diligencias policiales.

Cabría, además de las anteriores, otra vía, discutible ciertamente por lo que ahora diré, pero que puede ser muy útil; me estoy refiriendo a la mediación familiar. El fundamento de dicha posición parte del valor social de la familia y de la necesidad de su respeto y desarrollo, así como de que todo lo relativo a ella debería resolverse, en principio, en el seno de la misma.

En este sentido, lo que los postulados constitucionales establecen está encaminado a que el poder público asegure la protección social, económica y jurídica de la familia, es la materialización de una política sostenida de promoción de la misma desde los diversos frentes y por todas las administraciones, lo que no excluye, sino al contrario, la atención concreta a las situaciones problemáticas que puedan surgir; en particular, cuando se trata de los hijos menores, que se encuentren en una situación de riesgo o desamparo a la que no quiera o no pueda hacer frente su familia.

La intervención, por lo tanto, debería ser en todo caso subsidiaria, puntual y como *ultima ratio*, sólo justificada en la protección de bienes e intereses superiores. Consistente, inicialmente, en la ayuda y el apoyo directo a la familia, en especial a los padres, para que fueran éstos quienes resolvieran por sí mismos sus problemas y los de sus hijos.

Como vemos, existe una gran variedad de enfoques en los que se puede estudiar el tema de la sustracción de niñas y niños, el tema es susceptible de ser abordado de una forma interdisciplinar, en el que el Derecho Civil, Penal, Administrativo, Internacional o Procesal.

Finalmente es importante resaltar, que para efecto de este trabajo lejos de apartarnos del ámbito meramente jurídico en como usualmente se aborda este tema, nos centraremos o enfocaremos nuestra atención desde el espacio de la administración pública es decir las acciones y programas que realiza el Estado a fin de mitigar este problema que poco a poco ha cobrado impacto social.

3.7. CAUSAS DE LA SUSTRACCIÓN INTERPARENTAL

De igual forma considero pertinente señalar las causas o factores que motivan a que uno de los padres o parientes sustraigan o impidan la convivencia con los hijos menores de edad, toda vez que en la medida que se entiendan estas causas o factores se podrá identificar las posibles intervenciones, las causas más determinantes y reiterativas son:

1.- Crisis o rupturas conflictivas de la pareja. No hay duda que la sustracción o retención del hijo o hija es uno de los mecanismos más efectivos para infligir a la ex pareja el máximo daño posible. Por eso, lamentablemente, en muchas ocasiones la sustracción o retención del menor es una expresión de un conflicto interno de la pareja. Se utiliza al menor, sin importar las necesidades del mismo, como instrumento de chantaje emocional contra el otro progenitor, bien para intentar preservar una relación ya terminada, bien por el sólo sentimiento de venganza o de celos en el caso de que su

ex pareja comience una nueva relación sentimental, o por el hecho de no asumir la separación y que no verá diariamente a sus hijos.

2.- Matrimonios o parejas mixtas con entornos culturales y religiosos distintos.

El fin de una relación no tiene que implicar, por sí mismo, un riesgo de sustracción parental. Sin embargo, un elemento que puede incrementar ese riesgo es el caso de matrimonios o parejas mixtas, donde uno de ellos no se adapta a las costumbres en el seno familiar o la religión que profesan.

3. Las relaciones de pareja fuera del matrimonio. Dentro de las cuales se procrea un hijo pero la vida de pareja no prospera.

3.8. REPERCUSIONES DE LA SUSTRACCIÓN INTERPARENTAL

Desde el punto de vista de las consecuencias, algunas investigaciones psicológicas sobre los efectos de la ausencia del padre en la vida de los hijos se han centrado, principalmente, en tres grandes grupos de variables: a) las que afectan la escolaridad, el desarrollo cognitivo y los niveles de competencia intelectual de los niños; b) las que alteran su desarrollo psicosexual y c) las que les producen un desajuste psicológico, conductual y social (Soto Lamadrid, 2011).

Para otros autores, las consecuencias derivadas de la conducta mencionada sobre un menor de edad, por uno de sus progenitores, ha permitido delimitar tres efectos reprochables que actúan directamente sobre el menor que es víctima de tal acción:

“Cosifica al niño, reduce al niño o a la niña a la condición de ser una cosa. Los padres que actúan arbitrariamente con sus hijos, manipulándolos como objetos, consideran a los mismos como una propiedad de la que pueden disponer libremente, desconociendo con ello la declaración que expresamente proclama la dignidad humana fundamental del niño como persona.”

***Instrumentaliza al niño** Cuando uno de los padres utiliza al menor como un arma o un medio para vengarse del otro, o para castigarlo, lo que hace es convertir al niño en instrumento de tan mezquinos fines. La acción del padre que así actúa no toma en consideración al niño, no le importan las consecuencias que para el niño pueda tener su criticable acción, sólo le interesa causar daño al otro, y, para eso, el bienestar del instrumento es lo de menos. **Traumatiza al niño** es el efecto más grave. El niño se ve enfrentado a una situación inexplicable y ambivalente de cuyo desarrollo no es más que un espectador, pero de cuyos efectos nocivos es el primer destinatario, sufriendo traumas que habrán de reflejarse en toda su vida adulta” (Blanco y Santacruz, 2012).*

A nivel general, podemos citar los siguientes:

Psicológicos: Respecto a la persona que la sufre, se observa afectación emocional y psíquica, debida a la situación de estrés que se vive, afectación a la

personalidad, al normal desarrollo del individuo, agravada por múltiples evaluaciones, contradicción de criterios de validez e interpretativos, etcétera, se aprecian conductas como:

- ❖ Depresión crónica
- ❖ Problemas para relacionarse en ambientes psicológicos y sociales trastornos de identidad e imagen
- ❖ Desesperación
- ❖ Sentimientos de culpa
- ❖ Sentimientos de aislamiento
- ❖ Comportamiento hostil
- ❖ Falta de organización

Jurídicos: Los efectos en este ámbito son diversos: en primer término las partes enfrentan (en la gran mayoría de los casos) largos, intrincados y desgastantes procedimientos, cuyo costo se traduce en desgaste emocional y económico, así como en inversión de tiempo para quienes están implicados. Estos procedimientos involucran en algunos casos el cambio de guarda y custodia, la pérdida de patria potestad e incluso pueden generar la comisión de faltas administrativas o hasta delitos.

Familiares: A nivel del núcleo primario, es fácil identificar en primer término la ruptura de vínculos familiares: aislamiento del niño o la niña, pérdida de comunicación y convivencia, desgaste de la relación afectiva, cambios en la dinámica familiar y en algunos casos pérdida o alteración de la identidad y personalidad

3.9. CONCEPTOS PATRIA POTESTAD, GUARDA Y CUSTODIA.

La separación o divorcio representa el fin de una relación de pareja pero no debe ser el fin de la familia, ya que lo que se pretende es que se forme una nueva dinámica en la forma de organizarse a partir de una patria potestad conjunta y guarda y custodia por parte de los padres.

Por ello, la definición de estos conceptos es necesario aclararlos con miras a que estas instituciones del derecho familiar estén bien redefinidas y cumplan con los objetivos para las que fueron creadas que actualmente son las de garantizar el interés superior de los niños y adolescentes.

3.9.1 La Patria Potestad

La Patria Potestad es una institución del Derecho Familiar cuyo objetivo es el de asistir, proteger y representar a los niños, niñas y adolescentes, su ejercicio y cumplimiento recae en la persona de los ascendientes, padre, madre, abuelos y abuelas —con igualdad de posibilidades tanto por línea paterna como materna—, se refieren tanto a la persona como a sus bienes, tiende a conseguir el cumplimiento de los deberes de alimentación, educación y protección que tienen los padres sobre sus hijos.

La doctrina y los ordenamientos legales definen esta figura jurídica de la siguiente manera:

El Maestro Ignacio Galindo Garfias (1993) refiere que:

“...una institución establecida por el derecho, con las finalidades de asistencia y protección de los menores no emancipados cuya filiación ha sido establecida legalmente; ya se trate de hijos nacidos de matrimonio, de hijos habido fuera de él o de hijos adoptivos. Su ejercicio corresponde al progenitor o progenitores, respecto de los cuales ha quedado establecida legalmente la filiación (Galindo, 1993).

Por su parte la Ministra en Retiro Sánchez Cordero (2010), señala que la patria potestad es considerada como un poder concedido a los ascendientes como medio de cumplir con sus deberes respecto a la educación y cuidado de sus descendientes, por lo que es:

“un conjunto de deberes, derechos y obligaciones conferidos por la ley a los padres para que cuiden y gobiernen a sus hijos desde el nacimiento hasta la mayoría de edad o la emancipación, así como para que administre sus bienes y los representen durante el lapso de tiempo antes señalado”.

El artículo 268 del Código Familiar del Estado señala que:

“La patria potestad es el conjunto de derechos y deberes reconocidos y otorgados por la ley a la madre y al padre o abuelos por ambas líneas en relación a sus hijas, hijos o nietas, nietos, para cuidarlos, protegerlos y educarlos, debiendo imperar el respeto y la consideración mutuos, cualquiera que sea su estado y condición, hasta antes de alcanzar la mayoría de edad. La patria potestad se ejerce, además, sobre los bienes de quienes estén sujetos a ella.
(CFSLP)

Cabe señalar, que el referido Código en su Título Noveno denominado “De la Patria Potestad”, hace una relación pormenorizada de los efectos que tiene esta figura jurídica, con respecto al niño como de sus bienes.

De lo anterior podemos resumir, que la patria potestad, se reconoce tanto en la doctrina como en los ordenamientos legales en igualdad de circunstancias, toda vez que existe la posibilidad de que tanto las madres como los padres, o sus ascendientes en ambos casos, ejerzan esta potestad y puedan ejercer tanto derechos como cumplir obligaciones de diferentes tipos como el de representación legal, administración de bienes, brindar cuidados, protección, alimentación y educación con objeto de asegurar el desarrollo del infante.

Por tanto, cuando nos encontramos ante el supuesto de una separación o ruptura de pareja, se entiende que ambos progenitores siguen conservando los mismos derechos

y obligaciones respecto de sus hijos y sólo un Juez Familiar, puede determinar la pérdida o suspensión de ésta.

Ciertamente en el caso de las controversias familiares la tarea de juzgador resulta una complicada labor toda vez que se ve en la necesidad de establecer cuáles son las mejores condiciones que aseguren el bienestar integral del niño atendiendo al principio de Interés Superior, lo cual muchas veces es complicado por los intereses en contrario de las partes.

Actualmente considero que la protección del menor debe ser tal que se respeten los derechos sobre cualquier otro interés, todo ello porque el infante ha dejado ser objeto de derecho para convertirse en un sujeto de derecho al cual el Estado le corresponde la obligación de asegurar sus derechos a través de los mecanismos de acción que la propios marcos legales establecen.

3.9.2 Guardia y Custodia

Como bien hemos señalado, la patria potestad es entendida en la doctrina y en los ordenamientos legales como un conjunto de derechos y obligaciones que nacen como consecuencia de la filiación. Dentro del referido conjunto de derechos encontramos el de “guarda y custodia”, del que nos referiremos a continuación.

De acuerdo al diccionario de la lengua española, real academia, el vocablo “guarda” es un nombre común que se da a la persona que tiene a su cargo la conservación de una cosa. Por su parte la palabra “custodiar” significa en su primera acepción “guardar con cuidado y vigilancia”.

Esa diferencia semántica explica que la guarda ejercida por los padres sea reforzada, más cuidadosa, y diligente que la llevada a cabo por terceros, para explicar esa diferencia es necesario poner la guarda y custodia en relación con la patria potestad. (Rangel, 2001).

Jurídicamente existen diversas opiniones sobre dichos conceptos, por ejemplo, el diccionario jurídico mexicano entiende por guarda: “la acción de cuidar directa y temporalmente a incapacitados con la diligencia de un buen padre de familia” (Acosta, diccionario jurídico, 1998, 1555).

Por su parte López del Carril, señala que: “comprende el conjunto de derechos-función que le corresponden al padre y/o en su caso a la madre a tener corporalmente al hijo consigo, a educarlo, asistirlo en las enfermedades, a su corrección, a alimentarlo, vestirlo y coadyuvar a su correcta formación moral y espiritual” (López del Carril, citado en Cárdenas, alcances de la patria potestad y custodia, 2005, 17).

Así mismo, Rivero de Arhacet al respecto señala que:

“El conjunto de relaciones personales vinculatorias de los padres con los hijos se lleva a cabo mediante la guarda que aquellos ejercen sobre estos. La guarda en este sentido amplio comprende:

a) Guarda material o tenencia: inmediatez o relación directa sobre la persona del hijo (mantener al hijo en su casa, alimentarlo, prestarle cuidados corporales, etc.);

b) Guarda jurídica: derecho de dirigir su educación ara el desarrollo intelectual moral y filosófico, corrección, vigilancia, etc. (Rivero, citado en Cárdenas, alcances de la patria potestad y custodia, 2005, 17)”.

En suma, la asignación de los deberes a cargo de los padres o de quien lo supla en el ejercicio de la patria potestad solo es posible porque la misma ley lo establece.

En ese sentido, podemos afirmar que la custodia es una figura derivada de la filiación y el parentesco, y se encuentra regulada dentro de la institución de la patria potestad. Esta figura ha tenido una evolución importante en las relaciones familiares y en el propio derecho a lo largo del tiempo. (González, 2005)

En las situaciones diversas a la de convivencia normal de los padres, la guarda y custodia se separa de la patria potestad, es decir, la que se deriva de procesos de separación o divorcio, en estos casos la custodia de los hijos suele corresponder a uno de los progenitores, aunque el otro podrá tenerla en forma alterna. (Rangel, 2001).

Es decir, para que un progenitor tenga el derecho de guarda y custodia con respecto a su hijo, es necesario que ejerza la patria potestad. (Rangel, 2001).

La guarda y custodia de los hijos es considerada como una de las medidas que han de adoptarse en caso de crisis entre los progenitores, esta figura que estudiamos ha cobrado una importancia extraordinaria, toda vez que es el eje central de la situación de los hijos cuyos padres no conviven. La trascendencia radica pues en su propio objeto que consiste en el cuidado, educación y formación integral del hijo. (Rangel, 2001)

La custodia, por su parte debe entenderse como el deber de vigilancia del menor. Su alcance puede y debe delimitarse con base en el concepto *culpa in vigilando*, aplicable en la responsabilidad civil por hechos de terceros”.

El artículo 300 del Código Familiar para el estado de San Luis Potosí, proporciona las reglas a seguir en caso de que la guarda y custodia de un niño deba de ser ejercida solamente por uno de los padres y para tal efecto establece:

“Cuando conforme a este Código, solamente uno de los padres deba hacerse cargo provisional o definitivamente de la guarda de una o un menor, se aplicarán las siguientes disposiciones:

I. El padre y la madre convendrán entre sí con quien habitarán las hijas o hijos;

II. *El padre y la madre convendrán quién de ellos se hará cargo de la administración de los bienes de las hijas o hijos, y*

III. *Si la madre y el padre no llegan a ningún acuerdo:*

a) La autoridad judicial decidirá quién debe hacerse cargo de la custodia de las hijas e hijos menores de doce años; para lo cual gozará de las más amplias facultades, teniendo en cuenta el interés superior de las y los menores. Para tal efecto, la autoridad judicial deberá oír a la madre y al padre y recibirle las pruebas que ofrezcan y oír a la o el menor, si es posible de acuerdo con su edad, y si es necesario a las abuelas, abuelos, tías, tíos, hermanas, hermanos mayores o demás parientes interesados, así como, a la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia, y al Ministerio Público.

b) En ningún caso se concederá la custodia de la o el menor, al ascendiente que se pruebe que ha tenido un comportamiento que afectó o afecta emocionalmente a la o el menor.

c) Las niñas o niños mayores de doce años podrán manifestar cuál de ambos progenitores desean se haga cargo de ellos; la autoridad judicial será quien decidirá quién deba hacerse cargo de ellas o ellos, atendido al interés superior de la o el menor.

De acuerdo a lo anterior, podemos concluir este apartado, señalando que los derechos de guarda y custodia básicamente tienen como presupuesto los deberes y derechos que la ley les asigna a los padres, en ese sentido, se les reconoce la tenencia material de sus hijos y el cuidado y protección a los mismos.

Una vez determinados los elementos que habremos de utilizar, el siguiente apartado se centrara en desarrollar la aplicación del enfoque de los derechos humanos en el diseño de programas gubernamentales de atención a la infancia, específicamente en el caso que nos ocupa que es la sustracción interparental.

CAPÍTULO IV

LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DISEÑO DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES EN ATENCIÓN A LA INFANCIA. EL CASO DE LA SUSTRACCIÓN INTERPARENTAL EN SAN LUIS POTOSÍ.

El propósito de este apartado es analizar como los elementos constitutivos del enfoque de derechos y al propio tiempo de la doctrina de protección integral, se integran a los programas públicos dirigidos a la infancia.

Recapitulando, podemos afirmar que realizar un programa con enfoque de derechos humanos implica:

- Situar al niño como núcleo, reconociéndolo como sujeto de derechos y actor social.
- Reconocer a los gobiernos como principales garantes, responsables ante sus ciudadanos – incluyendo a los niños – y ante la comunidad internacional.

- Reconocer a los padres y familias como los primeros encargados del cuidado del niño, protectores y guías, apoyándolos en el cumplimiento de estos papeles.

- Otorgar prioridad a los niños y ofrecerles un ambiente amigable.

- Ser sensibles al género y buscar soluciones incluyentes que involucren un enfoque en aquellos niños y niñas que están en riesgo y contra los cuales se discrimina.

- Tratar el problema de las estructuras desiguales de poder (clase social, sexo, origen étnico, edad, etc.).

- Mantener una visión integral sobre los derechos del niño mientras se seleccionan estrategias y se toman acciones específicas.

- Establecer metas en lo que se refiere al cumplimiento pleno de los derechos.

- Apuntar al logro de resultados sostenibles para los niños, centrándose no sólo en las causas inmediatas de los problemas sino en sus raíces.

- Usar enfoques participativos y de empoderamiento en particular en lo que se refiere a los niños.

- Formar asociaciones y alianzas para promover los derechos del niño.

- Contar con cooperación internacional.

- Centrarse en aquellos que se encuentran en mayor riesgo y en los que son sujetos de discriminación. Emplear una perspectiva integral que exija una respuesta multisectorial.

- Proporcionar una meta a largo plazo, claramente definida dentro del marco legal internacional, que sea compartida por los gobiernos, los donantes y la sociedad civil.

- Promover reformas legales y de otro tipo, tales como el establecimiento de mecanismos regulares de monitoreo que permitan introducir mayores probabilidades de un cambio sostenible. (Save de Children, 2002).

La Programación de los Derechos del Niño, se debe tratar desde una perspectiva integral y considerar todas sus necesidades de desarrollo. Esto supone desarrollar una clara comprensión acerca de los contextos culturales en los cuales los niños y niñas se desenvuelven, de modo que las estrategias y métodos sean los adecuados.

Es importante señalar que nuestro país al suscribir la Convención de los Derechos del Niño ha realizado diversas adecuaciones a fin de garantizar a los niños y adolescentes su carácter de sujeto de derechos. Sin embargo, este proceso ha resultado lento, las primeras adecuaciones que México realizó fue de carácter legislativo, a las que siguió el debate de adecuación de políticas públicas con mirada estratégica, y posteriormente se reconoció la necesidad de contar con instituciones específicas para la niñez.

Fue así, que con la creación de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, se estableció el Sistema Nacional de Protección, así como sus

mecanismos para su aplicación, iniciando todo un movimiento a nivel nacional y después local de adecuaciones.

4.1 LA CREACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE NNA EN SAN LUIS POTOSI

México al ser parte de los países que tienen como característica ser democrático y federal, tiene como consecuencia que los estados cuenten con autonomía en la adopción de normativas, que si bien deben respetar la constitución federal, también tienen la característica de preservar autonomía legislativa, reglamentaria y política, incluyendo la instalación de la institucionalidad para la ejecución dicha legislación y sus mecanismos de aplicación. Por ello, representa al mismo tiempo un desafío adicional en términos de la armonización de las normas federales, de esta manera, podemos observar que aunque existan avances a nivel federal muchas veces no se vean reflejados en todos los estados como es el caso de nuestro estado.

Lo anterior lo podemos observar específicamente en lo publicado en el sitio de internet denominado <http://www.leyderechosinfancia.mx>, el cual tiene como finalidad dar a conocer la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes así como todo lo referente a su ruta de implementación y en ese sentido apreciamos que:

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, marca dentro de sus disposiciones transitorias una ruta para su implementación, estableciendo acciones y medidas que los diferentes actores o entes obligados por la LGDNNA

deberán de emprender, así como los plazos respectivos que se tienen para cada una de ellas. En lo que interesa, se identifican las siguientes acciones y plazos a seguir:

ACCIÓN	RESPONSABLE	PLAZO	IMPLICACIONES
<p>Realización de modificaciones legislativas conforme a lo dispuesto en la LGDNNA</p> <p>Segundo transitorio</p>	<p>Congresos de las entidades federativas</p> <p>Legisladores locales y gobernadores de los Estados.</p> <p>Todos aquellos que tengan facultades para presentar iniciativas según la legislación de cada estado.</p>	<p>Dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor.</p> <p>Entrada en vigor: 5 diciembre 2014.</p> <p>Plazo: 3 de junio 2015</p>	<p>Reformar y/o en su caso emitir nuevas leyes de derechos de niñas, niños y adolescentes a nivel local en armonía con LGDNNA.</p> <p>Modificaciones a otras legislaciones para incorporar y cumplir de manera transversal con los principios y disposiciones de la LGDNNA.</p> <p>Establecer en sus respectivos presupuestos los recursos que permitan dar cumplimiento a las acciones establecidas en la LGDNNA.</p> <p>Promover la participación de niñas, niños y adolescentes en el proceso de adecuación legislativa.</p>

ACCIÓN	RESPONSABLE	PLAZO	IMPLICACIONES
Integración de los sistemas de protección locales.	Gobernadores	Dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de las modificaciones legislativas locales. Aproximadamente en septiembre 2015.	Preparar los lineamientos para la integración, organización y funcionamiento del Sistema Local de Protección a partir de lo señalado con esta ley local que se emita. Hacer un reajuste en el presupuesto estatal para otorgar los recursos necesarios para la operación del sistema local. Incluir en el proyecto de presupuesto el presupuesto necesario para la implementación.

ACCIÓN	RESPONSABLE	PLAZO	IMPLICACIONES
Creación de la Secretaria Ejecutiva	Gobernador Secretario/a	Dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de las modificaciones legislativas locales. Aproximadamente en diciembre de 2015.	Nombrar a un Secretario/a Ejecutivo/ a del sistema local. Preparar las reglas de operación y funcionamiento de la secretaria

Aprobación del Programa Local para la Protección de Derechos de NNA	Ejecutivo/a Secretario/a Ejecutivo/a	Dentro de los 30 días de su nombramiento. Dentro de los 180 días posteriores a su nombramiento. Aproximadamente marzo de 2016.	ejecutiva. Solicitar el presupuesto necesario para la operación de la Secretaria Ejecutiva. Realizar acciones necesarias para la elaboración del Programa Estatal de Protección de derechos.
---	---	--	--

FUENTE: sitio de internet denominado <http://www.leyderechosinfancia.mx>

Como vemos, dichos plazos están enfocados a dar cumplimiento y desarrollar esquemas de adecuación a las leyes existentes dando un giro a la perspectiva en la que se concibe a la infancia, ahora el nuevo entramado establece el reto de cristalizar dicho enfoque en las políticas y programas públicos.

San Luís Potosí, no ha sido la excepción en dar un comienzo en la adopción de dicho enfoque y aunque el avance ha sido lento podemos observar que su ruta de implementación se ha limitado solo a la:

- Creación de la Ley Estatal de Protección y;
- Al establecimiento del Sistema Estatal de Protección, el cual ya comenzó a sesionar

Tal como lo podemos apreciar en la nota informativa de fecha 11 de febrero de 2016 difundida por el DIF estatal en la que se menciona la instalación del Sistema Estatal de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

“ ... el Gobernador, Juan Manuel Carreras López, señaló que una vez instalado el Sistema, el reto será trabajar y convocó a los Municipios a instalar sus Sistemas.

Destaco la necesidad de coordinar esfuerzos y sistematizar datos de indicadores de vulnerabilidad, teniendo presente que la verdadera riqueza está en niñas, niños y adolescentes. Resaltó que el Gobierno requiere apoyo de las familias, para que este sector exprese sus enormes potencialidades y hagan realidad sus sueños.

En tanto, Ricardo Bucio Mújica, Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional, puntualizó que es fundamental escuchar a la niñez y la adolescencia y atender sus opiniones. Celebró que mediante la instauración del Sistema en los tres niveles de gobierno, se incluya a este grupo en la dinámica que vive el país para implantar un régimen de respeto a los derechos humanos, ya que consideró son especialmente vulnerable a condiciones de riesgo porque en muchas ocasiones no pueden decidir.

Puntualizó que después de los cambios legales, deberá trabajarse en transformaciones institucionales, porque las acciones de todas las autoridades inciden en este sector y se debe cambiar la visión de que esta responsabilidad solo toca a los DIF.

A su vez, Isabel Crowley, representante de Unicef en México, expresó su alegría de que la niñez y la adolescencia sean prioridad para este Gobierno y resaltó que lograr sean felices corresponde a todos los sectores. Calificó la creación de este Sistema como la respuesta a una

demanda histórica y recordó que en el país y en San Luis Potosí, una de cada tres personas son niñas, niños y adolescentes.

Por su parte, Jorge Vera Noyola, designado Secretario Ejecutivo del Sistema Estatal, manifestó que el reto será lograr anteponer el derecho superior de la niñez y la adolescencia. Asimismo mencionó que la primera tarea sea promover la instalación de los Sistemas Municipales y generar una base de datos que permitan crear programas y acciones efectivas.

En representación de la niñez y adolescencia potosina, Mauricio Aguilar Carriedo, subrayó que los adultos deben conocer sus derechos para que los respeten y pidió que cada persona reflexione sobre qué papel ha jugado para que estos se cumplan.

Al acto de instalación y primera sesión del Sistema, acudieron Presidentas y Presidentes Municipales; funcionarios de las dependencias estatales; representantes del Congreso del Estado, Supremo Tribunal de Justicia, universidades, medios de comunicación y organizaciones civiles, quienes participan como vocales en este órgano. Asimismo se contó con la presencia de niñas y niños del Jardín de Niños Luz María Serradel y la interpretación musical de un alumno de la Escuela Julián Carrillo. (DIF, 2016)

Asimismo, el Secretario Ejecutivo del Sistema de Protección en el estado de San Luis Potosí, Mtro. Jorge Alejandro Vera Noyola, en entrevista realizada el 2 de diciembre del presente año, señaló respecto al Sistema que:

“se crea a partir de los tratados internacionales y las modificaciones a los artículos constitucionales, dentro de las cuales se les otorgan las facultades a la federación de crear las normas para la protección a los derechos de los niños.

El sistema tiene primordialmente la función de coordinar secretarías y direcciones coordinados por la secretaria ejecutiva, que el sistema es aun de reciente creación, que efectivamente al momento no se cuenta con un presupuesto destinado para el sistema y que se está apoyando en el compromiso que tiene el estado y los municipios para la destinación de dicho presupuesto, pero sin embargo, hasta el momento todos los gastos que se han erogado por concepto de su gestión como secretario ejecutivo los ha tenido que cubrir de su propio bolsillo. Sin embargo se está trabajando para que el presupuesto sea destinado mediante un programa de UNICEF que deberá comenzar el próximo año.

Menciono que concediera al sistema como una creación de Políticas Públicas y que operara en coordinación con las secretarías con el objetivo de lograr proteger los derechos de los NNA, de igual manera deberán intervenir los tres niveles de gobierno y ya que el sistema se encuentra en una etapa de formación en el estado se encuentran conformados actualmente 56 de los 58 sistemas municipales, faltando por integrarse los de los municipios de SGS y SLP.

Sostiene que si bien es necesaria la creación de los dos sistemas municipales restantes él se está trabajando a nivel estado y municipios en la investigación necesaria para poder sectorizar a los NNA con el fin de crear Políticas Públicas focalizadas. También se trabaja en la creación de una plataforma y de la base de datos que generen la información de cuantos NNA hay en el estado y en cada municipio y cuáles son las características de ellos.

Durante la primera sesión del sistema estatal se trabajó en la creación de la única comisión de coordinación con domicilios que en el momento se denominó como subsistema de coordinación debido a que en ese momento así lo denominaba la ley, sin embargo, se planea trabajar para la segunda sesión programada para el día 8 de diciembre de 2016 en la creación de tres comisiones nuevas, una para dar

seguimiento a las recomendaciones de la UNICEF que se alinear a la comisión nacional de observación de recomendaciones, comisión contra la violencia a NNA en el estado, así como la comisión para seguimiento a los 25 objetivos nacionales hacia 2025.

El estado se encuentra trabajando muy de cerca con UNICEF para la creación del sistema así como en la elaboración de los manuales y capacitación misma que los secretarios de los sistemas municipales han recibido ya en tres ocasiones y en el caso de los secretarios ejecutivos estatales ocurre una vez al mes.

Preciso que indiscutiblemente el sistema en sus tres niveles ha sido diseñado para ser evaluado y así mismo mejorado con indicadores nacionales, sin embargo actualmente no se encuentra funcionando debido a que su etapa es de creación y capacitación.

También comento que para el caso de la Procuraduría de protección a los DNNA es necesario en un principio separarlo de lo que actualmente es la PRODEM debido a que la misma ley prohíbe que se trabaje en otros rubros que no sean la protección a los DNNA.

En el caso de la Sustraccion interparental, considera que si es necesario que se intervenga en la protección del derecho de los NNA a convivir con ambos padres así como a la sana convivencia en familia, sin embargo hasta el momento es una cuestión netamente judicial, debido a que la única manera en la que se puede separar a un hijo de sus padres es cuando exista una orden judicial expresa que lo prohíba. Por lo cual, no cree que el sistema en algún momento se encargue de tal situación, salvo que al trabajar en coordinación con todas las secretarías y derivado de las investigaciones se concluya que es necesaria la intervención del sistema para evitar que el problema se siga presentando y así se vulneren los DNNA.

Indico que en este sentido no es aun obligación del sistema la restitución de los DNNA victimas de SIPNNA ya que el juzgado al

momento de evaluar la situación es que no se esté afectando los derechos de NNA y es por eso que una de las primeras acciones del juzgador es la presentación del menor para ser evaluado.

Sin embargo ya en el momento de la creación y funcionamiento de la Procuraduría se podrá atender este tipo de situaciones desde la vía penal y con eso se buscara que este tipo de cuestiones sean resueltas y en su caso sancionadas.

Por ultimo comento que se debe involucrar a la sociedad civil como parte del sistema así como la academia y el sector privado, debido a que su contribución en el sistema sería muy importante para el éxito del mismo, y que se intenta replicar un consejo consultivo que pretende dar seguimiento a los programas del sistema y plan estatal, mismos que constara de cuatro invitados permanentes del sector empresarial y social así como seis integrantes del consejo consultivo. “

De lo reseñado, podemos deducir que las adecuaciones a la implementación del enfoque de derechos en el estado de San Luis Potosí, se encuentran en construcción. No obstante, la toma en consideración de los cuatro principios generales de la CDN, como criterios de control, contribuirá a orientar, o re-orientar, las actuaciones a la luz de los derechos reconocidos a las personas menores de edad.

Los principios sobre los que se sustenta el enfoque de derechos, aplicado a los niños y niñas, son los mismos cuatro principios básicos de la CDN:

- No discriminación (Art 2). Entendiendo que todos los derechos se deben aplicar a todos los niños y todas las niñas sin excepción alguna.

- Interés superior (Art 3). Es decir, todas las acciones que conciernen al niño o a la niña deben desarrollarse en aras de su interés superior y no de ningún otro sujeto social.

- Derecho a la vida y a las garantías para su supervivencia y desarrollo (Art 6). Por un lado se refiere al derecho de todo niño a la vida, y por otro, al desarrollo, incluyendo aspectos físicos, cognitivos, emocionales, sociales y culturales.

- Derecho a expresar su opinión y a que sea tenida en cuenta (Art 12). Por la que todos los niños y todas las niñas tienen derecho a involucrarse en las decisiones que les afectan. Por todo ello, hay que asumir que los derechos son inalienables e universales, que todos los niños y niñas son sujetos de derechos y que el cumplimiento de estos derechos es una responsabilidad de los gobiernos, de los padres y madres y de toda la sociedad.

En resumen, el enfoque de derechos, toma el Derecho Internacional sobre derechos humanos como marco teórico y conceptual. Así las Convenciones ratificadas por México, constituyen la guía a seguir en los procesos de diagnóstico, definición, diseño, implementación, monitoreo y evaluación de Políticas Públicas. Veamos entonces como se efectiviza dichos derechos de la infancia.

4.2. LA APLICACIÓN EL ENFOQUE DE DERECHOS EN LAS POLÍTICAS PUBLICAS DE ATENCIÓN A LA INFANCIA

Siguiendo la metodología planteada por el enfoque de derechos entenderemos que las líneas de acción serán:

- ✓ Elaborar estudio o diagnóstico de manera que la información generada sirva como sustento a la adopción de políticas públicas.
- ✓ Diseño o implementación de nuevas políticas o programas es decir un programa de trabajo.
- ✓ Evaluación, revisión y fortalecimiento de políticas o programas en curso
- ✓ Educación, capacitación o promoción.

Es pertinente señalar que el enfoque de derechos humanos es un sistema integral y estructurado de elementos esenciales, principios y reglas de Derechos Humanos, que incorpora y desempaca obligaciones adquiridas por los Estados en los Tratados Internacionales que suscribe. Lo que se realizara es señalar cómo se puede internalizar los estándares internacionales en los programas, es decir, como se operacionalizan los derechos humanos en los programas gubernamentales.

4.3 EL CASO DE LA SUSTRACCIÓN INTERPARENTAL

A continuación elaboraremos los pasos y herramientas de planeación que se han desarrollado en líneas anteriores aplicado al tema que nos ocupa que es la sustracción

interparental. Evidentemente se trata de una clara simplificación, toda vez que de la búsqueda de datos se encontró que es necesario contar con un mayor volumen de información que no ha sido generada por las instancias encargadas que en este caso sería el Sistema de Protección a la Infancia en el Estado.

Sin embargo, la importancia de esta investigación radica precisamente en identificar los elementos que son necesarios para la construcción de los programas e intervenciones que se dan para la solución de las problemáticas relacionadas a la infancia y que deberán ser visibilizadas a fin de que los titulares de las dependencias que tengan a su cargo la construcción de proyectos puedan tener referentes con el objeto de ser incorporados a los mismos.

La sustracción familiar atenta contra diversos bienes jurídicos como son la libertad del sujeto menor, su derecho a ser criado por ambos progenitores -sin verse perjudicado en caso de discrepancias o separación de la pareja- así como su derecho a la identidad.

El interés superior del niño y su reconocimiento como sujeto de derecho en la legislación mexicana, prevén que las relaciones de los hijos e hijas con su padre y su madre sólo se vean afectadas o restringidas por las causales que la Ley pondera.

En el caso de la sustracción interparental, la programación desde un enfoque de derechos se plantea:

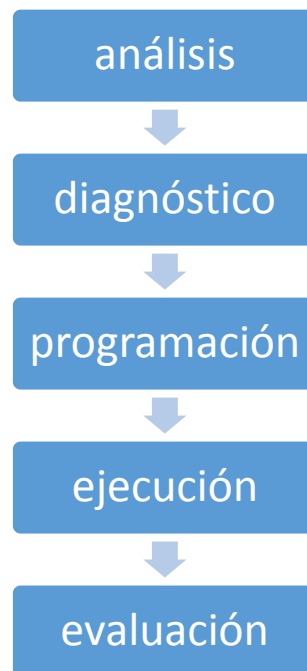
- El perfil de los derechos de los niños y de las niñas nos servirá como referencia para realizar el análisis situacional del caso con el que trabajamos. Se identificarán los protagonistas sociales en general, y las personas garantes de esos derechos en particular. Los papeles que desarrollan cada uno de los agentes sociales junto a la situación real que se ha observado de los derechos de los niños y niñas, permitirá priorizar los objetivos y los actantes del programa en cuestión.
- De este planteamiento o esquema nace la estrategia con la que se va a abordar la planificación del programa. El enfoque de derechos precisa en ese instante las tareas continuas de seguimiento y evaluación, siempre con un sentido de aprendizaje colectivo sobre lo que se está haciendo.
- Estas fases conducen, inevitablemente, a una nueva evaluación, tanto de los derechos de la infancia (situación de los derechos, compromisos gubernamentales...), como de las causas (valores y actitudes de las políticas, de las leyes, de la asignación de recursos, y del sector privado), tratando de identificar cuánto hemos impactado en la mejora de la situación de esos derechos.

- Esta evaluación de derechos y de causas conlleva la redefinición del perfil de los derechos de los niños y niñas. El ciclo se repite y se retroalimenta, al mismo tiempo que las programaciones se enriquecen y mejoran.

FASE	OBJETIVO	TAREA
FASE I	Analizar la situación en la que se encuentran los derechos del niño y la niña; lo que exige, antes de cualquier actuación, identificar de manera pormenorizada las causas subyacentes	Análisis de: 1.- La situación de los derechos de los niños 2.- los obstáculos y de las causas(tanto actitudinales como prácticas culturales) 3.-Las opiniones y experiencia de los niños y niñas 4.- las personas garantes
FASE II	Establecer las prioridades y las alternativas para la acción que se va a emprender	Se identifican las áreas que deben abordarse con mayor urgencia, se describen y explican: 1.- Disponibilidad de la institución para su puesta en marcha 2.- Apoyo político para el logro de objetivos 3.- las políticas de la institución 4.- el papel complementario de otros actores, asegurando alianzas y coordinación en la intervención 5.- Efectividad y la obtención de beneficios razonables según los costes invertidos.
FASE III	Definir las estrategias de acción	Se detallan y concretan las estrategias fundamentales sobre las que se articulará la programación.
FASE IV	Evaluar los resultados en todas sus esferas de incidencia.	Proceso crítico de gran valor instrumental, que permite afinar y rehacer el enfoque, los procedimientos y las estrategias. El valor de la evaluación radica en que garantiza la progresiva mejora de las programaciones futuras, mediante la incorporación de las enseñanzas aprendidas.

Fuente: Gaitan & Matrinez, 2006,

Entonces, la planificación de los proyectos contempla este proceso:



1.- **Análisis de la situación-**. La problemática generada a partir de la sustracción familiar sobrepasa el ámbito de lo privado y se vuelve una situación que se disputa y busca resolverse en el ámbito público. Los progenitores y progenitoras tienen la esperanza de que a través de las instituciones puedan resolver o aclarar su situación familiar. Especialmente confían en que las instituciones tengan como prioridad el proteger a las niñas y niños, y que su actuación sea neutral y objetiva.

Dicha problemática de la sustracción familiar está cada vez más presente en nuestros contextos sociales; sin embargo, ha resultado ser poco atendida y reflexionada

no sólo porque se considera un problema “privado”, sino también porque resultan ser las niñas y los niños los principalmente afectados en este conflicto.

Resulta claro que en esta pugna poco son tomados en cuenta; desde el principio el conflicto obedece a una lucha de poder o a una situación de violencia entre los progenitores y las progenitoras, no al deseo de contar con la custodia de los hijos e hijas. Posteriormente, la situación tampoco se modifica cuando el problema es llevado al ámbito público, ya que aquí tampoco pesan el interés o bienestar de las niñas y los niños, sino las posibilidades de que los padres y madres tengan acceso a la justicia, así como las concepciones que sobre la familia, la maternidad y la paternidad tengan los funcionarios y funcionarias de la administración pública (Carrillo, 2011).

Lo “mejor” para las niñas y los niños se sigue construyendo y realizando en función del interés y conveniencia de los sujetos adultos. Las situaciones en las que al momento de darse una sustracción familiar, se coloca a las niñas y a los niños, tanto en el ámbito público como en el privado, muestran a una sociedad que no ha podido proteger e integrar, más allá del discurso, los derechos de los niños y de las niñas; y por otro lado, también refleja el valor económico, político, afectivo y de intercambio que cobran las niñas y los niños frente al conflicto. Como apuntan Trisciuzzi y Cambi (1993), en la edad moderna la infancia es valorada, estudiada y protegida. Sin embargo, tal cambio ha incidido sobre todo en el imaginario, ya que en la realidad no todas las niñas y los niños son objeto de este cuidado, especialmente cuando se encuentran en situaciones o condiciones vulnerables (Carrillo, 2011).

Respecto a los derechos que se violentan en este caso encontramos:

El derecho a tener una familia, a no ser separados de ella, al cuidado, al amor, a la convivencia y acercamiento con la familia, a la unidad familiar, a tener comunicación con sus padres, el derecho inalienable y mutuo a las relaciones personales entre padres e hijos, a la existencia y conservación de la relación armónica con los padres, a la estabilidad del ambiente físico y familiar, al cuidado familiar, y el derecho a identificar los espacios, objetos y personas con quienes interactúa.

Razones por la que se considera que el tema de la sustracción debe ser parte de la agenda o tratarse como asunto público.

Esta fase consiste en la recogida, ordenación y estudio de datos relativos a la realidad sobre la que se pretende intervenir. Su finalidad es la de:

- Conocer mejor las circunstancias concretas que determinan una situación detectada como problemática.
- Saber cómo ésta incide en los niños, niñas y adolescentes.
- Contar con información suficiente, que sirva de base para el proyecto.

En un proceso participativo esta información se ofrece a los participantes (en nuestro caso los niños, niñas y adolescentes) para comenzar el proceso de reflexión,

valoración y priorización de los problemas y de las alternativas de intervención Es necesario, en el momento de hacer el análisis, tener la mirada puesta, también, en la futura evaluación de resultados. Si no se mide bien la situación de partida no podrán conocerse los efectos del programa cuando éste finalice su recorrido.

2.- **Diagnostico:** valora las necesidades de los problemas identificados y explora de las posibilidades de intervenir.

El diagnóstico consiste en una valoración realizada, de forma sintética, a partir de la información recopilada e interpretada en el análisis. Constituye un nexo entre la etapa de análisis y la de programación. El diagnóstico persigue 2 objetivos básicos:

- VALORAR los problemas/necesidades de forma que se pueda establecer un orden de prelación entre estos de cara a iniciar una acción.
- EXPLORAR las posibilidades de intervención sopesando su viabilidad y factibilidad.

La realización del diagnóstico de la situación constituye un momento privilegiado para la participación, dentro del proceso de elaboración de un proyecto. Es la ocasión de formarse un juicio global respecto al problema, necesidad o tema que motiva la intervención, de sus factores causales, del contexto en el que se producen. Así mismo es el momento para imaginar, valorar y ponderar los caminos alternativos que se

ofrecen para la acción. La utilización de ciertos criterios de valoración facilita la ponderación de los distintos factores que inciden en una situación y facilita la toma de decisiones respecto a la intervención más pertinente.

Cuando el diagnóstico se realiza de forma participativa (sea con los implicados en la realización del proyecto, sea con estos y también con los destinatarios finales del mismo) es recomendable la utilización de técnicas grupales y de algunas herramientas (plantillas) destinadas a centrar la discusión y facilitar acuerdos.

A continuación se indicarán algunos criterios que es posible utilizar sea en la valoración de problemas o en la de alternativas, pero antes conviene también hacer mención de otra técnica muy conocida que suele utilizarse como forma de expresar, de modo sintético, el resumen de la situación, cual es la técnica DAFO.

Se trata de otorgar valores a cada uno de los problemas (o temas o necesidades) detectados, con objeto de llegar a seleccionar los más importantes, o bien a establecer un orden de prioridad entre ellos. Los criterios que pueden utilizarse para la priorización son los siguientes:

- Extensión: Valoración del número de personas afectadas por el problema.
- Gravedad: Intensidad del problema y de los riesgos que representa para la población afectada.
- Factibilidad: Posibilidad (realista) de solución del problema.

- Sensibilidad: Grado en el que la población o sus representantes están concienciados por el problema.

- Tendencia: Se refiere a cómo el problema puede evolucionar en el tiempo (resolviéndose espontáneamente, agravándose, siguiendo igual).

De igual forma se utilizan los criterios para valoración de alternativas, del mismo modo que en el caso anterior, se trata aquí de valorar las distintas posibilidades de abordar la intervención que se pretende hacer en el proyecto, pueden ser los siguientes:

- Disponibilidad: Se trata de valorar hasta qué punto la necesidad/problema puede ser resuelta con los recursos: o Disponibles y potenciales: propios o externos

- Eficacia: Valorar la capacidad de una determinada acción o recurso para resolver el problema/ necesidad.

- Factibilidad: Una intervención es factible cuando se puede llevar a la práctica, deben considerarse por tanto sus posibilidades de éxito

- Aceptabilidad: Una intervención es factible cuando se puede llevar a la práctica, deben considerarse por tanto sus posibilidades de éxito.

- Tiempo: Relación entre el tiempo necesario para llevar a cabo el proyecto y la gravedad y tendencia del problema. Esta valoración de alternativas sirve para justificar, en el momento de redactar el proyecto, las razones que han conducido a seleccionar una acción determinada.

En el estado de San Luis potosí, al día de hoy, la manera en que el respeto a los DNNA en el caso de la SIPNNA se sigue restituyendo mediante la vía judicial en materia familiar, partiendo de las acciones legales que pueden generar una solución a este conflicto y se encuentran contempladas dentro de los procedimientos familiares, las cuales pueden ser:

Guarda y custodia.- en esta acción lo que se pretende es que el juzgador intervenga en la protección de los derechos de los niños al evaluar la situación y otorgando la guarda y custodia al padre o la madre que según lo demostrado durante el procedimiento favorezca más al niño o niña.

Interdicto de retener la posesión de estado de un hijo.- en este caso, se promueve esta acción cuando uno de los ascendientes tiene al hijo, pero los padres se encuentran separados, y el padre que tiene al hijo tiene el temor fundado de que el otro pudiera retener al niño impidiendo sus convivencias.

Interdicto de recuperar la posesión de estado de un hijo.- En este caso, el hijo ya ha sido retenido por uno de los ascendientes y al padre o la madre que pone en ejercicio la acción, se le han negado las convivencias, por eso necesita la intervención inmediata de la autoridad para que le sea restituido el derecho de convivir con el hijo.

Divorcio necesario.- en el caso del divorcio necesario, la convivencia y/o guarda y custodia no son el tema principal del juicio, sin embargo, en atención al ISN, el estado mediante la figura del MP, puede solicitar que se evalúe la relación del niño con ambos

padres y con cuál de los dos le es conveniente estar y con cual se regularan las visitas, sin embargo, la resolución de la disolución del matrimonio no está condicionada a la regulación de la relación de convivencia y guarda y custodia de los hijos.

Divorcio por mutuo consentimiento.- En este caso, desde que se presenta la demanda de divorcio, los padres están obligados a presentar un convenio dentro del cual se estipula todas las cuestiones que regularan las obligaciones de ambos padres con relación a los hijos, tales como alimentos, guarda y custodia y convivencias. Sin embargo, en este supuesto, por buena fe, la autoridad no obliga a la presentación de los hijos para ser evaluado cada caso.

Regulación de visitas.- en este caso, uno de los padres que se ha sentido afectado por alguna inconsistencia con su convivencia con su hijo o hijos presenta este trámite con el fin de que se le regule con cierto grado de obligatoriedad la convivencia, en este supuesto,, se da por entendido que el voluntariamente consiente en que la guarda y custodia la tiene de hecho el otro progenitor, sin que sea necesario que con anterioridad se haya resuelto en relación a la guarda y custodia y sin que en este caso se trate en ese sentido, por lo que la guarda y custodia podría ser compartida.

Reconocimiento de paternidad.- Con esta acción, se pretende generar los derechos y obligaciones que nacen de la relación filial padre-hijo, debido a que en ocasiones por algún conflicto entre ambos progenitores o por una cuestión personal se decide que el padre no quiere registrar al hijo como suyo y con posterioridad cambia de opinión, lo que implica que el padre debe iniciar un juicio para que se le reconozca

como padre del niño y posteriormente se les restituyan tanto a padre como hijo los derechos y obligaciones que se generan por tal relación, incluidos entre ellos la convivencia.

Sin embargo, todas estas acciones deben ser iniciadas por uno de los padres que también se ha visto afectado y derivado de esto, el estado puede intervenir mediante 3 figuras que vigilaran el respeto a los DNNA en atención al ISN (Ministerio Público, Tutor y el Juez). Sin embargo para esta intervención es necesario que uno de los progenitores acuda a presentar la demanda y le de impulso procesal al juicio, por lo que no se está cumpliendo con la protección y en su caso restitución de los DNNA. Tramites que pueden tardar entre 15 días y en ocasiones más de 5 años.

En ocasiones, aun en el supuesto de que se llegue a los convenios o sentencia que regule esta situación, en ocasiones alguno de los padres no respeta lo estipulado en el convenio, vulnerando nuevamente los derechos de los hijos, por lo que es necesaria la intervención del juzgado nuevamente o incluso llegando a necesitarse la intervención de la autoridad penal (tanto Ministerio Público como Juzgados penales).

Lo que da lugar a iniciar otro tramite que puede llevar mucho tiempo, a diferencia de la materia familiar donde solo se requiere que se acredite la paternidad mediante el acta de nacimiento o la presunción de esta, en materia penal, es necesario que exista un convenio o resolución judicial que otorgue la custodia al padre que se ha visto afectado por esta SIPNNA, por lo cual, existe la duda encanto a que efectivamente se trate de un DNNA o solo sean los derechos de padre los que se están defendiendo. Lo

que podría incluso concluir con una orden de aprensión para el padre que cometa el delito de SIPNNA.

Según las normas de protección de los DNNA, la única manera en que un niño o niña puede ser separado de uno de sus padres es mediante resolución dictada por una autoridad, en este caso, sería un juez de lo familiar, por lo cual, también son importantes los juicios de Perdida de la Patria Potestad.

De lo anterior podemos determinar que no existen programas actuales ni generales ni focalizados que estén encaminados a dar pautas a la transversalización que intervengan en hacer efectivos los derechos que se violan a partir de los casos de sustracción interparental traducido en que no pueden garantizarse de manera efectiva el cumplimiento de derechos fundamentales derivados de la relación paterno-filial.

3. **Programación:** determinación de los objetivos, plazos, grupos / núcleos destinatarios / población destinataria, acciones y medios.

El objeto de la fase de programación es el de definir todos los elementos que van a componer el proyecto, explicitar las acciones que se pretende realizar, orientadas a la consecución de objetivos. Mediante la programación se va a decidir, de forma anticipada, qué se va a hacer, cómo y con qué medios.

El orden en que se presenta el resultado de esta fase del proceso es el siguiente: tomando como referencia el diagnóstico, se definen en primer lugar los objetivos, después las actividades y los demás apartados que contribuyen a la más clara definición del proyecto. Sin embargo, en el momento de la elaboración, el modo de proceder no es tanto lineal, sino circular, para lograr una coherencia entre objetivos y metas-problemas detectados-actividades a desarrollar recursos necesarios y disponibles, etc. Todo ello debe formar un sistema coherente, lo que se consigue volviendo una y otra vez a recorrer este camino.

4. Ejecución: desarrollo y aplicación de las acciones programadas.

San Luis Potosí, cuenta con una ley de protección integral de los derechos de la infancia, dentro de la cual se contemplan todos los derechos de la convención y la LGPDNNA mismos que deben alinearse con el SIPINNA para que en de manera coordinada garanticen el respeto, reivindicación, aplicación, difusión y en su caso sanciones a la violación de los derechos de NNA.

Este SIPENNA cumplirá con las funciones de:

- I. Instrumentar y articular las PP.
- II. Coadyuvar en la adopción y consolidación del Sistema Nacional.
- III. Garantizar la transversalidad de PDNNA a nivel de lo local.
- IV. Difundir el Marco Jurídico.

- V. Integrar a los sectores Público, Privado y Social en las PP locales.
- VI. Generar los mecanismos para la participación de NNA.
- VII. Participar en la creación del Programa Nacional.
- VIII. Elaborar y ejecutar el programa local.
- IX. El seguimiento, monitoreo y evaluación del programa estatal.
- X. Emitir un informe anual sobre la evolución del programa.
- XI. Participar en la formulación, ejecución e instrumentación de programas, estrategias y acciones.
- XII. Garantizar la participación de NNA en el ejercicio de los DH.
- XIII. Fortalecer la corresponsabilidad entre sectores públicos y privados.
- XIV. Administrar el sistema.
- XV. Formación y capacitación.
- XVI. Impulsar las reformas necesarias.
- XVII. Celebrar convenios de coordinación.
- XVIII. Auxiliar a la Procuraduría local.

En este sentido SIPINNA creo una Matriz de Revisión del Marco Programático Local, que puede en su caso servir de base a las Secretarías Ejecutivas Locales y Municipales. Dentro de las preguntas importantes se encuentran las siguientes y que adecuaremos en el caso concreto del tema de esta investigación.

OBJETIVO	<p>Proteger el derecho de NNA a crecer en familia contemplado en el artículo 22 de la LGDNNA, misma que sirve de fundamento para la creación del PRONAPINA, en el sentido de que no podrán ser separados de las personas que ejerzan la patria potestad o de sus tutores y, en términos de las disposiciones aplicables, de las personas que los tengan bajo su guarda y custodia, salvo que medie orden de autoridad competente, en la que se determine la procedencia de la separación, en cumplimiento a la preservación del interés superior de la niñez. Y en relación al artículo 23 de la misma ley en el sentido de que NNA cuyas familias estén separadas, tendrán derecho a convivir o mantener relaciones personales y contacto directo con sus familiares de modo regular, excepto en los casos en que el órgano jurisdiccional competente determine que ello es contrario al interés superior de la niñez</p>
Estrategia	<p>Coordinar a los sistemas Nacional, Estatal y Municipal, en el caso de SIPNNA para que se llegue a una pronta solución en atención al ISN, que cada integrante que pueda y deba intervenir lo haga de manera oportuna, y cuenten con un protocolo de acción, así como convenios de colaboración en caso de que la SIPNNA se de en diferentes estados e incluso en materia internacional.</p>
Línea de acción	<p>Que la primera intervención sea desde que se recibe el reporte y se persiga de oficio, el estado cuente con una figura de tutor del NNA con la finalidad de que la intervención sea inmediata y que se pueda evaluar en el menor tiempo posible la situación que más favorezca al ISN con intervención de las autoridades correspondientes.</p>

PED:

OBJETIVO	El objetivo del Plan Estatal de Desarrollo que se relaciona con el sistema es el contemplado en el Eje 5, Derechos Humanos,
Estrategia	Lograr la efectiva implementación de la Reforma Constitucional y reforzar la prevención de violaciones de Derechos Humanos. Crear esquemas de participación social para la construcción de políticas públicas y sistemas de información en materia de Derechos Humanos. Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana para construir, implementar y evaluar políticas públicas bajo sistemas de información con enfoque basado en Derechos Humanos.
Línea de acción	Impulsar en la administración pública estatal y municipal la adopción de los principios contenidos en la reforma constitucional. · Promover la armonización legislativa conforme a los contenidos constitucionales establecidos en la reforma. · Colaborar con los poderes y órdenes de gobierno en el proceso de implementación de la reforma. · Evaluar el proceso y los impactos de la implementación de la reforma constitucional de Derechos Humanos. · Incorporar de manera progresiva el enfoque de Derechos Humanos, así como las perspectivas de equidad, inclusión y no discriminación en los distintos ámbitos del Sistema Educativo del Estado. · Fortalecer los mecanismos internos de control y sanción de la administración pública relacionados con Derechos Humanos. · Generar modelos de coordinación interinstitucional que permitan prevenir violaciones a Derechos Humanos a partir de señalamientos específicos de violaciones sistemáticas a los Derechos Humanos de las personas.

Indicadores	Los indicadores deberían ser: número de casos tanto en el estado como en los municipios, cuantas veces son sustraídos por el padre, si son sustraídos por el padre, la madre o algún otro familiar directo, la situación de los padres (separados, divorciados, concubinato, jamás han vivido juntos), numero de NNA afectados en un mismo caso, lugar donde re sustrae, lugar a donde fue trasladado.
-------------	--

Programa sectorial estatal y/o sectorial:

En este sentido, no existe un programa especial ni a nivel local ni municipal, sin embargo, se podría implementar en ambos casos, de tal manera que todas las autoridades en ambos niveles de gobierno estarían informadas, capacitados y contarían con un plan de acción que permita la intervención oportuna.

Objetivo	Proteger el derecho del niño a no ser separado de sus padres salvo una orden judicial en contrario, alineándose así y contribuyendo al cumplimiento tanto del sistema nacional como en los tratados internacionales.
Estrategia	Capacitar a las autoridades desde el primer contacto a fin de lograr una intervención oportuna y no tener que agotar juicios de guarda y custodia previa intervención.
Líneas de acción	Capacitar a las autoridades desde el primer contacto para que intervengan y canalicen a los involucrados para un análisis temporal de que es lo que es mas conveniente el niño en cuestión, con apoyo de un tutor designado por el sistema e incluso un psicólogo que

	puedan ayudar a mitigar el problema desde un primer contacto y acerquen a los responsables a una solución que sea menos dañina.
Indicadores	Los indicadores deberían ser: número de casos tanto en el estado como en los municipios, cuantas veces son sustraídos por el padre, si son sustraídos por el padre, la madre o algún otro familiar directo, la situación de los padres (separados, divorciados, concubinato, jamás han vivido juntos), numero de NNA afectados en un mismo caso, lugar donde se sustrae, lugar a donde fue trasladado.

¿Con que instituciones se articula para su institución?

Deber ir desde el primer contacto que podría ser una llamada a C4 hasta la secretaria ejecutiva nacional, pasando por los sistemas DIF estatal y municipal, los mandos policiacos, autoridades judiciales.

¿Con que autoridades se deberá articular para su ejecución?

Deben intervenir los mandos policiacos, siendo posible la intervención de la policía en cualquiera de los tres niveles de gobierno, estatal, municipal, federal, policías ministeriales, ministerios públicos, así como el tutor designado por el sistema y un juez de control que pueda auxiliar a la pronta solución del problema.

Alineación a los objetivos del PONAPINNA:	si está alineado
Alineación a la LGDNNA:	si está alineado
Derechos que protege:	Los contemplados en el artículo 22 y 23 de la LGDNNA, consistente en el derecho que tienen NNA a la convivencia con ambos padres a menos que exista una orden judicial en contrario.
¿Qué programas considera que se pueden articular entre si considerando posibles coincidencias?	Derivado de que los representantes de los DNNA se encuentran actualmente vinculados al sistema DIF, deberían vincularse todos ellos.
¿Qué línea de acción propondría para la coordinación de los distintos Programas?	Crear una oficina de coordinación que sea el enlace entre DIF, PRODEM, y el Sistema.
¿Cómo se podría articular al sector Académico en este proceso?	La academia juega un papel muy importante al generarla información necesaria para mejorar el sistema.
¿Cómo se podría articular al sector Social en este proceso?	La sociedad debe ser consiente del papel que juega en la implementación del sistema, ya que podrá denunciar de manera anónima si es conocedor de un caso de SIPNNA ya que le estado podrá seguir de oficio la investigación.
¿Cómo se podría articular al sector Privado en este proceso?	Podría integrarse en la misma manera que el social, en este sentido podemos referirnos a instituciones privadas que conozcan de algún caso de SIPNNA como serían los Médicos, Hospitales, Escuelas y prestadores de diversos servicios que tengan contacto con el niño y su entorno familiar.

5. **Evaluación:** valoración del grado de cumplimiento de los objetivos, del proceso y de los resultados obtenidos.

La fase de ejecución consiste en llevar a cabo lo programado, cumpliendo los plazos y realizando las actividades previstas. Es el momento decisivo del proyecto. Constituye su aplicación práctica y enfrenta a los gestores del mismo al contraste entre la actuación prevista y la capacidad real de obtener las modificaciones deseadas. Las operaciones realizadas en la fase anterior (análisis, diagnóstico y programación) tienen por finalidad, respectivamente, conocer los hechos y el contexto sobre el que se desea actuar, determinar cuál es el problema, necesidad o tema sobre el que se desea intervenir, y establecer el qué, para qué, cuánto, cómo, dónde, cuándo y con quién se va a hacer.

Si se ha acertado bien en la realización de las fases anteriores, la programación resultante será como un guion que se puede “leer” para ir siguiendo los pasos señalados con el fin de lograr los objetivos que se han colocado en el horizonte. Pero por muy bueno que haya resultado ser todo el diseño, continúa el proceso de toma de decisiones que acompaña a todo el ciclo de un proyecto, con el fin, en este caso, de realizar las actividades previstas y alcanzar los objetivos en condiciones permanentemente cambiantes.

La forma de gestión del proyecto va a depender mucho del propio estilo y de las normas de gestión implantados en la organización que lo promueve.

Una forma sencilla de presentar un informe de evaluación podría responder al siguiente índice de contenidos.

Resumen (características y elementos centrales del informe)

1.- Introducción

1.1.- Antecedentes y propósito de la evaluación

1.2.- Breve descripción del proyecto

1.3.- Metodología de la evaluación (diseño, fuentes, instrumentos, equipo)

2.- Resultados de la evaluación: la pertinencia del proyecto

2.1.- Justificación del proyecto desde sus comienzos

2.2.- Cambios en el contexto del proyecto durante la ejecución

3.- Resultados de la evaluación: la eficiencia del proyecto

3.1.- Progreso del proyecto comparado con lo inicialmente previsto

3.2.- Costes y uso de recursos comparados con el presupuesto

3.3.- Administración de actividades. Utilización de recursos

4.- Resultados de la evaluación: la eficacia del proyecto

4.1.- Logro de objetivos y resultados del proyecto

4.2.- Factores y procesos que han afectado (+/-) al logro de los objetivos

5.- Resultados de la evaluación: el impacto del proyecto

5.1.- Impactos previstos y no previstos sobre el sector beneficiario y otras partes afectadas (diferencias de género, edad, sociales, culturales, económicas, ...)

6.- Resultados de la evaluación: la viabilidad del proyecto

6.1.- En qué medida el proyecto es o llegará a ser viable

6.2.- Factores que afectan a la viabilidad: políticas de apoyo, capacidad institucional, factores de género, factores económicos, tecnológicos, aspectos socioculturales, participación de los niños y niñas

7.- Lecciones aprendidas

7.1.- Lecciones relativas al proyecto y a sus consecuencias sociales

8.- Conclusiones y recomendaciones

Como hemos visto a lo largo de esta investigación, un enfoque de derechos ofrece un mayor impulso a cuestiones prioritarias en el trabajo de defensa y promoción de los derechos de la infancia y adolescencia. Se trata de una estrategia en aquellos contextos donde la situación de la infancia y adolescencia presenta mayores retos

CONCLUSIONES

De lo expuesto en el presente trabajo de investigación, se puede afirmar que con la entrada en vigor de la Convención de los Derechos de los Niños en nuestro país, se marca un partearguas en la visión jurídica y el tratamiento de los derechos de la infancia.

El cambio de visión acerca de quiénes son y cómo hay que percibirlos y respetarlos hizo que las instituciones del Estado ahora sean garantes de los derechos humanos de la niñez, desde esa perspectiva, se ha demostrado a lo largo de la investigación que el enfoque de derechos representa una nueva forma de diseñar e instrumentar operativamente políticas y programas de gobierno, convirtiéndose en una tendencia que avanza progresivamente en el mundo.

En ese sentido, el nuevo enfoque de derechos es en esencia un instrumento metodológico que usa el discurso de la teoría constitucional e internacional de los derechos humanos, pero a su vez incorpora una dimensión política en el análisis: el de la decisión pública adoptada a través de las políticas públicas del Estado, quien se hace

principal responsable de la vigencia de los derechos y pone a la persona humana en el centro de toda su decisión.

En ese contexto, podemos entender que el Estado debe dirigir sus esfuerzos a implementar programas que deberán contar con un diagnóstico que permita identificar los principales problemas y acciones prioritarias a atender y posteriormente señalar las mejores estrategias para lograr el objetivo deseado: asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de este sector de la población.

Ahora bien, a fin de determinar si la presente tesis cumplió sus objetivos y ha sido comprobada la hipótesis planteada, es necesario hacer mención que al hacerse un recorrido teórico-conceptual del tema y emplearse la metodología propuesta podemos afirmar lo relatado en el sentido de que, si bien es cierto que en la actualidad existe un importante desarrollo y una fuerte presión internacional en que los Estados cumplan con los compromisos internacionales adquiridos, aún las instituciones creadas para ello, específicamente en el estado de San Luís Potosí, no logran pasar del discurso a los hechos, es decir, no han logrado materializar en políticas públicas y programas gubernamentales específicos los elementos que se requieren para el diseño de los mismos con dicho enfoque, lo cual trae aparejada que este grupo vulnerable de la sociedad aún no pueda ver cristalizada el respeto y protección a sus derechos fundamentales.

Con la sustracción interparental de menores se violan los derechos a tener una familia, a no ser separados de ella, al cuidado, al amor, a la convivencia y acercamiento

con la familia, a la unidad familiar, a tener comunicación con sus padres, el derecho inalienable y mutuo a las relaciones personales entre padres e hijos, a la existencia y conservación de la relación armónica con los padres, a la estabilidad del ambiente físico y familiar, al cuidado familiar, y el derecho a identificar los espacios, objetos y personas con quienes interactúa.

Por tanto, esta violación no puede ser desconocida por nuestro país el cual esta convencional y solidariamente obligado.

En la actualidad se está trabajando en la integración del Sistema de Protección a los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, sin embargo, el sistema no se encuentra funcionando ya que para esto se integren y coordinen las diferentes organizaciones que deben trabajar con el mismo objetivo de protección, respeto y en su caso restitución de los DNNA, si bien el sistema se está integrando en la actualidad en los tres niveles de gobierno y se cuenta con el compromiso para que entre en funcionamiento a la brevedad posible, se trata de un sistema por demás complejo, en el que deben intervenir los tres niveles de gobierno, organizaciones gubernamentales, privadas y la sociedad civil; se debe trabajar coordinadamente para que no existan contradicciones de acción y de razonamiento del personal de las mismas, por lo cual se deben capacitar.

Sin embargo, cada caso particular y cada DNNA debe ser trabajado de manera muy específica, proceso dentro del cual pueden intervenir diferentes organizaciones tanto públicas como privadas y deben hacerlo todas las que estén involucradas, de tal manera que el protocolo de acción genere un resultado favorable para el Niño, Niña o

Adolescente en cuestión, por lo cual llevara tiempo que el sistema pueda funcionar efectivamente.

En el caso concreto de la SINNA, se debe trabajar en el DNNA y no solo esperar a que los o el padre afectado ponga en movimiento esta acción, sin embargo, derivado del análisis que se ha realizado durante la elaboración de este trabajo, queda claro que la capacitación no ha llegado a ese punto, ya que aún se encuentra en la etapa de investigación y no se ha podido procesar esta información, de tal manera que aún no se conocen las necesidades de la población de NNA afectada por este caso y tampoco se ha pensado en una manera de acción para controlar este problema social.

En cuanto a las políticas públicas de prevención de la SIPNNA deben encaminarse, en primer término, a crear conciencia entre la sociedad de la *condición de persona humana* que caracteriza a las niñas y a los niños. Ellos no son objetos apropiables ni de libre disposición de los padres y, por esto, no pueden utilizarlos para sus fines personales, a costa de su normal desarrollo, comprometiendo desfavorablemente sus vidas futuras.

El sistema es una política pública que trata de focalizarlas acciones para la población de Niños, Niñas y Adolescentes y para ello, debe primero generar la información necesaria para saber cómo es este sector de la población y cuáles son sus necesidades tanto principales como las que de ellas derivan e influyen en la calidad del ejercicio del derecho de los mismos, por lo cual, es importante que en un principio se evalué esta situación, pero posteriormente se trabaje en la difusión de los derechos y la

manera en que deben ser respetados, trabajar en la prevención del atropello a estos derechos y la capacitación para el personal así como la difusión de los programas.

Por lo tanto derivado de los hallazgos expuesto en los capítulos la principal aportación será establecer que el enfoque de derechos aplicado a las políticas públicas deberá contener:

- Situar al niño como núcleo, reconociéndolo como sujeto de derechos y actor social.
- Reconocer a los gobiernos como principales garantes, responsables ante sus ciudadanos – incluyendo a los niños – y ante la comunidad internacional.
- Reconocer a los padres y familias como los primeros encargados del cuidado del niño, protectores y guías, apoyándolos en el cumplimiento de estos papeles.
- Otorgar prioridad a los niños y ofrecerles un ambiente amigable.

- Ser sensibles al género y buscar soluciones incluyentes que involucren un enfoque en aquellos niños y niñas que están en riesgo y contra los cuales se discrimina.

- Tratar el problema de las estructuras desiguales de poder (clase social, sexo, origen étnico, edad, etc.).

- Mantener una visión integral sobre los derechos del niño mientras se seleccionan estrategias y se toman acciones específicas.

- Establecer metas en lo que se refiere al cumplimiento pleno de los derechos.

- Apuntar al logro de resultados sostenibles para los niños, centrándose no sólo en las causas inmediatas de los problemas sino en sus raíces.

- Usar enfoques participativos y de empoderamiento en particular en lo que se refiere a los niños.

- Formar asociaciones y alianzas para promover los derechos del niño.

- Contar con cooperación internacional.

- Centrarse en aquellos que se encuentran en mayor riesgo y en los que son sujetos de discriminación. Emplear una perspectiva integral que exija una respuesta multisectorial.

- Proporcionar una meta a largo plazo, claramente definida dentro del marco legal internacional, que sea compartida por los gobiernos, los donantes y la sociedad civil.

- Promover reformas legales y de otro tipo, tales como el establecimiento de mecanismos regulares de monitoreo que permitan introducir mayores probabilidades de un cambio sostenible. (Save de Children, 2002).

Finalmente, se debe decir que la programación de los derechos de la infancia se debe tratar desde una perspectiva integral y considerar todas sus necesidades de desarrollo. Esto supone desarrollar una clara comprensión acerca de los contextos culturales y sociales para la búsqueda de estrategias y métodos adecuados.

Apéndice de abreviaturas

CCSLP	CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ
CFSLP	CÓDIGO FAMILIAR PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ
CPSLP	CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ
CPCSLP	CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ
CPPSLP	CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ
CDH	COMISIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS
CPF	CÓDIGO PENAL FEDERAL
CIDH	CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
CIDN	COMISIÓN INTERAMERICANA DE LOS DERECHOS DEL NIÑO
CDN	CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO
CPEUM	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
DIF	CENTRO DE DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA
DDN	DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS
DOF	DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
DH	DERECHOS HUMANOS
DIDH	DERECHO INTERNACIONAL DE LOS

	DERECHOS HUMANOS
DHI	DERECHOS HUMANOS DE LA INFANCIA
EBD	ENFOQUE BASADO EN DERECHOS
IIN	INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO, LA NIÑA Y EL ADOLESCENTE
ISN	INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO
LGDNNA	LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES
LSACSINNA	LEY SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE LOS NNA
NGP	NUEVA GESTIÓN PÚBLICA
NGS	NUEVA GERENCIA SOCIAL
NNA	NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES
ONU	ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
OC	OPINIÓN CONSULTIVA DE LA CIDH
OEA	ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS
PDNNA	PROSPECTIVA DE DERECHOS DE NIÑOS NIÑAS Y ADOLESCENTES
PP	POLÍTICAS PÚBLICAS
PRODEM	PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL MENOR
PPII	POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES PARA LA INFANCIA
PPPI	POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DE LA INFANCIA
SCJN	SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
SIPNNA	SUSTRACCIÓN INTERPARENTAL DE NNA
SINNA	SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE NNA
STJE	SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO
SIPENNA	SISTEMA ESTATAL DE PROTECCIÓN

	INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NNA
SIPINNA	SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LOS DERECHOS DE LOS NNA
SLP	SAN LUIS POTOSÍ
UNICEF	FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA

Bibliografía

Aguilar Inárritu, J. Alberto, “la reforma del Estado en México la estación actual”, *el cotidiano*, 144, 2007, México, UAM, mayo-junio 2007, Pp. 43.

Aguilar Villanueva, Luis F. “Problemas Públicos y agenda de gobierno” Mexico, Miguel Angel Porrua, 1993,

Álvarez, Alejandro, *La crisis global del capitalismo en México*, México, Era, 1987, Pp. 97.

Carbonell, Miguel, *Derechos fundamentales y democracia*, IFE, Mexico, 2013, 9, 12, 50.

Casilda Bejar, “América Latina y el Consenso de Washington”, en *Boletín económico de ICE*, no 2803, 2004, España, del 26 de abril al 2 de mayo de 2004, Pp. 19, disponible en <http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/...34k>, consultado enero de 2016.

Cejudo y Michel, *Coherencia y Políticas Publicas, Metas, instrumentos y poblaciones objetivo*, CIDE, Mexico, 2014.

Cillero Bruñol, Miguel, “el interés superior del niño, en el marco dela convención internacional sobre los derechos del niño, recuperada el 14 de junio de 2007. <http://www.observatoriosocial.com.ar/proyectos/preliminares.pdf>

Cousiño Donoso y Foxley Rioseco, *Políticas Publicas para la Infancia*, Comision Nacional de Chile y UNESCO, Chile, 1998, 9-16

Cunnigham, Hugo, los hijos de los pobres, la imagen de la infancia desde el siglo XVII, recuperado el 3 de noviembre de 2007 <http://www.iin.oea.org/cursosadistancia/loshijosdelospobres.pdf>

Egg, Esequiel Ander, *Introducción a las Técnicas de Investigación Social*. HVMANITAS Argentina (1976)

Figuerola Delgado, Silvana Andrea, *Del neoliberalismo al crecimiento desde dentro. Elementos para un modelo alternativo de acumulación en América Latina*, México, Unidad Académica de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2003, Pp. 16-21.

Franch, Follegati y Oemjean, *La infancia, una lectura desde la perspectiva de género*, en “*Cousiño y Foxle, Políticas Publicas para la Infancia, Comisionn Nacional de Chile y UNESCO, Chile*” 121-138

Guendel Gonzalez, Ludwin, *Políticas Publicas y Derechos Humanos*, Revista de Ciencias Sociales, año/Vol. III, numero 097, Universidad de Costa Rica, San Jose Costa Rica 105-125.

Guendel Ludwin, Barahona Manuel, Bustelo Eduardo, *Derechos Humanos Niñez y Adolescencia*, Flacso Costa Rica, San José de Costa Rica, 2005

Grau, Olga, *Representacion Social de la Infancia, discursos y practica*, en “*Cousiño y Foxle, Políticas Publicas para la Infancia, Comisionn Nacional de Chile y UNESCO, Chile*” 43-44

Holloway, John, *Donde está la lucha de clases hoy*, Argentina, ediciones herramienta e instituto de ciencias sociales y humanidades de la Universidad Autonóma de Puebla, 2004, Pp. 100.

Huerta Moreno, María Guadalupe “El neoliberalismo y la conformación del estado subsidiario”, en: *Política y cultura*, núm 024, 2005, México, Universidad Autónoma Metropolitana, otoño 2005, Pp. 125.

Lanni, Octavio *La formación del estado populista en América Latina*, México, editorial ERA (serie popular), 1984, capítulo XII, Pp. 134-148.

Larrain, Soledad, *De objeto de protección a sujeto de derechos*, en “*Cousiño y Foxle, Políticas Publicas para la Infancia, Comisionn Nacional de Chile y UNESCO, Chile*” 91-98

Magendzo, Abraham, *educación en derechos humanos. Un desafío Imposible*. en “Cousiño y Foxle, *Políticas Publicas para la Infancia, Comisionn Nacional de Chile y UNESCO, Chile*” 99-120

Merton, Robert (1984) *TEoria y Estructura Sociales*. Mexico; Fondo de Cultura Económica

Meza Padilla, Eligio, “El estado mexicano en el gobierno de Lázaro Cárdenas: fuente el nacionalismo”, Mimeo, 1987, Pp. 243.

Offe, Clauss, *Contradicciones en el Estado de bienestar*, España, Alianza editorial, 1984, Pp. 135-142.

Picó, Josep, *Teorías sobre el Estado de bienestar*, México, Siglo XXI, 1999, Pp. 177-181.

PARSONS, Wayne, (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO México/Miño Davila, México (2007).

Perez Yarahuan, Gabriela, “Políticas Publicas sobre niñez y adolescencia en Mexico”, Mexico, UAM, 2- 5,

Saettone, Mariella “el estado de derecho y los derechos económico sociales y culturales de la persona humana”, Pp. 138-190, disponible en www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev consultado el 13 de marzo de 2016.

Ramirex Leon, Lucero, *El controlparlamentario y el re diseño de las Politicas Publicas*, CESOP, 2013, Mexico, 113-136

Rolla, Leal y Torres, *Diagnostico de la educación parvularia en Chile: avances y desafíos*, en “Cousiño y Foxle, *Políticas Publicas para la Infancia, Comisionn Nacional de Chile y UNESCO, Chile*”, 17-42

Consulta De Medios Electrónicos

Sistema nacional de información de escuelas, SEP, <http://www.sniesep.sep.gob.mx/SNIESC/> consultada el 8 de diciembre de 2015

Código Penal para el Estado de San Luis Potosí, POE martes 16 de Octubre de 2012
Decreto 1155.

Código Familiar para el Estado de San Luis Potosí, Fecha de Aprobación: 12
DE DICIEMBRE DE 2008 Fecha de Promulgación: 18
DE DICIEMBRE DE 2008 Fecha de Publicación: 18 DE DICIEMBRE DE 2008,
Código publicado en el Periódico Oficial, el Jueves 18 de Diciembre de 2008. DECRETO
555

<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=robo%2520de%2520infante&Dominio=Rubro&TATJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=4&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=187393&Hit=2&IDs=186431,187393,199700,203249&tipoTesis=&Semanaario=0&tabla=> Época: Novena Época, Registro: 187393, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Marzo de 2002, Materia(s): Penal , Tesis: VI.1o.P.186 P, Página: 1455. Visto Martes 6 de Mayo de 2016

<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=robo%2520de%2520infante&Dominio=Rubro&TATJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=4&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=203249&Hit=4&IDs=186431,187393,199700,203249&tipoTesis=&Semanaario=0&tabla=> Época: Novena Época; Registro: 199700; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo V, Enero de 1997; Materia(s): Penal; Tesis: VI.2o.148 P; Página: 517 ; VISTO: Martes 6 de Mayo de 2016.

<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=robo%2520de%2520infante&Dominio=Rubro&TATJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=4&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=199700&Hit=3&IDs=186431,187393,199700,203249&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=>

Época: Novena Época; Registro: 203249; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo III, Febrero de 1996 ; Materia(s): Penal; Tesis: VI.2o.49 P; Página: 445; VISTO: Martes 6 de Mayo de 2016

LEYES Y REGLAMENTOS

CODIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI Código publicado en el Periódico Oficial, Suplemento al No. 31, el 18 de abril de 1946.

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI ULTIMA REFORMA PUBLICADA EN EL PERIODICO OFICIAL:11 DE JULIO DE 2009. Código publicado en el Suplemento al número 48 del Periódico Oficial, el 19 de junio de 1947

CODIGO FAMILIAR PARA EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI. ÚLTIMA REFORMA PUBLICADA EN EL PERIODICO OFICIAL: 12 de Octubre de 2010. Código publicado en la Edición Extraordinaria del Periódico Oficial, el jueves 18 de diciembre de 2008.

CODIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI ULTIMA REFORMA PUBLICADA EN EL PERIODICO OFICIAL: EL SABADO 05 DE SEPTIEMBRE DE 2015. Ley publicada en la Edición Extraordinario del Periódico Oficial del Estado, El Sabado 29 de Septiembre de 2014.

Código publicado en la Edición Extraordinaria del Periódico Oficial, el sábado 30 de septiembre de 2000. ÚLTIMA REFORMA PUBLICADA EN EL PERIODICO OFICIAL: 05 DE SEPTIEMBRE DE 2015

CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Nuevo Código publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014 Última reforma publicada DOF 12-01-2016

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 TEXTO VIGENTE Última reforma publicada DOF 29-01-2016

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SAN LUIS POTOSÍ ULTIMA REFORMA PUBLICADA EN EL PERIODICO OFICIAL: EL MARTES 14 DE JULIO DE 2015

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, UNICEF, 20 DE NOVIEMBRE DE 1989

DECLARACION DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS 1959