

IBERO
PUEBLA®

IDHIE INSTITUTO DE
DERECHOS HUMANOS
IGNACIO ELLACURÍA, SJ


almudenna
Impulsora de Derechos


Fundación
JUCONI
Junto con las niñas y los niños



Red por la Infancia y la Adolescencia
Puebla A.C.



VALORA A.C.



FUNDACIÓN
**REGALA
VIDA**

AGENDA DE INCIDENCIA POLÍTICA:

DERECHOS HUMANOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN PUEBLA

MESA DE DERECHOS HUMANOS
DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

CLÍNICA INTERDISCIPLINARIA
DE DERECHOS HUMANOS DEL
INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS
IGNACIO ELLACURÍA, SJ



COORDINADORA

MARÍA DEL ROSARIO ARRAMBIDE GONZÁLEZ

AGENDA DE INCIDENCIA POLÍTICA:
DERECHOS HUMANOS DE LOS NIÑOS,
NIÑAS Y ADOLESCENTES EN PUEBLA

MESA DE DERECHOS HUMANOS DE LOS NIÑOS,
NIÑAS Y ADOLESCENTES

CLÍNICA INTERDISCIPLINARIA DE DERECHOS HU-
MANOS DEL INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS
IGNACIO ELLACURÍA, SJ

Directorio
Mario Ernesto Patrón Sánchez
Rector

Carlos Francisco Valverde Díaz De León
Director General del Medio Universitario

Iliana Galilea Cariño Cepeda
Directora del Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría,
SJ

Coordinadora
María del Rosario Arrambide González
Responsable de Orientación Jurídica y Psicosocial

Corrección de estilo
Cuauhtémoc Cruz Isidoro
Responsable de Comunicación

Elaboración de la Agenda Política:
Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, SJ
Almudenna
Angelitos Juguetones A.C.
Colectivo Especializado de Derechos Humanos A.C.
Fundación JUCONI A.C.
Fundación Regala Vida A.C.
Observatorio de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de
Puebla (ODENNAP)
Red por la Infancia y Adolescencia Puebla A.C.
Valora A.C.
57 medlab

AGENDA DE INCIDENCIA POLÍTICA: DERECHOS HUMANOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN PUEBLA

MESA DE DERECHOS HUMANOS DE LOS NIÑOS,
NIÑAS Y ADOLESCENTES
CLÍNICA INTERDISCIPLINARIA DE DERECHOS HU-
MANOS DEL INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS
IGNACIO ELLACURÍA, SJ

MARÍA DEL ROSARIO ARRAMBIDE GONZÁLEZ
COORDINADORA



UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA PUEBLA
Biblioteca Interactiva Pedro Arrupe SJ
Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación

Primera edición, 2019

DR © Universidad Iberoamericana Puebla
Blvd. Niño Poblano 2901, Reserva Territorial Atlixcáyotl,
San Andrés Cholula, Puebla, México. CP 72820
libros@iberopuebla.mx

“Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal de Derecho de Autor, y en su caso, de los tratados internacionales aplicables; la persona que infrinja esta disposición, se hará acreedora a las sanciones legales correspondientes.”

Impreso en México
Printed in Mexico

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
1. DERECHO A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA	11
1.1 Marco legal	11
1.2 Contexto	14
1.3 Exigencias	19
2. DERECHO A LA EDUCACIÓN	25
2.1 Marco legal	25
2.2 Contexto	28
2.3 Exigencias	33
3. DERECHO A LA SALUD	37
3.1 Marco legal	37
3.2 Contexto	39
3.3 Exigencias	50
4. DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y AL DEBIDO PROCESO	55
4.1 Marco legal	55
4.2 Contexto	61
4.3 Exigencias	65
5. MIGRACIÓN INFANTIL	69
5.1 Marco legal	69
5.2 Contexto	72
5.3 Exigencias	73

6. PRESUPUESTO	77
6.1 Marco legal	77
6.2 Contexto	78
6.3 Exigencias	84
7. CONCLUSIONES	87

INTRODUCCIÓN

El respeto y garantía de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) por parte del Estado, resulta crucial para lograr el pleno desarrollo de la infancia como principio rector de los derechos humanos.

Los tratados internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, han reconocido la protección especial que los NNA requieren por su condición de minoría de edad. Es por ello que, el Estado, en el marco principal de sus obligaciones generales de respeto, garantía y adopción de disposiciones de derecho interno, no sólo debe abstenerse de violar los derechos, sino también adoptar las medidas eficaces y adecuadas para hacerlos efectivos, es decir, para ponerlos al alcance del goce y ejercicio por parte de los NNA y, a su vez, prevenir las violaciones a derechos humanos, investigarlas y sancionarlas.

En el estado de Puebla, los derechos humanos de los NNA, así como los derechos de muchos otros sectores de la población, se encuentran lejos de ser respetados y garantizados, por el contrario, existen diversos contextos y/o situaciones que ponen de manifiesto la evidente violación de dichos derechos.

Además, por la condición de minoría de edad de los NNA, ellos son reconocidos como un grupo en situación de vulnerabilidad, lo que exige del Estado, a través de las diversas dependencias públicas y agentes estatales, la adopción de medidas positivas o especiales de protección con la finalidad de hacer frente a contextos históricos de negación de derechos.

Por lo anterior, la Mesa de derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes (Mesa de DHNNA) de la Clínica

Interdisciplinaria de Derechos Humanos, del Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, SJ, de la Universidad Iberoamericana Puebla, conformada por diversas Organizaciones de la Sociedad Civil dedicadas a la promoción, protección y defensa de los derechos humanos de los NNA, se dio a la tarea de realizar la presente *Agenda de Incidencia Política*, con la finalidad de plantear una serie de exigencias a las autoridades competentes, teniendo como antesala un proceso de documentación del contexto actual de diversos derechos humanos de los NNA y el marco legal que protege tales derechos y prescribe las obligaciones de las autoridades estatales y municipales.

La presente *Agenda* cuenta con seis apartados, cinco de ellos sobre los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes: derechos a una vida libre de violencia, a la educación, a la salud, a la seguridad jurídica y al debido proceso, y ante la migración infantil. El último apartado se refiere al presupuesto.

En cada apartado se analiza el marco legal que protege dichos derechos; el contexto, dando cuenta de la situación actual y destacando las principales carencias que imposibilitan el acceso real a ellos; así como los obstáculos en el respeto y garantía de los derechos, y las exigencias que esta Mesa de DHNNA realiza a diversas autoridades.

Todo lo anterior tiene el propósito de impulsar acciones de incidencia que tengan por objeto colocar los derechos humanos de los NNA en la agenda política pública de las actuales administraciones estatales y municipales y en pro de la plena garantía de los mencionados derechos.

1. DERECHO A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

1.1 MARCO LEGAL

A nivel internacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por México en 1981 y, por ende, de carácter obligatorio, establece en su artículo 19 que: “Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”. Esto implica una protección especial y reforzada a los derechos de los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA), principalmente por el Estado, dado que sobre éste recaen las obligaciones en materia de derechos humanos, lo que ha sido señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) en el caso *Masacres de Río Negro vs Guatemala* al referir que:

[...] los niños tienen derechos especiales a los que corresponden deberes específicos por parte de la familia, la sociedad y el Estado. Su condición exige una protección especial debida por este último y que debe ser entendida como un derecho adicional y complementario a los demás derechos que la Convención reconoce a toda persona. La prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de los niños, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención cuando el caso se refiera a menores de edad. El Estado debe prestar especial atención a las necesidades y a los de-

rechos de los niños, en consideración a su condición particular de vulnerabilidad.¹

Por ende, los NNA deben ser protegidos de manera especial contra cualquier injerencia arbitraria que ponga en riesgo alguno de sus derechos humanos, particularmente su derecho a una vida libre de violencia. Al respecto, el artículo 19 de la Convención de los Derechos del Niño señala que:

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

Por su parte, los artículos 34 y 35 de la misma Convención establecen la obligación estatal de protegerlos contra todas las formas de explotación y abuso sexuales y de adoptar medidas para impedir el secuestro, la venta o la trata.

De las disposiciones anteriores se desprende la obligación del Estado de adoptar las medidas adecuadas y eficaces para proteger a los niños, niñas y adolescentes de cualquier tipo de violencia en su contra, sea en el ámbito familiar, escolar, comunitario, institucional o cualquier otro.

Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su Observación General número 13 señaló: “Tanto los niños como las niñas corren el riesgo de sufrir todas las formas de violencia, pero la violencia suele tener un componente de género”,² lo que puede observarse en la sexualización de la violencia contra las niñas, o en los feminicidios, como

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala*, Sentencia de 4 de septiembre de 2012, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 120.

² Organización de las Naciones Unidas, Comité de derecho del niño, Observación General número 13, párr. 19.

máxima expresión de la violencia de género hacia niñas y adolescentes.

A nivel nacional, la Ley General de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes reconoce, en su artículo 46, el derecho de ellos a una vida libre de toda forma de violencia y a que se resguarde su integridad personal, a fin de lograr las mejores condiciones de bienestar y el libre desarrollo de su personalidad, mientras que el artículo 47 señala que las autoridades federales, estatales y municipales están obligadas a considerar la perspectiva de género en las situaciones de violencia y a tomar las medidas necesarias para prevenir, atender y sancionar los casos en que los NNA se vean afectados por:

- I. El descuido, negligencia, abandono o abuso físico, psicológico o sexual;
- II. La corrupción de personas menores de dieciocho años de edad;
- III. Trata de personas menores de 18 años de edad, abuso sexual infantil, explotación sexual infantil con o sin fines comerciales, o cualquier otro tipo de explotación, y demás conductas punibles establecidas en las disposiciones aplicables;
- IV. El tráfico de menores;
- V. El trabajo antes de la edad mínima de quince años, prevista en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones aplicables;
- VI. El trabajo en adolescentes mayores de 15 años que pueda perjudicar su salud, su educación o impedir su desarrollo físico o mental, explotación laboral, las peores formas de trabajo infantil, así como el trabajo forzoso, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las demás disposiciones aplicables, y
- VII. La incitación o coacción para que participen en la comisión de delitos o en asociaciones delictuosas, en conflictos armados o en cualquier otra actividad que impida su desarrollo integral.

Finalmente, a nivel estatal, la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado Libre y Soberano de Puebla, en su artículo 25, reconoce el

derecho de los NNA a ser protegidos en su integridad, su libertad y contra el maltrato y el abuso sexual, y que el Estado y los municipios garanticen que sean protegidos contra actos u omisiones que puedan afectar su salud física o mental, su dignidad y su normal desarrollo.

De las disposiciones legales internacionales, nacionales y estatales se desprende el derecho de los NNA a una vida libre de violencia, pero a su vez la obligación de las autoridades federales, estatales y municipales de adoptar medidas eficaces y adecuadas para protegerlos de cualquier tipo de violencia en su contra, lo que implica implementar acciones para prevenir y erradicar la violencia, así como para investigarla y sancionarla.

1.2 CONTEXTO

La violencia contra los NNA es un problema complejo y multifacético, que coloca en situación de vulnerabilidad el goce y ejercicio de diversos derechos humanos, impide el pleno desarrollo de la infancia y es una manifestación de la falta de protección especial que debe proveérseles por parte de la familia, la sociedad y el Estado, debido a su condición de minoría de edad, tal y como lo establece el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La violencia ejercida contra NNA por su condición de minoría de edad constituye un acto de discriminación debido a que los excluye o restringe del goce y ejercicio pleno de sus derechos humanos. Dicha violencia se manifiesta a través de sus diversos tipos: física, económica, sexual y psicológica, así como en distintas modalidades o ámbitos, como el escolar, familiar, institucional y comunitario.

En lo que respecta al MALTRATO INFANTIL, en Puebla, el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SIF) reportó 14 mil 87 casos durante el periodo 2001-2011,³ ob-

³ Red por los Derechos de la Infancia en México, *La Infancia cuenta en México 2012. Desafíos actuales para la defensa de las garantías de la infancia. Análisis del marco legal mexicano*, México, 2012, citado por Moreno Pérez, Salvador, 2013, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Algunas consideraciones sobre el maltrato in-*

servándose el mayor número en 2007 y un aumento periódico de ellos en el transcurso del periodo reportado.

Tabla 1. Maltrato infantil 2001-2011	
Periodo 2001-2011	Casos donde se comprueba el maltrato
2001	939
2002	499
2003	217
2004	1 829
2005	1 732
2006	S/D
2007	2 374
2008	921
2009	3 434
2010	648
2011	1 494
TOTAL	14 087

Fuente: Red por los Derechos de la Infancia en México, *La Infancia cuenta en México 2012*.

Los altos índices de maltrato infantil se corroboran también en el diagnóstico *Niñas, niños y adolescentes en Puebla: Panorama de la seguridad y el derecho a vivir sin violencia*, elaborado por la Red por los Derechos de la Infancia en México y el Observatorio de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de Puebla, el cual reporta que, en la entidad, seis de cada diez NNA son víctimas de maltrato por parte de sus padres, madres o cuidadores.⁴

fantil en México, pp. 29-32, disponible en: https://www.google.com.mx/search?q=Algunas+consideraciones+sobre+el+maltrato+infantil+en+M%C3%A9xico&rlz=1C1EJFA_enMX674MX674&oq=Algunas+consideraciones+sobre+el+maltrato+infantil+en+M%C3%A9xico&aqs=chrome..69i57j69i59.1733j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8#

⁴ Red por los Derechos de la Infancia en México y Observatorio de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de Puebla, ODENNAP, 2018, *Ni-*

Por otro lado, de acuerdo con el informe *La Infancia cuenta en México 2017*, en la ciudad de Puebla, de un total de 176 mil 468 NNA entre 12 y 18 años que estudian, 52 mil 858 reportaron haber sido víctimas de ACOSO ESCOLAR (*bullying*) durante el año 2014, mientras que 50 mil 64 declararon haber sufrido maltrato o delitos en otros ámbitos, como son el familiar, laboral y comunitario.⁵

En lo que respecta a la VIOLENCIA ESCOLAR EJERCIDA POR AUTORIDADES ESCOLARES, de acuerdo con el diagnóstico *Derechos Humanos en el Estado de Puebla: su progresividad a partir de procesos históricos y contextos actuales*, durante el periodo de 2011 a septiembre de 2016, se sancionaron y/o cesaron a 242 profesores y profesoras por ejercer violencia en contra de 248 alumnos y alumnas (en adelante alumnado). De ellos, el 52.4% correspondió a mujeres y el 47.6% a hombres, es decir, 130 mujeres y 118 hombres.⁶

En cuanto a la violencia ejercida contra las niñas, prevalecen los actos inmorales (violencia sexual) contra 90 de ellas, frente a 40 que vivieron maltrato físico, a diferencia de los niños, entre los cuales 93 fueron víctimas de maltrato físico y 25 de actos inmorales. Lo anterior evidencia que los actos inmorales son cometidos principalmente contra las niñas,⁷ aunque también se observa un incremento periódico de la violencia ejercida contra el alumnado en general con el transcurso de los años. Estos datos pueden observarse en la siguiente tabla:

ñas, niños y adolescentes en Puebla: Panorama de la seguridad y el derecho a vivir sin violencia, p. 7.

⁵ Red por los Derechos de la Infancia en México, *La Infancia cuenta en México 2017, Desafíos en el acceso a la justicia para niñas, niños y adolescentes*, p. 17, citando a INEGI, Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia 2014 (ECOPRED), Tabulados básicos.

⁶ Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, SJ, 2017, Diagnóstico *Derechos Humanos en el Estado de Puebla: su progresividad a partir de procesos históricos y contextos actuales*, p. 154.

⁷ *Ibidem*, p. 155.

Tabla 2. Violencia escolar ejercida por autoridades escolares, 2011-2016							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (corte a septiem- bre)	Total
Total de alumnado	21	32	43	57	40	55	248
Alumnas	11	16	23	29	20	31	130
Maltrato físico	1	6	3	13	10	7	40
Actos in- morales	10	10	20	16	10	24	90
Alumnos	10	16	20	28	20	24	118
Maltrato físico	10	12	11	21	18	21	93
Actos in- morales	0	4	9	7	2	3	25

Fuente: Elaboración propia retomada de las tablas del Diagnóstico *Derechos Humanos en el Estado de Puebla: su progresividad a partir de procesos históricos y contextos actuales* (IDHIE, 2017: 155).

El mismo diagnóstico documenta cómo en las sanciones impuestas prevalece la nota mala (con 56%), mientras un reducido número de sanciones concluyen en el cese del personal docente (14.8% de los casos).⁸ Esto a pesar de que la violencia ejercida contra NNA son actos graves que vulneran sus derechos humanos y su pleno desarrollo. La alta incidencia de notas malas como sanciones manda un mensaje de tolerancia estatal frente a la violencia que sufren NNA, lo que permite la repetición de hechos futuros similares por no existir una sanción proporcional a la gravedad del daño.

Los datos anteriores reflejan un panorama del contexto de la violencia contra NNA en Puebla, donde se observan altos índices de maltrato infantil ejercido en los distintos

⁸ *Ibíd.*, p. 157.

ámbitos en los que se desarrollan, el *bullying* o acoso entre pares y la violencia ejercida por autoridades escolares.

Otro problema complejo que afecta a la sociedad poblana en su conjunto es la DESAPARICIÓN DE PERSONAS. En enero de 2018, con 341 casos, Puebla se ubicó como la ciudad con mayor número de NNA desaparecidos (108 hombres y 233 mujeres), colocándose en primer lugar nacional, por encima de Tijuana, donde se reportaron 250 desaparecidos y de Ciudad Juárez, con 217 casos.⁹

En julio de 2017, a nivel estatal, Puebla se había ubicado en el segundo lugar con mayor número de NNA desaparecidos, con 647 casos (447 mujeres y 200 hombres).¹⁰

Entre las graves violaciones a derechos humanos se ubican también los FEMINICIDIOS. De acuerdo con el Observatorio de Violencia Social y de Género (OVSG), durante 2015 se cometieron 81 probables feminicidios, siendo víctimas seis menores de edad; en 2016 tuvieron lugar 84 probables feminicidios, de los cuales tres fueron menores de edad; para 2017 se documentaron 106 probables feminicidios, de los que tres fueron niñas o mujeres adolescentes y, finalmente, de 79 probables feminicidios cometidos en 2018, seis correspondieron a menores de edad.¹¹

Otra grave situación que afecta de forma desmedida el derecho de NNA a una vida libre de violencia es la TRATA DE PERSONAS, sea con fines de explotación sexual, laboral, o tráfico de órganos.

⁹ Ambar Barrera, Lado B, 14 de mayo de 2018, “La ciudad de Puebla, 1er lugar nacional en desaparición de mujeres adolescentes”, citando cifras del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, en: <https://ladobe.com.mx/2018/05/la-ciudad-de-puebla-1er-lugar-nacional-en-desaparicion-de-adolescentes/>

¹⁰ Red por los Derechos de la Infancia en México, *La infancia cuenta en México 2017, Desafíos en el acceso a la justicia para niñas, niños y adolescentes*, p. 10, citando al Registro Nacional de datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas.

¹¹ Observatorio de Violencia Social y de Género del Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría SJ, Universidad Iberoamericana Puebla.

De acuerdo con datos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH),¹² durante el periodo 2009-2013, en Puebla se reportaron 177 víctimas de trata de personas, de las cuales 148 fueron mujeres y 29 hombres. De ese total de 177 víctimas, 92 fueron NNA, es decir, el 52%. Ello nos permite observar la feminización de la trata de personas en menores de edad.

En cuanto a las modalidades de la explotación, el *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México* señala que, del total de 107 averiguaciones previas radicadas, 99 fueron por explotación sexual y ocho por explotación laboral, por lo tanto, se aprecia una sexualización de la trata de personas, y esto, aunado a los datos anteriores, nos lleva a concluir que la explotación sexual recae principalmente en mujeres y menores de edad.

En lo que se refiere al ámbito de la justicia frente a la trata de personas, el mismo diagnóstico refleja que Puebla es la segunda entidad con mayor número de averiguaciones previas con un total de 107, después de Chiapas, con 166. No obstante, de las 107 averiguaciones radicadas entre 2009 y 2013, sólo se consignaron 69 (64.4%), de las cuales se emitieron siete sentencias.¹³ Es decir, sólo 6.5 % de las denuncias logran una sentencia, por consiguiente, la mayoría de los casos quedan en la impunidad, sin lograr un eventual enjuiciamiento y castigo para los perpetradores, lo que, a todas luces, fomenta la repetición y agravamiento de la trata de personas.

1.3 EXIGENCIAS

Frente a los alarmantes datos de violencia reportados en el apartado que antecede, la Mesa de Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Clínica Interdisciplinaria de Derechos Humanos, exige a las autoridades competentes, en el marco del cumplimiento de sus obligaciones de

¹² Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2013, *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México*, pp. 173-178.

¹³ *Ibíd.*, pp. 102 y 105.

respeto, garantía y adopción de medidas en materia de derechos humanos, lo siguiente:

PRIMERA. Que el Gobierno del Estado firme, se comprometa a dar cabal cumplimiento a los compromisos de México por la Niñez (Mx por la niñez)¹⁴ y Pacto por la Primera Infancia¹⁵ y haga públicos los avances y resultados.

SEGUNDA. Instalar, mediante un proceso autónomo, transparente y de forma inmediata, la Secretaría Técnica Estatal del Sistema Integral de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), con los recursos humanos, técnicos y presupuestales adecuados para promover y garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

TERCERA. Que el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia desarrolle, en el plazo de un año, una política pública integral y permanente que tenga por objeto prevenir y erradicar todas las formas de violencia ejercidas en contra de los niños, niñas y adolescentes. Dicha política debe contener para su eficacia indicadores de implementación, monitoreo y evaluación.

CUARTA. Que la Secretaría de Educación Pública implemente acciones de difusión, promoción y capacitación en las escuelas públicas y privadas para la debida aplicación del Protocolo para la Prevención, Detección y Actuación en casos de abuso sexual infantil, acoso escolar y maltrato en las escuelas de educación básica.

QUINTA. Que la Secretaría de Educación Pública y la Comisión Estatal de Derechos Humanos, implementen programas continuos, permanentes y obligatorios de sensibilización, capacitación y evaluación, dirigidos a los docentes de educación pública en temas de

¹⁴ Véase *México pro la niñez*, en: <http://mxporlaninez.org/>

¹⁵ Véase *Pacto por la Primera Infancia*, en: <https://www.pactoprimerainfancia.org.mx/>

derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, haciendo énfasis en su derecho a una vida libre de violencia y discriminación, con la finalidad de erradicar la violencia ejercida por las autoridades escolares. Dichos programas deben contener para su eficacia indicadores de implementación, monitoreo y evaluación

SEXTA. Que el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia diseñe e implemente una campaña permanente en espacios públicos, medios de comunicación, redes sociales y escuelas públicas y privadas, para sensibilizar y disminuir la violencia familiar ejercida en contra de los niños, niñas y adolescentes. Dicha campaña debe contener para su eficacia indicadores de implementación, monitoreo y evaluación.

SÉPTIMA. Que el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia diseñe, asegure recursos e implemente un Protocolo de Cuidados Alternativos y Reintegración Familiar con énfasis en derechos humanos e interés superior de la infancia, para niños, niñas y adolescentes que enfrentan situaciones de maltrato y violencia.

OCTAVA. Que la Secretaría General de Gobierno diseñe e implemente una campaña permanente en espacios públicos, medios de comunicación, redes sociales y escuelas públicas y privadas, principalmente en las zonas detectadas de alto riesgo, para prevenir y erradicar la trata de personas, especialmente de niñas, niños y adolescentes, haciendo frente a los factores que aumentan su vulnerabilidad y los que originan la demanda de servicios de comercio sexual y de trabajo en condiciones de explotación. Dicha campaña debe contener para su eficacia indicadores de implementación, monitoreo y evaluación.

NOVENA. Que la Fiscalía General del Estado lleve a cabo acciones de difusión, promoción y capacitación dirigidas a la Unidad de Investigación Especializada en Trata de Personas de la Fiscalía de Secuestro y Delitos de Alto Impacto, para la debida aplicación del

Protocolo para la investigación, preparación a juicio y juicio de los delitos en materia de trata de personas para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

DÉCIMA. Que la Fiscalía General del Estado clausure de forma permanente todo establecimiento involucrado en el delito de trata de personas, resguardando la integridad de las víctimas.

DÉCIMA PRIMERA. Que la Fiscalía General del Estado, ante la denuncia de la desaparición de niños, niñas y adolescentes, active de forma inmediata la Alerta Amber.

DÉCIMA SEGUNDA. Que la Fiscalía General del Estado diseñe, asegure recursos e implemente un Protocolo eficaz de actuación e investigación frente a la desaparición de niños, niñas y adolescentes, con enfoque de derechos humanos e interés superior de la infancia.

DÉCIMA TERCERA. Que la Fiscalía General del Estado lleve a cabo acciones de difusión, promoción y capacitación para la debida aplicación del Protocolo de investigación del delito de feminicidio para el Estado Libre y Soberano de Puebla en el sistema penal acusatorio.

DÉCIMA CUARTA. Que la Secretaría General de Gobierno garantice la implementación de las 45 medidas y 149 acciones del Plan de Acción para dar Seguimiento a la Alerta de Género en los 50 municipios de la entidad poblana señalados en dicha Alerta y haga públicos los avances y resultados.

DÉCIMA QUINTA. Que la Secretaría de Educación, la Fiscalía General del Estado y el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, desarrollen una campaña de difusión a largo plazo, dirigida tanto al estudiantado y padres y madres de familia, como a la sociedad en general, que tenga por objeto transmitir los mecanismos y procedimientos administrativos

y/o penales para denunciar la violencia en la escuela, la violencia familiar, la trata de personas y cualquier otro tipo de violencia ejercida en contra de niños, niñas y adolescentes. Dicha campaña debe contener para su eficacia indicadores de implementación, monitoreo y evaluación.

2. DERECHO A LA EDUCACIÓN

2.1 MARCO LEGAL

A nivel internacional, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de la que México es signatario desde 1990, estipula, en su artículo 4, la obligación de los Estados de adoptar las medidas administrativas y legislativas para dar efectividad a los derechos reconocidos en dicha Convención a favor de niñas, niños y adolescentes en el país. En particular, la Convención reconoce el derecho de los NNA a la educación y el deber de los Estados de:

- a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;
- b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;
- c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;
- d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;
- e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.¹⁶

¹⁶ Organización de las Naciones Unidas, Convención de los Derechos del Niño, Art. 28.

Este instrumento internacional marcó un cambio de paradigma en la concepción tradicional de este grupo etario como sujetos de asistencia, para dar lugar a su reconocimiento como sujetos plenos de derechos. En los años posteriores a la ratificación de la CDN, el Estado Mexicano ha reforzado su compromiso con el cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia a través de diversas formas legislativas, entre las que destaca la promulgación, en diciembre de 2014, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA). Este ordenamiento reconoce el interés superior por la niñez como elemento rector de las decisiones que se tomen respecto a este sector de la población, procurando en todo momento el cumplimiento integral de sus derechos.

A nivel nacional, el derecho a la educación y al acceso a los servicios educativos a nivel federal se encuentran regulados por la Constitución, la Ley General de Educación, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

A nivel estatal, cada entidad cuenta con su propia Ley de Educación, que señala las atribuciones exclusivas de las autoridades estatales, así como las demás correspondientes a las autoridades federales y estatales.

El Artículo 3º Constitucional estipula que todo individuo tiene derecho a recibir educación, y que el Estado debe impartir educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, de manera obligatoria y gratuita, y que tendrá entre sus objetivos desarrollar todas las facultades del ser humano y el respeto a los derechos humanos. Además de impartir educación obligatoria, el Estado debe promover y atender todos los tipos y modalidades educativos.

En la Reforma Constitucional del sistema educativo del año 2013 se hizo énfasis en la calidad, al señalar que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y directivos, asegurarán el máximo logro de aprendizaje de los educandos y que la calidad se basa en el mejoramiento constante y en el mayor logro académico de los y las estudiantes.

El Artículo 4° Constitucional establece que todas las personas, incluidas las niñas, niños y adolescentes, tienen derecho a satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación y esparcimiento para su desarrollo integral, que su preservación y exigencia es deber de los padres, tutores o custodios y que el Estado tiene la responsabilidad de proveer lo necesario y otorgar facilidades a los particulares para que contribuyan al cumplimiento de los derechos.

El Artículo 31 Constitucional establece la obligación de los padres, tutores o custodios de cumplir con la asistencia de niños, niñas y adolescentes a las escuelas públicas o privadas para cursar la educación básica, media y media superior.

En cuanto a los derechos de los pueblos originarios, la Constitución instruye como una de las obligaciones del Estado mexicano y de sus autoridades:

Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.¹⁷

La Ley General de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes destaca la obligación de las autoridades, en términos de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, de implementar medidas de nivelación, de inclusión y acciones afirmativas para garantizar el derecho a la educación de NNA de grupos o regiones con mayor rezago educativo, o que enfrentan situaciones

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, Art. 2, apartado B, párrafo II.

de vulnerabilidad por razones socioeconómicas, físicas, mentales, de identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria, o por género, preferencia sexual, creencias religiosas o prácticas culturales.¹⁸ De igual forma, dispone que se propicien condiciones para crear ambientes libres de violencia en las instituciones educativas, fomenta la convivencia armónica y el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes.¹⁹

2.2 CONTEXTO

De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI), en México residen 39.2 millones de niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años, lo que representa 32.8% de la población total.²⁰ Sin embargo, según la UNICEF, para el año 2014 había 6.1 millones de NNA entre 3 y 17 años de edad que no asistían a la escuela y únicamente el 69.3% de los niños adolescentes indígenas concurría a la secundaria, frente a 83.9% de los no indígenas.²¹

Para el año 2016, a pesar de los avances en materia educativa, más de 4 millones de NNA estaban fuera de la escuela, más de 600 mil se encontraban en riesgo de dejarla y 1 de cada 10 niños que habla una lengua indígena y no habla español, no asistía a la escuela regularmente ya que residía en localidades pequeñas, apartadas y con un grado de marginación elevado.²²

¹⁸ Ley General de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 2014, Arts. 40, 41, 54 y 57, párrafo VII.

¹⁹ *Ibidem*, Art. 59.

²⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, Comunicado de prensa núm. 167/18, 27 de abril de 2018, “Estadísticas a propósito del día del niño (30 de abril)”, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/nino2018_Nal.pdf

²¹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF México, *Informe Anual 2014*, p. 4, disponible en: [https://www.unicef.org/mexico/spanish/InformeAnualUnicef\(1\).pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/InformeAnualUnicef(1).pdf)

²² UNICEF México, *Informe Anual 2017*, p. 5, disponible en: <https://www.unicef.org.mx/Informe2017/Informe-Anual-2017.pdf>

En Puebla viven 1 millón 799 mil 744 niños y niñas de 0 a 14 años, que representan el 31% de la población de la entidad.²³ No obstante, de 362 mil niños y niñas de 3 a 5 años, 108 mil no asisten a la escuela, es decir, uno de cada tres niños o niñas no está desarrollando sus habilidades escolares y de 1.1 millones de niñas y niños de 6 a 14 años, que deberían recibir una educación básica de calidad, 4.1% no acude a la escuela.²⁴

De acuerdo con el Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF):

El porcentaje de ausentismo escolar para el caso de niños de entre 6 y 17 años, asciende a un 9.6 por ciento, cuando el promedio nacional es de 7.3 por ciento, es decir, Puebla supera la media nacional.

Para el caso de los niños en edad de asistir al nivel de secundaria, el porcentaje de inasistencia asciende a un 6.4 por ciento, mientras que el nacional es del 8.1 por ciento.²⁵

En Puebla, de acuerdo con el INEGI, el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más es de 8.5%, lo que equivale a poco más de segundo año de secundaria. De cada 100 personas de 15 años y más: 7.9% no tiene algún grado de escolaridad y el 56.2 cuenta con la educación básica terminada.²⁶

²³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, Información por entidad, disponible en: <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/pue/poblacion/comotu.aspx?tema=me&e=21>

²⁴ Amariani Fernanda Ramírez Azcatl, Carlos Enrique Silva Ríos y Karla M. Villaseñor Palma, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, *Educación, Desigualdad Social, Inclusión, Trabajo y Empleo*, p. 2.

²⁵ Patricia Méndez, e-consulta.com, “Detecta UNICEF a 250 mil niños y jóvenes sin educación en Puebla”, disponible en: <https://www.e-consulta.com/nota/2016-09-25/educacion/detecta-unicef-250-mil-ninos-y-jovenes-sin-educacion-en-puebla>

²⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, “Información por entidad, Educación”, disponible en: <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/pue/poblacion/educacion.aspx?tema=me&e=21>

Durante 2014, en Puebla, según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se registraron 1.6 millones de adolescentes menores de 18 años en situación de pobreza multidimensional; 74.9% (1.2 millones) en hogares en situación de pobreza moderada; 25.1% (339 mil) en situación de pobreza multidimensional extrema (hogares donde no alcanza lo mínimo para tener una nutrición adecuada).²⁷ Conforme con datos del CONEVAL, en 2010, Puebla fue el estado de la República Mexicana que ocupaba el tercer lugar en pobreza y el cuarto en pobreza extrema.²⁸

Existen dos sectores de la población infantil y adolescente que se encuentran aún más rezagados y con graves problemas de acceso a servicios educativos de calidad y, sobre todo, especializados para esta población, no sólo en nuestro país, sino también en el estado y en el municipio de Puebla. Con esto nos referimos a la población con discapacidad y a la población indígena.

Según datos del INEGI: “hay 1.2 millones de niños y adolescentes de hasta 19 años con alguna discapacidad. La SEP no cuenta con un censo propio de cuántos alumnos de los planteles de todo el país tiene alguna discapacidad ni da seguimiento a su desarrollo educativo”.²⁹

No obstante, en las estrategias del *Programa Sectorial de Educación 2013-2018* se establece, entre otras, que se debe:

- 3.3. Impulsar la educación inicial en las diversas modalidades que brindan este servicio con especial énfasis en aquellas que favorezcan a los grupos vulnerables.

²⁷ Ob. cit., Amariani Fernanda Ramírez Azcatl, p. 2.

²⁸ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de pobreza y evaluación del Estado de Puebla, 2012*, p.11, disponible en:

https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202010-2012_Documentos/Informe%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202012_Puebla.pdf

²⁹ Georgina Navarrete, *Milenio*, 05 de agosto de 2016, “La inclusión educativa no existe en México”, disponible en: <https://www.milenio.com/estilo/la-inclusion-educativa-no-existe-en-mexico>

- 3.4 Impulsar la educación intercultural en todos los niveles educativos y reforzar la educación intercultural y bilingüe para poblaciones que hablen lenguas originarias.
- 3.5 Impulsar nuevas formas y espacios de atención educativa para la inclusión de las personas con discapacidad y aptitudes sobresalientes en todos los niveles educativos.
- 3.6. Promover la eliminación de barreras que limitan el acceso y la permanencia en la educación de grupos vulnerables.³⁰

Sin embargo, las escuelas de educación indígena en la capital de Puebla, a pesar de asumirse como bilingües, no trabajan con proyectos educativos pertinentes para la atención de los hijos de familias indígenas, sobre todo migrantes. Son escuelas que reproducen actos de segregación y de integración sin atender los planteamientos internacionales y nacionales existentes en el ámbito del derecho a la educación, en torno a la eliminación de exclusiones en las instituciones educativas, con la finalidad de generar un instrumento que permita censar el número de NNA indígenas viviendo en el municipio de Puebla y generar un instrumento diagnóstico socioeconómico y cultural que coadyuve a consolidar acciones que garanticen el acceso y permanencia a la educación.

En el municipio de Puebla se cuenta con una población migrante de diversos estados de la República: Estado de México, Chiapas, Veracruz y Oaxaca y del propio estado de Puebla, sobre todo de la Sierra Norte y de la Mixteca, por lo que el componente multicultural es amplio, convergiendo diversos grupos étnicos, entre los que destacan: nahuas, totonacos, mixtecos, popolocas, ñhâñus, zapotecas y mazatecos.

Se requiere de la adopción de medidas educativas inclusivas para la población migrante, indígena y con discapacidad, con ajustes razonables³¹ y que refuercen una educa-

³⁰ Secretaría de Educación Pública, *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, Objetivo 3, estrategias, pp. 54-57.

³¹ De acuerdo con la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, los ajustes razonables consisten en las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas en la infraestructura y los servicios, que al realizarlas no impongan una carga desproporcionada o afecten derechos de terceros, que se aplican cuando se requieran en un caso particular,

ción intercultural y bilingüe, de forma que se garantice un acceso real a la educación culturalmente adecuada.

Si bien se cuenta con estadísticas oficiales por parte del INEGI y del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) sobre población indígena que vive en el municipio, es necesario identificar el número de NNA que se adscriban como indígenas y que se encuentren inscritos o no en alguna institución educativa, con la finalidad de conocer dicha población y, a partir de sus necesidades, ubicación y condiciones socioeconómicas y culturales, generar las medidas adecuadas para implementar acciones que garanticen su acceso y permanencia a los distintos niveles educativos.

Resulta imprescindible que se otorguen becas educativas para los NNA que viven en situaciones sociales, económicas y culturales desfavorables, con el fin de erradicar la deserción escolar, promover la participación activa y comprometida con su entorno inmediato y permitirles concluir sus estudios. Para esto se requieren estudios económicos a profundidad, que realmente reflejen las condiciones socioeconómicas y que, a partir de ellos se establezca el monto, periodicidad y tipo de beca a otorgar.

Actualmente, algunos criterios de selección en el otorgamiento de becas (en el caso de becas por excelencia) señalan que el estudiantado debe contar con un promedio alto para ser beneficiario, lo que exenta a estudiantes con calificaciones bajas, sin considerar los obstáculos de acceso a la educación en condiciones igualitarias; siendo diversas las situaciones por las que no han logrado un adecuado rendimiento. Los estudios económicos deben ser claros y generar criterios de selección que no solamente tomen en cuenta las calificaciones, ya que el Programa Nacional de Becas tiene por objeto brindar apoyo a alumnas y alumnos que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad, a estudiantes de excelencia, y también asegurar el in-

para garantizar que las personas gocen o ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones con los demás, los cuales pueden ser en materia de accesibilidad física, de información y comunicaciones. Véanse artículos 1, párrafo I, 9, párrafo XXII Ter. y 15 Quater.

greso, permanencia, y conclusión de sus estudios a través de diversos apoyos económicos.

2.3 EXIGENCIAS

Frente a los datos anteriores que evidencian la violación al derecho a la educación para NNA en el estado, principalmente por la deserción y ausentismo escolar, así como por el rezago y la falta de medidas de inclusión en el ámbito de la educación, la Mesa de Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Clínica Interdisciplinaria de Derechos Humanos exige a las autoridades competentes, en el marco del cumplimiento de sus obligaciones de respeto, garantía y adopción de medidas en materia de derechos humanos, lo siguiente:

PRIMERA. Que el Gobierno del Estado firme, se comprometa a dar cabal cumplimiento a los compromisos de México por la Niñez (Mx por la niñez)³² y Pacto por la Primera Infancia³³ y haga públicos los avances y resultados.

SEGUNDA. Instalar, mediante un proceso autónomo, transparente y de forma inmediata, la Secretaría Técnica Estatal del Sistema Integral de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), con los recursos humanos, técnicos y presupuestales adecuados para promover y garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

TERCERA. Que la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Municipal de Planeación y los Sistemas Integrales de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes estatal y municipal, realicen de forma interinstitucional un diagnóstico sobre el acceso a la educación de los niños, niñas y adolescentes indígenas en el Estado, que ubique sus necesidades y condiciones socioeconó-

³² Véase *México pro la niñez*, en: <http://mxporlaninez.org/>

³³ Véase *Pacto por la Primera Infancia*, en: <https://www.pactoprimerainfancia.org.mx/>

micas y culturales y a partir del cual se diseñen, aseguren recursos e implementen proyectos educativos interculturales y con prácticas pedagógicas incluyentes para garantizar su acceso y permanencia a los distintos niveles educativos.

CUARTA. Que la Secretaría de Educación Pública genere estrategias, desde las instituciones educativas, para impulsar la integración de los padres y madres de familia en las actividades escolares y de formación de los niños, niñas y adolescentes.

QUINTA. Que la Secretaría de Educación Pública, de forma coordinada con la Delegación Puebla del Consejo Nacional de Fomento Educativo y la Delegación Puebla del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, diseñe, asegure recursos e implemente de forma periódica jornadas estatales de alfabetización en lenguas indígenas, fomentando la inserción de personas capacitadoras jóvenes y adultas que hablen alguna lengua indígena. Dichas jornadas deberán contener para su eficacia indicadores de implementación, monitoreo y evaluación.

SEXTA. Que la Secretaría de Educación Pública diseñe, asegure recursos e implemente monitores de transición que funjan como acompañantes y/o tutores, con formación en pedagogía, procesos educativos, psicología o áreas afines, que den acompañamiento al alumnado en el paso de concluir la primaria y su inserción en secundaria, así como de ésta a preparatoria, para disminuir la deserción escolar debido a cambios de la etapa educativa.

SÉPTIMA. Que la Secretaría de Educación Pública, a través del Programa Nacional de Becas, promueva becas de permanencia para el alumnado con estudios socioeconómicos desfavorables y que estimulen su permanencia en las aulas.

OCTAVA. Que la Secretaría de Educación Pública, en coordinación con el Instituto Poblano de la Mujer y el

Sistema Estatal DIF, diseñe, asegure recursos e implemente jornadas de capacitación docente en perspectiva de género, participación y espacios libres de violencia. Dichas jornadas deberán contener, para su eficacia, indicadores de implementación, monitoreo y evaluación.

NOVENA. Que la Secretaría de Educación Pública diseñe, asegure recursos e implemente talleres de prevención de las adicciones y educación sexual en los clubes de tareas y actividades para el desarrollo de habilidades socioemocionales.

DÉCIMA. Que la Secretaría de Educación Pública, en coordinación con el Sistema para el Desarrollo Integral para la Familia del Municipio de Puebla, diseñe, asegure recursos e implemente capacitaciones dirigidas a la planta docente en lenguaje de señas mexicana para garantizar la educación inclusiva, retomando el *Manual de Lengua de Señas Mexicana* elaborado por el Sistema para el Desarrollo Integral para la Familia del Municipio de Puebla (SDIFM, 2014-2018).

DÉCIMA PRIMERA. Que la Secretaría de Educación Pública, a través de la Dirección General de Desarrollo Curricular y el Área de Educación Especial, en coordinación con el INEGI, aseguren recursos y realicen un censo, a nivel estatal y municipal, de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad y su acceso real a la educación, a través del cual se diseñe con suficientes recursos e implemente un proyecto que asegure, en tres años, la total inclusión de los NNA a la educación, generando en las instancias educativas espacios inclusivos y ajustes razonables; rampas, salidas de emergencia, baños adaptados para personas con discapacidad, espacios libres de violencia y señales éticas en braille, así como todas aquellas adecuaciones que sean necesarias y acorde a los requerimientos de la población.

3. DERECHO A LA SALUD

3.1 MARCO LEGAL

De acuerdo con lo estipulado en el Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala: “toda persona tiene derecho a la protección de la salud” y “el Estado velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos”, es de primordial importancia asegurar el derecho a la salud para todos los niños, niñas y adolescentes.

A nivel internacional, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador, ratificado por México en 1996 y, por ende, de carácter obligatorio, establece, en su artículo 10, que toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

El mismo artículo establece que entre las medidas para garantizar el derecho a la salud, los Estados deben reconocer la salud como un bien público; impulsar la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; prevenir y tratar las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole; educar a la población sobre la prevención y tratamiento de problemas de salud; y satisfacer las necesidades de salud de los grupos de alto riesgo y que, por sus condiciones de pobreza, sean más vulnerables.

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, en su Observación General Número 19 señaló:

Los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que se establezcan sistemas de salud que prevean un acceso adecuado de todas las personas a los servicios de salud. En los casos en que el sistema de salud prevé planes privados o mixtos, estos planes deben ser asequibles [...] ³⁴

El artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho de los niños, niñas y adolescentes al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud.

En este mismo sentido, el Comité de Derechos del Niño de la ONU señala:

Los niños tienen derecho a servicios sanitarios de calidad, incluidos servicios de prevención, promoción, tratamiento, rehabilitación y atención paliativa. En la sanidad primaria, deben ofrecerse servicios en cantidad y calidad suficientes que sean funcionales y aceptables para todos y estén al alcance físico y financiero de todos los sectores de la población infantil. El sistema de atención de salud no solo debe prestar apoyo sanitario, sino también notificar a las autoridades competentes los casos de violación de derechos e injusticia. En el caso de la sanidad secundaria y terciaria, también deben prestarse servicios, en la medida de lo posible mediante sistemas funcionales de remisión conectados con las comunidades y las familias en todos los niveles del sistema sanitario. ³⁵

A nivel estatal, la Ley de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en el Estado de Puebla, reconoce, en su artículo 44, el derecho de NNA a la protección de la salud y la

³⁴ Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 4 de febrero de 2008, Observación General número 19, El derecho a la seguridad social, párr. 13.

³⁵ Organización de las Naciones Unidas, Comité sobre los Derechos del Niño, Observación general N° 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24), párr. 25.

seguridad social, estableciendo que deben recibir prestación de servicios y atención médica gratuita y de calidad.

Por su parte, el artículo 45 dispone que las autoridades estatales y municipales en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán, en el caso de los NNA, asegurar la asistencia médica y sanitaria; reducir la morbilidad y mortalidad infantil; combatir la desnutrición, sobrepeso y obesidad; fomentar y desarrollar programas de vacunación, atender de manera especial las enfermedades endémicas, respiratorias, renales, gastrointestinales, cáncer y VIH/SIDA; prevenir embarazos tempranos; disponer lo necesario para que NNA con discapacidad reciban la atención apropiada a su condición; eliminar prácticas, usos y costumbres que sean perjudiciales a su salud; proporcionar atención médica integral durante el embarazo, parto y puerperio, así como promover la lactancia materna; atender de manera especial a víctimas de violencia sexual y familiar, establecer medidas para prevenir, atender y combatir problemas de salud causados por adicciones; detectar de manera temprana las discapacidades y asegurar los máximos niveles de atención y rehabilitación; así como proporcionar asesoría y orientación sobre salud sexual y reproductiva.

El artículo 46 señala que las autoridades estatales y municipales en el ámbito de su competencia, deben garantizar el derecho a la seguridad social para los NNA y desarrollar políticas para fortalecer la salud materna infantil y aumentar la esperanza de vida.

3.2 CONTEXTO

Según datos del INEGI, en el año 2015, la población total en el estado de Puebla era de 6 millones 168 mil 883 habitantes, de los cuales 2 millones 166 mil 945 tenían una edad entre 0 y 17 años, es decir, el 35.1% del total de la población.³⁶

³⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Intercensal 2015, *México en cifras*, Puebla (21), disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=21>

En el área de la salud, el porcentaje de derechohabientes en el estado era de 79.8%, ubicándolo en el lugar número 28 de los 32 estados del país en ese rubro.³⁷ Por su parte, el Coneval registró que, en el año 2016, el 17.4% de la población poblana no tenía acceso a servicios de salud y el 69.2% no contaba con seguridad social.³⁸

Según datos recopilados por el Informe *La Infancia cuenta en México 2017*, para 2015, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años SIN DERECHOHABIENTIA en Puebla alcanzó 16.7%, porcentaje superior al reportado a nivel nacional que se ubicó en 15.3%. Por segmentos de edad, los niños y niñas de 0 a 4 años representaron el 19.5% sin derechohabientia, de 5 a 9 años el 15.2%, de 10 a 14 años el 15.2% y adolescentes de 15 a 17 años el 17.5%.³⁹

El mismo informe refiere que para el año 2015 se registró una TASA DE MORTALIDAD INFANTIL de 14.3 por cada mil nacimientos en el estado de Puebla; superior al índice nacional de 12.5 por cada mil nacimientos. En ese mismo año, la tasa de mortalidad por enfermedad respiratoria en niñas y niños de 0 a 4 años fue de 35.1 por cada 100 mil, y en cuanto a la diferenciación por sexo, se ubica una tasa mayor en el caso de las niñas, con 38.3, mientras que en los niños la tasa fue de 32.1.⁴⁰

Por su parte, la TASA DE MATERNIDAD en niñas de 10 a 14 años para el año 2015 fue de 1.8 por cada mil niñas, manteniéndose igual que la tasa a nivel nacional, mientras que la tasa de maternidad en adolescentes de 15 a 17 años fue de 55.8 por cada mil de ellas, resultando más alta que la nacional de 49.1 por cada mil.⁴¹

De acuerdo con el INEGI, en 2017, la entidad se situó en el sexto lugar a nivel nacional en NACIMIENTOS ENTRE MUJERES

³⁷ *Ibídem.*

³⁸ Estimaciones del CONEVAL con base en el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

³⁹ Red por los Derechos de la Infancia en México, REDIM, *La Infancia cuenta en México 2017, Desafíos en el acceso a la justicia para niñas, niños y adolescentes*, p. 93.

⁴⁰ *Ibídem.*

⁴¹ *Ibíd.*

MENORES de 15 años, con un total de 493 casos, mientras que en adolescentes de 15 a 19 años se registraron 245 mil 486 nacimientos.⁴²

Los porcentajes de DESNUTRICIÓN que se encontraron en niñas y niños de 0 a 4 años para el año 2012 fue de 20.2% con desnutrición crónica, 4.1% con desnutrición aguda moderada y de 2.4% con desnutrición aguda severa.⁴³

En Puebla, en 2012, LA MORBILIDAD HOSPITALARIA POR CÁNCER (población que egresa de un hospital por dicha enfermedad) que concentra la mayor población en hombres y mujeres menores de 20 años, es el cáncer en órganos hematopoyéticos, siendo en las mujeres superior, con 70.2% de ellas, mientras que en hombres equivale a 60.1%.

En mujeres, la segunda causa por la que egresan de hospitales es por el cáncer de órganos digestivos, con 4.7%, seguido del cáncer de encéfalo y otras partes del sistema nervioso central, con 2.3 %. En hombres, la segunda causa es el cáncer del sistema linfático y tejidos afines, con el 18.3%, y la tercera causa: el cáncer de testículo, con 7.0 %.⁴⁴

Según reportes de Coneval, Puebla ocupa el quinto lugar nacional en cáncer infantil, el 20% de los casos se ubica en Tehuacán.⁴⁵

Uno de los subtipos de cáncer en órganos hematopoyéticos con mayor egreso hospitalario de la población menor a 20

⁴² Ana Fernández, e-consulta.com, 28 de septiembre de 2018, “Fueron madres 500 poblanas menores de 15 años, en 2017”, citando a Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en: <https://www.e-consulta.com/nota/2018-09-28/sociedad/fueron-madres-500-poblanas-menores-de-15-años-en-2017>

⁴³ Red por los Derechos de la Infancia en México, REDIM, *La Infancia cuenta en México 2014, Subsistema de protección especial de los derechos de la infancia en México*, p. 72.

⁴⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 30 de enero de 2015, *Estadísticas a propósito del día mundial contra el cáncer* (4 de febrero), datos de Puebla, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2015/cancer21.pdf>

⁴⁵ Miguel Barbosa Huerta, 16 de marzo de 2018, *El Popular*, “El acceso a la salud en Puebla, un derecho para pocos”, en: <https://www.elpopular.mx/2018/03/16/opinion/el-acceso-a-la-salud-en-puebla-un-derecho-para-pocos-177870>

años es la LEUCEMIA, se trata de un cáncer en la sangre que inicia en la médula ósea y es considerado típicamente infantil.⁴⁶

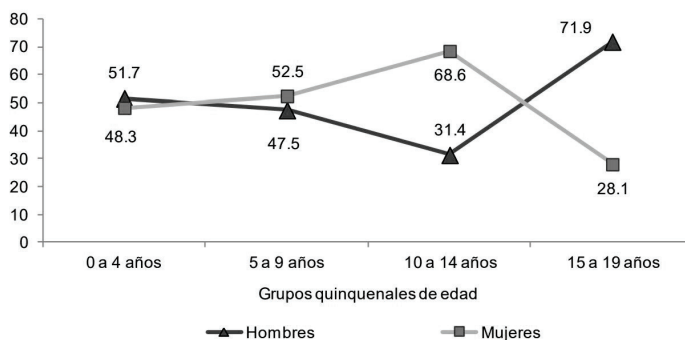
En Puebla, durante 2012, se reportaron los siguientes datos de leucemia en menores de 20 años:

[...] de los hombres menores de 20 años que egresan de un hospital por cáncer, 52.6% es por leucemia, siendo el grupo de 10 a 14 años quienes presentan el porcentaje más alto entre las mujeres (68.6 por ciento). En los niños, es en el grupo de 15 a 19 años donde se concentra el mayor porcentaje de morbilidad hospitalaria por leucemia (71.9%), cifra superior que cualquiera entre las mujeres menores de 20 años.⁴⁷

Las cifras anteriores pueden observarse en la siguiente gráfica:

Gráfica 1: Distribución porcentual de morbilidad hospitalaria por leucemia en población menor de 20 años

Distribución porcentual de morbilidad hospitalaria por leucemia en la población menor de 20 años, por grupo quinquenal de edad según sexo 2012



Nota: Se utilizó la Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud (CIE-10), códigos: C91-C95.
Fuente: SSA (2013). *Base de Egresos Hospitalarios 2012*. Proceso INEGI.

Fuente: Imagen extraída de las *Estadísticas a propósito del día mundial contra el cáncer*, INEGI, ob. cit.

⁴⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 30 de enero de 2015, *Estadísticas a propósito del día mundial contra el cáncer* (4 de febrero), datos de Puebla, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2015/cancer21.pdf>

⁴⁷ *Ibíd.*

Finalmente, en cuanto a la MORTALIDAD POR CÁNCER en población menor de 20 años, el INEGI ubica un mayor porcentaje de defunciones en hombres, que en mujeres:

En 2013, del total de población menor de 20 años, 5.6% falleció por algún tumor y de ésta, 81.9% por tumores malignos. Por sexo, del total de defunciones por cáncer en la población con menos de 20 años, 58.5% corresponden a varones mientras que 41.5% son mujeres.⁴⁸

En el tema de DISCAPACIDAD no existen cifras oficiales para el segmento de NNA menores de 17 años, pero considerando los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el año 2010, Puebla ocupó el 5° lugar a nivel nacional en población con discapacidad visual, con 63 mil 575 personas; auditiva, con 27 mil 584 personas, y para comunicarse, con 21 mil 486; el 6° lugar en discapacidad que afecta el aprendizaje con 9 mil 839 personas, y el 7° lugar en discapacidad que dificulta el movimiento, con 119 mil 109, y en discapacidad mental: 19 mil 87 personas.⁴⁹

En el caso de las ENFERMEDADES CRÓNICO DEGENERATIVAS, el Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (Unicef) refiere que:

[...] en México viven más de 20 millones de niños en condiciones de pobreza, de los cuales 1.5 millones de los menores de cinco años presenta desnutrición crónica. Paralelamente, y de acuerdo con la misma organización, el país es el número uno en obesidad infantil, con uno de cada tres menores por lo menos con sobrepeso.⁵⁰

⁴⁸ *Ibíd.*

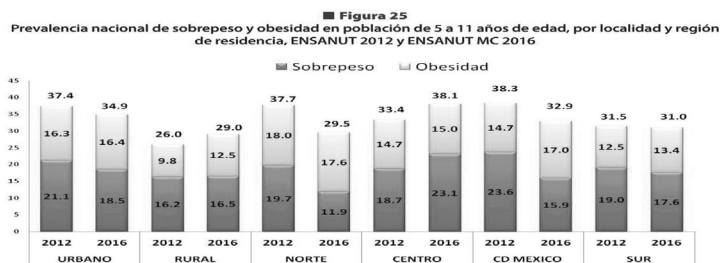
⁴⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *México en Cifras*, Puebla (21), “Indicadores, Salud y Seguridad, Discapacidad”, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=21>

⁵⁰ Daniela Medina, 30 de abril de 2015, *Sin embargo*, “Niñez mexicana con enfermedades crónico degenerativas”, disponible en: <https://www.sinembargo.mx/30-04-2015/1329090>, fecha de consulta: 22 de mayo de 2019.

Al respecto, la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016 (ENSANUT MC 2016), refiere que la prevalencia combinada de SOBREPESO Y OBESIDAD en la población en edad escolar (de 5 a 11 años), en 2016, implicó el 33.2% y en el año 2012 fue de 34.4%, es decir, 1.2 puntos porcentuales mayor; mientras que las prevalencias de sobrepeso y obesidad en niñas son muy similares en ambos periodos (2012 y 2016), las de los niños en 2016 disminuyen por 4.1 puntos porcentuales en relación con las observadas en 2012.⁵¹

Asimismo, la encuesta muestra una mayor prevalencia de sobrepeso y obesidad en niños y niñas de 5 a 11 años, en las localidades urbanas (34.9%), en comparación con las localidades rurales (29.0%), así como un aumento de 2.7 puntos porcentuales de la prevalencia en las localidades rurales desde 2012 hasta 2016,⁵² según se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 2: Prevalencia nacional de sobrepeso y obesidad en población de 5 a 11 años



Fuente: ENSANUT Medio Camino, 2016

*Hay que tomar con reserva los datos correspondientes a la región Cd. de México ya que el tamaño de muestra es insuficiente.

Fuente: Imagen extraída de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016 (ENSANUT MC 2016), p. 66.

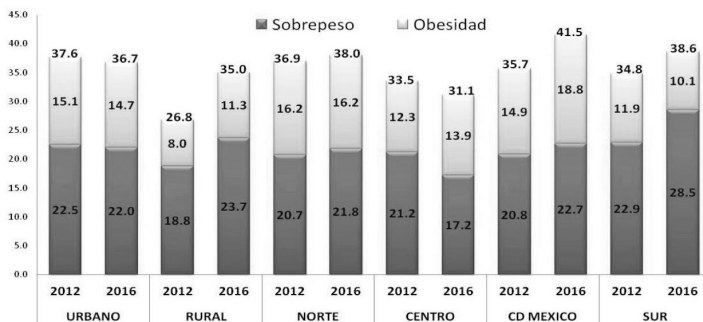
En el mismo sentido, se observa una disminución de la prevalencia de sobrepeso y obesidad en adolescentes en las zonas urbanas del periodo 2012-2016, pero un aumento significativo, de más de 8 puntos porcentuales, en las zonas rurales.

⁵¹ Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016 (ENSANUT MC 2016), pp. 64-65.

⁵² *Ibíd.*, p. 65.

Gráfica 3: Prevalencia nacional de sobrepeso y obesidad en población adolescente de 12 a 19 años

■ **Figura 27**
Prevalencia nacional de sobrepeso y obesidad en población adolescente de 12 a 19 años de edad, por localidad y región de residencia, ENSANUT 2012 y ENSANUT MC 2016



Fuente: ENSANUT Medio Camino, 2016

*Hay que tomar con reserva los datos correspondientes a la región Cd. de México debido a que el tamaño de muestra es insuficiente.

Fuente: Imagen extraída de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016 (ENSANUT MC 2016), p. 68.

En el caso del estado de Puebla, según los indicadores del Observatorio Mexicano de Enfermedades No Transmisibles (OMENT), para el año 2012, la prevalencia de sobrepeso de preescolares de 0 a 4 años fue de 8 puntos porcentuales, mientras que en niños(as) de 5 a 11 años fue de 19%, y en adolescentes de 12 a 19 años, de 25%.

En lo que se refiere a la diferenciación por sexo se observa una mayor prevalencia de sobrepeso en niñas de 5 a 11 años y adolescentes de 12 a 19, a diferencia de los niños y adolescentes de tales rubros de edad,⁵³ tal y como se muestra en la siguiente tabla:

⁵³ Observatorio Mexicano de Enfermedades No Transmisibles (OMENT), “Indicadores por Estado, Indicadores de referencia para evaluar el impacto en salud, Puebla, Prevalencia de sobrepeso, Indicador por grupo de edad y sexo”, citando a *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición* (ENSANUT), disponible en: http://oment.uanl.mx/paginas_php/desagregados.php?indicador=1&estado=21

Tabla 3: Prevalencia de sobrepeso en niños, niñas y adolescentes en el estado de Puebla, 2012		
Grupos de edad	Sexo femenino	Sexo masculino
Preescolares de 0 a 4 años	8%	9%
5 a 11 años	20%	18%
Adolescentes de 12 a 19 años	31%	19%

Fuente: Elaboración propia con datos del OMENT.

Por otro parte, la prevalencia de obesidad para el año 2012, en niños(as) de 5 a 11 años, fue de 10.61% y en adolescentes de 12 a 19 años de 11.5%. Observándose, a diferencia del sobrepeso, una mayor prevalencia para el caso de niños y adolescentes.⁵⁴

Tabla 4: Prevalencia de obesidad en niños, niñas y adolescentes en el estado de Puebla, 2012		
Grupos de edad	Sexo femenino	Sexo masculino
5 a 11 años	9.67%	11.48%
Adolescentes de 12 a 19 años	8.55%	13.56%

Fuente: Elaboración propia con datos del OMENT.

En contraste, Julieta Ponce, nutrióloga del Centro de Orientación Alimentaria (COA), durante un evento de la organización El Poder del Consumidor, refirió que en el país faltan estrategias para la protección de los niños frente al sobrepeso y la desnutrición, y “denunció que México sigue teniendo 13.6 por ciento de desnutrición crónica en niños menores a cinco años y 2.8 en mayores a esa edad”.⁵⁵

Respecto a la PREVALENCIA DE DIABETES EN ADOLESCENTES DE 10 A 19 AÑOS (que declararon haber sido diagnosticados con

⁵⁴ Ibídem, “Prevalencia de obesidad, Indicador por grupo de edad y sexo”, disponible en: http://oment.uanl.mx/paginas_php/desagregados.php?indicador=2&estado=21

⁵⁵ Ob. cit., Daniela Medina.

diabetes), Puebla alcanzó, en 2012, un porcentaje de 0.38, comparado con la prevalencia nacional de 0.68%; para el caso de mujeres en este rango de edad, la prevalencia fue de 0.37%, mientras que en hombres adolescentes fue más alta, con 0.39%.⁵⁶

En cuanto a la INSUFICIENCIA RENAL CRÓNICA, no existen datos estadísticos reales, debido a una total y estratégica indiferencia respecto a este padecimiento, no sólo en NNA, sino también en adultos. Pero todas las condiciones que se han mencionado son precursoras de padecimientos renales en NNA, ya que la insuficiencia renal crónica es una epidemia no sólo estatal, sino mundial, cuyo crecimiento exponencial ha alcanzado a este rango específico de población, principalmente en países en desarrollo como México y un estado como Puebla, que se encuentra en lo más bajos rangos de acceso a servicios de salud y nutrición.

En febrero de 2018, el Centro Nacional de Trasplantes, a través de José André Madrigal, director del Registro Nacional de Trasplantes, afirmó que a nivel nacional había 850 niños, niñas y adolescentes en lista de espera por un órgano para salvar sus vidas, quienes, para lograrlo, debían perseverar aproximadamente un año, y que los principales órganos solicitados por menores son hígado y riñón.⁵⁷ En contraste, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que atiende a más pacientes con este padecimiento, aseveró que entre 2012 y 2016 se efectuaron 779 cirugías de este tipo y que durante 2017 se realizaron 115 trasplantes renales a niñas y niños.⁵⁸

⁵⁶ Ob. cit., OMENT, “Prevalencia de diabetes, Indicador por grupo de edad y sexo”, disponible en: http://oment.uanl.mx/paginas_php/desagregados.php?indicador=3&estado=21

⁵⁷ Sociedad Mexicana de Trasplantes A.C. y Centro Nacional de Trasplantes, Monitoreo de Medios, Conferencia de Prensa de Centro Nacional de Trasplantes, *Noticias* del 22 de febrero de 2018, “Hay 850 niños en espera de un órgano: Cenatra”, citando a Yaritza Ayon, *nuevodía.com.mx*, disponible en: <http://www.smt.org.mx/monitoreo.html>

⁵⁸ Instituto Mexicano del Seguro Social, Prensa N° 037/2017, “IMSS realizó 115 trasplantes de riñón a niñas y niños en 2017”, disponible en: <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/201819/037>

En el estado de Puebla, para el año 2014, se detectó un aumento de PACIENTES MENORES DE EDAD CON INSUFICIENCIA RENAL; al año se registraron entre cinco y diez nuevos casos por cada 100 mil habitantes.⁵⁹

En 2009 la Fundación Regala Vida, A.C., junto con el Sistema Municipal DIF y Organizaciones aliadas realizaron una campaña de detección oportuna de enfermedades crónico degenerativas, específicamente insuficiencia renal. Las 2 217 pruebas de detección de microalbuminuria y general de orina realizadas en población vulnerable de la periferia de la ciudad de Puebla dieron el 38% de resultados anormales o altamente anormales, lo cual es un porcentaje alarmante, ya que la realización de esta campaña en otros estados había tenido dichos resultados en sólo 18%. El 14.7% de estas pruebas se realizó a NNA, pero mientras los adolescentes se mantuvieron casi en el rango del resto de la población atendida (37.7 %), los niños entre 0 y 12 años alcanzaron el 40.23 % de resultados anormales y altamente anormales. Esta campaña permitió corroborar que las enfermedades renales en nuestro estado se incrementarán exponencialmente si no aseguramos una detección oportuna desde la niñez, ya que una insuficiencia renal crónica impide el desarrollo físico y cognitivo de los infantes.

⁵⁹ Iván Tirzo, *Milenio*, 11 de marzo de 2014, “Fallece un poblano cada 12 horas por insuficiencia renal”, disponible en: <https://www.milenio.com/estados/fallece-un-poblano-cada-12-horas-por-insuficiencia-renal>

Gráfica 4: Distribución por edad en 2 217 pruebas de detección de microalbuminuria y general de orina con resultados anormal y altamente anormal



Fuente: Fundación Regala Vida A.C.

Según Roberto Salinas González, nefrólogo pediatra y coordinador de Trasplante Renal del Hospital Regional General San Alejandro del IMSS, delegación Puebla: “Desde hace tres años, alrededor de 30 niños de cero a 18 años esperan un trasplante de riñón en este hospital y la mayoría puede perder la vida a falta de una donación”.⁶⁰

Mientras, en 2018, el IMSS reveló que, en Puebla, desde 2008 hasta esa fecha, los casos de enfermedades renales en niños y niñas tenían un origen hereditario o congénito hasta en 40% y que la región de Tehuacán presenta la mayor incidencia y prevalencia de padecimientos relacionados con el riñón, encontrándose en los mismos niveles que el estado de Tlaxcala, donde se ha identificado que el 50 % de las familias, por lo menos, tienen un enfermo renal.⁶¹

Pese a los alarmantes datos a nivel nacional y estatal, en México, de acuerdo con el director de la Federación Mexicana de Enfermos Trasplantados Renales, hay un déficit de

⁶⁰ *Ibídem.*

⁶¹ *Milenio Digital*, 09 de marzo de 2018, “IMSS revela que 40% de insuficiencias renales en niños tienen origen genético”, disponible en: <https://www.milenio.com/estados/imss-revela-40-insuficiencias-renales-ninos-origen-genetico>

médicos nefrólogos, y se necesitan mil 800 de estos especialistas para cubrir las necesidades de diagnóstico y tratamiento en la población mexicana.⁶²

Al ser consideradas las enfermedades crónico degenerativas como especialidades, en los servicios de salud de población abierta, no existen especialistas pediátricos para tratar estos padecimientos debido a que están centralizados en las grandes ciudades y en las campañas de prevención, sobre todo en el caso de la obesidad, y no alcanzan a permear realmente en la población.

Las enfermedades crónico degenerativas conllevan siempre un gasto excesivo para las familias y golpean su patrimonio, ya sea que el enfermo sea un hijo o un padre. Cambia la dinámica familiar; los niños dejan de desarrollarse de manera normal y aunque superen el padecimiento, no siempre logran desarrollarse física, emocional y mentalmente. Por ello su prevención, detección y atención oportuna es de vital importancia.

3.3 EXIGENCIAS

Al considerar que las graves cifras de mortalidad infantil, desnutrición y morbilidad por cáncer, entre otras, evidencian la falta de protección de la salud de los NNA en el estado, la Mesa de DHNNA de la Clínica Interdisciplinaria de Derechos Humanos exige a las autoridades competentes, en el marco de sus obligaciones de respeto, garantía y adopción de medidas en materia de salud, lo siguiente:

PRIMERA. Que el Gobierno del Estado se comprometa a dar cabal cumplimiento a los compromisos de México por la Niñez (Mx por la niñez)⁶³ y Pacto por la Primera Infancia⁶⁴ y haga públicos los avances y resultados.

⁶² Margarita Rodríguez, *El Sol de Puebla*, 04 de noviembre de 2018, “México, con déficit de médicos nefrólogos”, disponible en: <https://www.elsoldepuebla.com.mx/mexico/mexico-con-deficit-de-medicos-nefrologos-2612200.html>

⁶³ Véase *México pro la niñez*, en: <http://mxporlaninez.org/>

⁶⁴ Véase *Pacto por la Primera Infancia*, en: <https://www.pactoprimerainfancia.org.mx/>

SEGUNDA. Instalar, mediante un proceso autónomo, transparente y de forma inmediata, la Secretaría Técnica Estatal del Sistema Integral de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), con los recursos humanos, técnicos y económicos adecuados para promover y garantizar los derechos de los niños, niñas, y adolescentes.

TERCERA. Que la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública y los Sistemas Municipales DIF, fortalezcan los programas de educación sexual y reproductiva de los NNA y aseguren la atención especializada de niñas y adolescentes embarazadas, brindándoles apoyo psicológico para enfrentar la situación tanto a ellas, como a sus cuidadoras, así como el seguimiento necesario para asegurar el desarrollo óptimo del niño o niña por nacer.

CUARTA. Que la Secretaría de Salud, los Sistemas Integrales de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes estatal y municipales, la Secretaría de Bienestar y la Secretaría de Finanzas y Administración, coordinen esfuerzos para ampliar la cobertura en salud de manera efectiva y lograr que el 100% de los NNA tengan acceso a servicios de salud de calidad y gratuita.

QUINTA. Que la Secretaría de Salud diseñe, asegure recursos e implemente, con apoyo de la Secretaría de Bienestar, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Finanzas y Administración y los Sistemas Municipales DIF, un sistema de prevención y seguimiento de padecimientos crónico degenerativos, catastróficos o que comprometan el desarrollo físico o cognitivo de los niños, niñas y adolescentes para control de peso y talla, realizando los análisis clínicos necesarios al menos una vez cada seis meses (como una cartilla de prevención) y, en caso de encontrar anomalías, se reporte de manera automática al departamento especializado, con la capacidad de dar seguimiento al desarrollo de los NNA afectados. Dicho sistema deberá contar, para su adecuado funcionamiento, con indicadores de monitoreo y evaluación.

SEXTA. Que la Secretaría de Salud, la Secretaría de Bienestar y la Secretaría de Finanzas y Administración, aseguren el tratamiento de enfermedades crónico degenerativas, catastróficas o que comprometan el desarrollo físico y cognitivo de NNA, creando un fondo estatal único para este efecto, que incluya la atención médica y psicológica, los medicamentos, gastos hospitalarios y tratamientos sustitutivos o de mantenimiento durante la enfermedad. Así como el fortalecimiento de la estructura de la Secretaría de Salud, creando centros de atención y detección oportuna, que cuenten con especialistas y donde sea posible la realización de estudios especializados necesarios.

SÉPTIMA. Que los Sistemas Municipales DIF, la Secretaría de Salud y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, aseguren apoyos económicos y/o logísticos a los NNA con algún padecimiento o enfermedad y a sus cuidadores para que puedan trasladarse para recibir la atención que requieren.

OCTAVA. Que la Secretaría de la Salud, la Secretaría de Educación Pública y los Sistemas Municipales DIF, diseñen, aseguren recursos e implementen un programa permanente de educación en materia del cuidado de la salud dirigido a los NNA y a su familia o cuidadores, así como a personas en edad reproductiva para evitar o detectar oportunamente padecimientos crónicos degenerativos, catastróficos o que comprometan su desarrollo físico o cognitivo. Dicho programa deberá contar, para su adecuado funcionamiento, con indicadores de monitoreo y evaluación.

NOVENA. Coordinar esfuerzos entre Secretaría de Salud, los Sistemas Municipales DIF y la Secretaría de Bienestar y en conjunto con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, para desarrollar un diagnóstico que caracterice a la población de NNA con padecimientos crónico-degenerativos, catastróficos o que comprometan su desarrollo

físico o cognitivo, para que se permita a las dependencias correspondientes contar con información actualizada y así realizar seguimientos epidemiológicos de estas patologías, permitiendo la evaluación de las políticas públicas relacionadas a la promoción de estilos de vida saludables, la detección temprana y tratamiento oportuno, con el fin de enfrentar los desafíos en materia de salud pública.

DÉCIMA. Que la Secretaría de Salud fiscalice el cabal cumplimiento a la Norma Oficial Mexicana NOM-017-SSA2-2012, para la vigilancia epidemiológica, que contempla a las neoplasias malignas como objeto de vigilancia de la morbilidad, estableciendo que el médico que diagnostica un caso, debe notificarlo en la instancia de salud correspondiente y su atención debe ser inmediata.

DÉCIMA PRIMERA. Que la Secretaría de Salud promueva y publique una investigación cuantitativa que incluya a laboratorios públicos y privados con el fin de detectar la estadística de padecimientos crónico-degenerativos de NNA en el estado de Puebla.

DÉCIMA SEGUNDA. Que la Secretaría de Salud, en coordinación con la Secretaría de Finanzas y Administración y la Secretaría de Infraestructura, Movilidad y Transportes, mejore y amplíe la infraestructura hospitalaria especializada y aumente el número de trabajadores de salud con preparación académica óptima, personal médico y de otras profesiones dedicados a la atención de NNA e incentive, con el apoyo de Universidades, Institutos de investigación y Organizaciones de la Sociedad Civil, la especialización pediátrica en los Servicios de Salud, para lograr servicios de salud dignos y eficaces para NNA.

DECIMA TERCERA. Que la Secretaría de Salud diseñe, asegure recursos y desarrolle un programa especializado de capacitación en la atención médica de los NNA, dirigido a especialistas y a todo el personal o áreas involucradas, principalmente médicos genera-

les, familiares e internistas, enfermería, dietología y nutrición, psicología y trabajo social, tanto de centros hospitalarios públicos y privados. Dicho programa deberá contar para su adecuado funcionamiento con indicadores de monitoreo y evaluación.

DÉCIMA CUARTA. Que la Secretaría de Salud, en coordinación con la Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico y la Secretaría de Finanzas y Administración, asegure que los aspectos laborales y salariales del personal médico sean suficientes para evitar el abandono de las plazas creadas para mejorar la atención de NNA.

DÉCIMA QUINTA. Que la Secretaría de Salud, la Secretaría de Finanzas y Administración y el H. Congreso del Estado, realicen las actuaciones necesarias para que el Consejo Estatal de Trasplantes se vuelva un Centro Estatal de Trasplantes y que pueda ejercer un presupuesto mayor para lograr que más NNA tengan acceso a un trasplante, así como contar con los medios para la promoción de la donación altruista de órganos y tejidos, y las mejoras administrativas y estructurales.

DÉCIMA SEXTA. Que la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública, a través del Instituto Poblano del Deporte y Juventud, la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Infraestructura, coordinados por los SIPINNA estatal y municipales, mejoren y aumenten la infraestructura deportiva en el Estado, dotándola de personal especializado para fomentar un estilo de vida saludable en NNA.

DÉCIMA SÉPTIMA. Que la Secretaría de Educación, el Instituto Poblano del Deporte y Juventud y los Sistemas Municipales DIF, coordinados por los SIPINNA estatal y municipales, fortalezcan la participación e inclusión educativa, cultural y deportiva de NNA con discapacidad.

4. DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y AL DEBIDO PROCESO

4.1 MARCO LEGAL

El Artículo 18 Constitucional, en su párrafo cuarto, señala que la Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce y menos de dieciocho años.

De igual forma, se establece que este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como los derechos específicos reconocidos a los adolescentes. Los menores de doce años a quienes se atribuya la comisión de un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social.

A nivel internacional, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), adoptadas en 1985, establecen que:

Los Estados Miembros se esforzarán por crear condiciones que garanticen al menor una vida significativa en la comunidad fomentando, durante el periodo de edad en que el menor es más propenso a un comportamiento desviado, un proceso de desarrollo personal y educación lo más exento de delito y delincuencia posible.⁶⁵

⁶⁵ Organización de las Naciones Unidas, Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, “REGLAS DE BEIJING”, Resolución 40/33, 29 de noviembre de 1985, párr. 1.2.

Estas mismas reglas señalan que, con el objeto de someter a tratamiento efectivo, humano y equitativo al menor que tenga problemas con la ley, se adoptarán medidas que permitan movilizar plenamente todos los recursos disponibles, con inclusión de la familia, los voluntarios y otros grupos de carácter comunitario, así como las escuelas y otras instituciones de la comunidad y que, en los sistemas jurídicos que reconozcan el concepto de mayoría de edad penal con respecto a los menores, su comienzo no deberá fijarse a una edad demasiado temprana habida cuenta de las circunstancias que acompañan a la madurez emocional, mental e intelectual.⁶⁶

Como se observa, estas reglas, dada la fecha de adopción, partían de la concepción de rehabilitación de las personas que delinquían, más que de la reinserción social, no obstante, se retomaron debido a la importancia de las medidas a adoptar por los Estados.

Por otro lado, las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, conocidas como Directrices de Riad, exhortan a los Estados Miembros a que se apliquen en sus planes generales de prevención del delito, así como en la legislación, la política y la práctica nacional.

En específico, tales directrices refieren que:

Deberá reconocerse la necesidad y la importancia de aplicar una política progresista de prevención de la delincuencia, así como de estudiar sistemáticamente y elaborar medidas pertinentes que eviten criminalizar y penalizar al niño por una conducta que no causa graves perjuicios a su desarrollo ni perjudica a los demás.⁶⁷

Las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad, establecen que la privación

⁶⁶ *Ibíd.*, párrs. 1.3 y 1.4.

⁶⁷ Organización de las Naciones Unidas, Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad), Adoptadas y proclamadas por la Asamblea General en su resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990, principio fundamental 5.

de libertad de menores de edad debe ser excepcional, como último recurso y por el periodo mínimo necesario, y que la duración debe ser determinada por la autoridad judicial sin excluir la posibilidad de que el menor sea puesto en libertad antes de ese tiempo.⁶⁸

Asimismo, refieren que la privación de la libertad deberá darse en condiciones que garanticen el respeto de los derechos humanos de los menores, y que a los menores reclusos se les debe garantizar el derecho a disfrutar de actividades y programas útiles que fomenten y aseguren su sano desarrollo y dignidad, que promuevan su sentido de responsabilidad y que infundan actitudes y conocimientos que les ayuden a desarrollar sus posibilidades como miembros de la sociedad.⁶⁹

En este sentido, el punto 32 de las reglas referidas indica que:

El diseño de los centros de detención para menores y el medio físico deberán responder a su finalidad, es decir, la rehabilitación de los menores en tratamiento de internado, teniéndose debidamente en cuenta la necesidad del menor de intimidad, de estímulos sensoriales, de posibilidades de asociación con sus compañeros y de participación en actividades de esparcimiento [...].⁷⁰

Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño establece en su artículo 37 que:

Los Estados Partes velarán porque:

[...];

b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda;

⁶⁸ Organización de las Naciones Unidas, Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad, Resolución 45/113, 14 de diciembre de 1990, Regla 2.

⁶⁹ *Ibidem*, Regla 12.

⁷⁰ *Ibid.*, Regla 32.

- c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales;
- d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.

De los instrumentos internacionales señalados con anterioridad se desprende, como regla general, que la privación de la libertad de menores de 18 años será el último recurso, debe ser excepcional y por el periodo mínimo necesario, asimismo, deberá conducirse en el marco del respeto de los derechos humanos y de la dignidad.

A nivel estatal, el Código de Justicia para Adolescentes del Estado de Puebla (Código de Justicia), en su artículo primero, señala que:

[...] tiene por objeto establecer las bases de organización de un Sistema Integral de Justicia y Asistencia Social para personas menores de dieciocho años de edad a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito en la legislación del Estado, que proteja sus derechos y esté a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración de justicia, la determinación legal de responsabilidades y la ejecución de medidas aplicables a los adolescentes que tengan como fin su reintegración social y familiar, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades.⁷¹

⁷¹ Código de Justicia para Adolescentes del Estado Libre y Soberano de Puebla, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Puebla*, el lunes 11 de septiembre de 2006, Art. 1.

Señala también, que el Sistema será aplicable sólo a quienes tengan una edad comprendida entre los doce años cumplidos y menos de dieciocho al momento de la realización de una conducta tipificada como delito en la legislación del estado de Puebla. Y que, en el caso de menores de doce años, a quienes se atribuya una conducta tipificada como delito, serán atendidos por el DIF o por las instituciones de asistencia social autorizadas.⁷²

El Código de Justicia establece que el Estado velará por la protección y reconocimiento de los derechos humanos de las personas que estén sometidas a investigación y procedimiento, dando una lista de derechos enunciativa, mas no limitativa.

A nivel municipal, el Código Reglamentario para el Municipio de Puebla (Coremun), respecto a las infracciones de los menores de edad establece:

Si se presenta un menor de edad y se presume que no tiene cumplidos los doce años de edad, se solicitará al médico Legista de turno o perito autorizado, dicte la mayoría o minoría de edad, y al ser menor de doce años se sobreseerá el procedimiento, el Juez procurará que un familiar acuda al juzgado por el menor, si no acude en dos horas, el Juez lo remitirá a alguna de las Instituciones Públicas de Asistencia Social.

Si el menor tuviera entre doce y catorce años de edad y no acudieran sus padres al juzgado, en un término de dos horas, se suspenderá la audiencia para que ellos se presenten, y de no hacerlo en un plazo de 24 horas se hará la denuncia ante el Ministerio Público por abandono. En todos los casos se remitirá al menor a alguna de las instituciones mencionadas en el párrafo que antecede, y cuando el presentado tenga catorce años y menos de dieciocho años, al igual que si tiene más de 12 (Doce) y menos de 14 (Catorce) años se observarán las siguientes reglas:

- I. El Juez realizará las diligencias necesarias, para lograr la comparecencia de la persona que ejerza la custodia o tutela

⁷² *Ibíd*em, art. 5.

- legal o derecho del menor, para que lo asista y se encuentre presente en el procedimiento;
- II. En tanto acude quien custodia o tutela al menor, éste deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en área destinada para ello;
 - III. Si por cualquier causa no asistiera el responsable del menor en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de dos horas;
 - IV. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable, el Juez le nombrará un Defensor designado o Defensor pasante para que lo asista y defienda en su caso, que preferentemente será acompañado por un abogado que designe el DIF Municipal. Una vez que cuente con la asistencia legal, se sustanciará el procedimiento sumario en términos del artículo 244 de este Capítulo, si transcurridas dos horas no llegara el representante, se sobreseerá el procedimiento;
 - V. Si a consideración del Juez, el adolescente se encontrara en situación de riesgo o abandono por no contar con familiares, se enviará ante las Autoridades del DIF a efecto de que reciba la atención correspondiente; los Jueces Calificadores podrán solicitar por escrito o forma verbal a la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, que instruya entre su personal quien deberá realizar el traslado correspondiente; y
 - VI. No se alojará a menores acusados de la comisión de una falta administrativa en lugares destinados a la detención, reclusión o arresto de mayores de edad.⁷³

Finalmente, el artículo 242 Bis del Coremun establece que el procedimiento señalado se efectuará en presencia del menor infractor bajo los principios del sistema acusatorio adversarial y oral, a quien se le amonestará para que no reincida, facultándose al Juez Calificador a declarar la responsabilidad o no responsabilidad del probable infractor, incorporándolo a la comisión, dependencia, institución, órgano o cualquier otra, que para tal efecto se establezca, a fin de lograr su reinserción familiar y social.⁷⁴

⁷³ Código Reglamentario para el Municipio de Puebla, Art. 242.

⁷⁴ *Ibíd.*, Art. 242 BIS.

4.2 CONTEXTO

Existen acciones cometidas por menores de edad que son consideradas contrarias a la ley y que han ido en aumento en el estado de Puebla. Se han documentado distintos comportamientos o prácticas negativas en los menores de edad, como la existencia de alcoholismo, drogadicción y enfrentamiento entre jóvenes que dañan a otras personas.⁷⁵ Los funcionarios de seguridad pública, encargados de hacer cumplir la ley, reconocen que a los menores de edad no los pueden detener, ya que se enfrentan a una posible violación a derechos humanos, desconociendo leyes existentes.

Por otra parte, hay información tanto en medios de comunicación de circulación local, como de diversas autoridades, respecto de acciones cometidas por niños y niñas menores de 12 años, tales como agresiones físicas, las cuales son consideradas contrarias a la ley, como violación, homicidio, robos, daño en propiedad ajena, entre otras. Lamentablemente, no existe un procedimiento de atención eficaz para dichos menores.

De igual forma, diferentes medios de comunicación dan cuenta de diversas acciones cometidas por menores de 18 años, las que se incrementan de manera alarmante. Por ejemplo, el caso de una estudiante de la Secundaria Federal Ignacio Zaragoza, ubicada en Chachapa, quien al salir de la escuela fue agredida por cuatro compañeras y, como consecuencia de esto fue internada en el Hospital del Tepeaca;⁷⁶ otro conflicto se originó con un alumno de la Escuela Galileo Galilei de Amozoc, golpeado por tres de sus compañeros que lo dejaron con la mitad del cuerpo paralizado, y que falleció año y medio después.⁷⁷

⁷⁵ Elena Azaola, UNICEF y Secretaría de Gobernación, s/f, “Diagnóstico de las y los adolescentes que cometen delitos graves en México”, pp. 29, 46 y 49.

⁷⁶ Municipios, 22 de mayo de 2014, “Dan golpiza a niña de secundaria de Chachapa por usar lentes”, disponible en: <http://municipiospuebla.mx/nota/2014-05-22/amosoc/dan-golpiza-ni%C3%B1a-de-secundaria-de-chachapa-por-usar-lentes>

⁷⁷ Edmundo Velásquez, *Central*, 02 de marzo de 2015, “Tras año y medio

Otro suceso reportado es el de una niña de 9 años, agredida sexualmente por tres de sus compañeros en la Escuela Primaria 16 de Septiembre de 1810, ubicada en la Unidad Habitacional San Jorge, al sur de la ciudad de Puebla. Los niños que cursaban el tercer grado golpearon y manosearon a la víctima en su propio salón de clases.⁷⁸

Un incidente más tuvo lugar en la Escuela Primaria Manuel Rivera Anaya en donde se denunció que menores de primer grado fueron golpeados y una niña resultó agredida sexualmente por estudiantes de sexto grado.⁷⁹

Son diversos los problemas de este tipo, los cuales no se limitan a espacios escolares, sino también se desarrollan en el ámbito público y comunitario.

Es importante destacar que, en la mayoría de los bandos de policía y gobierno de los municipios, no existe reglamentación específica sobre menores de 18 años. El Ayuntamiento de Puebla regula lo relacionado con menores de edad en su Código Reglamentario, sin considerar los derechos humanos reconocidos en normas internacionales. Los municipios deben adecuar su reglamentación respecto de los menores de edad que cometan alguna acción considerada como falta administrativa y, además, contar con un protocolo sobre la detención y atención de dichos menores.

Respecto a los niños, niñas y adolescentes que infringen la ley penal, habría que considerar que:

La privación de la libertad provoca daños y deterioros irreversibles en el desarrollo y evolución de los adolescentes. Por ello, tanto la Convención sobre los

de agonía, muere niño víctima de bullying en Puebla”, disponible en: <https://www.periodicocentral.mx/2014/nota-roja/tras-ano-y-medio-de-agonia-muere-nino-victima-de-bullying>

⁷⁸ Gerardo Rojas González, e-consulta.com, 22 de mayo de 2014, “Reporta SEP 17 casos de violencia comprobada en escuelas de Puebla”, disponible en: <https://www.e-consulta.com/nota/2014-05-22/sociedad/reporta-sep-17-casos-de-violencia-comprobada-en-escuelas-de-puebla>

⁷⁹ Belén Cancino, *El Sol de Puebla*, 31 de agosto de 2018, “Agreden estudiantes de sexto grado a niños de primero en la Rivera Anaya”, disponible en: <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/agreden-estudiantes-de-sexto-grado-a-ninos-de-primero-en-la-rivera-anaya-1959298.html>

Derechos del Niño como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación nacional correspondiente, han establecido que la privación de la libertad debe ser una medida de último recurso, aplicable sólo por delitos graves y por el tiempo más breve que proceda; debiendo privilegiarse otro tipo de medidas en el entorno comunitario.⁸⁰

En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en su Opinión Consultiva 21/14 que “la privación de libertad en el ámbito de la justicia penal juvenil [...], solo podrá excepcionalmente justificarse en los casos previstos en la ley y siempre que se aplique como una medida de último recurso y por el tiempo más breve posible”.⁸¹

En el caso de mujeres y hombres adolescentes que infringen la ley penal y que se encuentran en centros de internamiento, en la mayoría de los casos pueden hallarse en situación de vulnerabilidad debido a las condiciones de la detención u internamiento, lo que atenta contra sus derechos humanos.

El Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) sobre los Centros de Tratamiento Interno para Adolescentes que infringen la ley penal de la República Mexicana, elaborado en el año 2019, refiere que, en Puebla, el Centro de Internamiento Especializado para Adolescentes es mixto y tiene una capacidad para albergar 135 personas. Actualmente se encuentran internadas 35, observándose una mayoría de hombres (34) y una sola mujer.⁸² Población que se redujo con relación al año 2013, donde había 98 adolescentes internados.⁸³

⁸⁰ Ob. cit., Elena Azaola, p. 9.

⁸¹ OEA, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC- 21/14, “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la Migración y/o en necesidad de protección internacional”, párr. 159.

⁸² Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 2019, “Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los Centros de Tratamiento Interno para Adolescentes que infringen la ley penal de la República Mexicana”, p. 6.

⁸³ Ob. Cit., Elena Azaola, p. 24.

Según el mencionado informe, en el Centro de Internamiento de Puebla se observaron 11 de las 18 carencias⁸⁴ registradas en los instrumentos sobre las condiciones de internamiento en los establecimientos, siendo las siguientes:

1. Inadecuadas condiciones de las instalaciones; anomalías, o no reúnen las condiciones para garantizar una estancia digna.
2. Falta de áreas para el acceso a servicios y actividades.
3. Existencia de condiciones de desigualdad de las áreas y personal destinados a las mujeres, dado que no cuentan con personal técnico específico para la atención de las menores internas, y se comparten los servicios del personal que atiende a los varones resultando insuficiente.
4. Maltrato y amenazas de parte de servidores públicos adscritos a esos establecimientos.
5. Inadecuada separación y clasificación; deficiencias relacionadas con la falta de separación entre quienes están sujetos a procedimiento en internamiento y los que cumplen una medida de tratamiento en internamiento, entre hombres y mujeres; entre adolescentes y adultos jóvenes.
6. Inexistencia de reglamentos y manuales de procedimientos.
7. Irregularidades en la prestación del servicio médico.
8. Falta de programas contra las adicciones y/o para el tratamiento de desintoxicación.
9. Falta de capacitación y especialización de servidores públicos.
10. Carencias de personal en las áreas de pedagogía, psicología y trabajo social, además de las encargadas de la capacitación para el trabajo, educación y deporte.
11. Falta de modificaciones y adaptaciones para facilitar el acceso y salida de personas con discapacidad física.

Las carencias señaladas con anterioridad atentan contra el pleno desarrollo de hombres y mujeres adolescentes, así como de sus derechos humanos, pero principalmente implican un incumplimiento del Estado de proveer una protección especial a los menores de edad,⁸⁵ derivado de

⁸⁴ Ob. cit., CNDH, párrs. 23, 25, 26, 29, 34, 36, 37, 40, 42, 45 y 49.

⁸⁵ Con base en la Convención de los Derechos del Niño, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad.

su condición de menores, lo que constituye una violación al artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Asimismo, el Estado tiene la obligación de proporcionar dicha protección especial, de forma reforzada, tratándose de adolescentes bajo su custodia, dado que se encuentra en una posición especial de garante,⁸⁶ que se robustece con la titularidad de la protección especial por la situación de vulnerabilidad⁸⁷ derivada de la minoría de edad y de su condición de internamiento o privación de la libertad, tal y como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia de carácter vinculante para México:

Frente a las personas privadas de libertad, el Estado se encuentra en una posición especial de garante, toda vez que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre las personas que se encuentran sujetas a su custodia. De este modo, se produce una relación e interacción especial de sujeción entre la persona privada de libertad y el Estado, caracterizada por la particular intensidad con que el Estado puede regular sus derechos y obligaciones y por las circunstancias propias del encierro, en donde al recluso se le impide satisfacer por cuenta propia una serie de necesidades básicas que son esenciales para el desarrollo de una vida digna.⁸⁸

4.3 EXIGENCIAS

Las conductas tipificadas como delitos cometidas por menores de edad siguen en aumento. Esto hace pertinente realizar un proyecto preventivo integral que propicie un

⁸⁶ CoIDH, Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay, Sentencia de 2 de septiembre de 2004 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 152.

⁸⁷ CoIDH, Caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*, Sentencia de 4 de julio de 2006, párr. 103.

⁸⁸ Ob. cit., Caso “Instituto de Reeducción del Menor” vs. Paraguay, párr. 152.

cambio en sus conductas, evaluando las condiciones hasta hoy existentes. Es importante considerar acciones en diversas disciplinas, cuyo objetivo prioritario sea la atención integral en la prevención de la criminalidad, la cual debe iniciar desde la primera infancia. Por ello la Mesa de DHNNA de la Clínica Interdisciplinaria de Derechos Humanos exige:

PRIMERA. Que el Gobierno del Estado se comprometa a dar cabal cumplimiento a los compromisos de México por la Niñez (Mx por la niñez)⁸⁹ y Pacto por la Primera Infancia⁹⁰ y haga públicos los avances y resultados.

SEGUNDA. Instalar, mediante un proceso autónomo, transparente y de forma inmediata, la Secretaría Técnica Estatal del Sistema Integral de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), con los recursos humanos, técnicos y económicos adecuados para promover y garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes.

TERCERA. Que los Sistemas Estatal y Municipales DIF, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Seguridad Pública, capaciten a padres y madres de familia sobre prevención de la criminalidad de adolescentes en las escuelas de todos los niveles.

CUARTA. Que la Secretaría de Seguridad Pública refuerce la capacitación a funcionarios de seguridad pública a todos los niveles para garantizar la protección y prevalencia del interés superior de la niñez, así como el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

QUINTA. Que el Gobierno del Estado realice las gestiones interinstitucionales necesarias para dar cabal

⁸⁹ Véase *México pro la niñez*, en: <http://mxporlaninez.org/>

⁹⁰ Véase *Pacto por la Primera Infancia*, en: <https://www.pactoprimerainfancia.org.mx/>

cumplimiento a cada una de las recomendaciones emitidas en el Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) sobre los Centros de Tratamiento Interno para Adolescentes que infringen la ley penal de la República Mexicana, elaborado en el año 2019.

SEXTA. Que la Secretaría de Seguridad Pública emita un protocolo con enfoque de derechos humanos sobre la detención de personas menores de edad, con procedimientos eficaces de atención interinstitucional para menores de doce años que cometieron una acción que pueda ser considerada como delito.

SÉPTIMA. Que los H. Ayuntamientos del Estado de Puebla emitan, desde un enfoque de derechos humanos, un Protocolo de atención para adolescentes detenidos por acciones consideradas infracción.

OCTAVA. Que los Sistemas Estatal y Municipales DIF, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Seguridad Pública, diseñen, aseguren recursos e implementen un Programa de prevención del delito en centros educativos y Centros de Internamiento Especializados.

5. MIGRACIÓN INFANTIL

5.1. MARCO LEGAL

La particular situación de vulnerabilidad a la que se hallan expuestos los niños, niñas y adolescentes migrantes ha sido reconocida en instrumentos internacionales y también en el marco legislativo nacional.

A nivel internacional, cabe destacar, en primer lugar, los principios de la Convención de los Derechos del Niño: No discriminación; Derecho a la supervivencia y el desarrollo; Interés superior de la niñez; y Participación. Dichos principios deben ser aplicados por el gobierno mexicano en todos los niveles, dado que es una Convención ratificada desde hace casi treinta años.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ubica la Opinión Consultiva 21/2014 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o necesidad de protección internacional. Esta Opinión señala que no se puede recurrir a la privación de la libertad de los niños y niñas migrantes, debiendo existir medidas alternativas, en el siguiente sentido:

[...] los Estados no pueden recurrir a la privación de libertad de niñas o niños que se encuentran junto a sus progenitores, así como de aquellos que se encuentran no acompañados o separados de sus progenitores, para cautelar los fines de un proceso migratorio ni tampoco pueden fundamentar tal medida en el incumplimiento de los requisitos para ingresar y permanecer en un país, en el hecho de que la niña o el niño se encuentre solo o separado de su familia, o en

la finalidad de asegurar la unidad familiar, toda vez que pueden y deben disponer de alternativas menos lesivas y, al mismo tiempo, proteger de forma prioritaria e integral los derechos de la niña o del niño.⁹¹

Además, la Opinión Consultiva reconoce el derecho a la vida familiar de los niños y niñas migrantes, desde una definición amplia de familia que no se restringe a la noción tradicional de familia biológica, sino que abarca, también, a otros parientes y allegados, en especial, al considerar el contexto migratorio en el que los lazos familiares de un niño o niña pueden haberse constituido entre personas que no de manera necesaria sean jurídicamente parientes.⁹²

En fin, dicha opinión resalta la obligación estatal de adoptar medidas de protección especial subrayando la situación de vulnerabilidad de las niñas y niños en el contexto de la migración, por ejemplo, el riesgo de ser víctimas de trata de personas o encontrarse separados o no acompañados. Y reconoce que a las víctimas o víctimas potenciales de trata de personas se les debe facilitar la obtención de un permiso para permanecer en su territorio, cuando su interés superior así lo aconseja o para continuar con la investigación penal.⁹³

A nivel nacional, la Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes señala:

Las autoridades competentes deben observar [...] en todo momento el principio del interés superior de la niñez y los estándares internacionales en la materia,⁹⁴ [que] una vez en contacto con la niña, niño o adolescente [...] darán una solución que resuelva todas sus necesidades de protección, teniendo en cuenta sus opiniones y privilegiando la reunificación familiar, excepto que sea contrario a su interés superior o vo-

⁹¹ Ob. cit., Opinión Consultiva OC- 21/14, párr. 160.

⁹² *Ibidem*, párr. 272.

⁹³ *Ibid.*, párr. 106.

⁹⁴ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 2014, Art. 90.

luntad⁹⁵ [y que] durante el proceso administrativo migratorio podrá prevalecer la unidad familiar o en su caso la reunificación familiar [...] siempre y cuando ésta no sea contraria al interés superior de la niñez.⁹⁶

La misma ley prescribe que, para garantizar la protección integral de los derechos de los NNA, los Sistemas Nacional, Estatales y Municipales DIF, deberán habilitar espacios de alojamiento o albergues para recibir a niñas, niños y adolescentes migrantes⁹⁷ y que, en caso de estar acompañados, podrán alojarse con sus familiares, salvo que lo más conveniente sea separarlos de ellos con base en el principio del interés superior de la niñez.⁹⁸

Al tratarse de niños, niñas y adolescentes no acompañados, la Ley General de Migración refiere que:

El Instituto procederá a canalizar de manera inmediata a la niña, niño o adolescente migrante no acompañado al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y de la Ciudad de México, con objeto de privilegiar su estancia en lugares donde se les proporcione la atención adecuada, mientras se resuelve su situación migratoria, y dará aviso al consulado de su país.⁹⁹

Cuando, por causas excepcionales, los NNA migrantes no acompañados estén alojados en una estación migratoria, en tanto se les traslada a las instalaciones del DIF, deberá asignárseles un espacio específico para su estadía, distinto al del alojamiento de los adultos.¹⁰⁰

Finalmente, opera el principio de no devolución, por tanto, está prohibido:

⁹⁵ *Ibidem*, Art. 91.

⁹⁶ *Ibid.*, Art. 93.

⁹⁷ *Ibid.*, Art. 94.

⁹⁸ *Ibid.* Art. 95.

⁹⁹ Ley General de Migración, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 2011, Art. 112.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

[...] devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir, o de cualquier manera transferir o remover a una niña, niño o adolescente cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en peligro a causa de persecución o amenaza de la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos, entre otros, así como donde pueda ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.¹⁰¹

5.2 CONTEXTO

El estado de Puebla es una zona de gran ritmo migratorio, ubicándose migración en tránsito, de destino y retorno. Puebla se encuentra en la ruta migratoria que va de Centroamérica (Guatemala y Honduras, principalmente) hacia Estados Unidos, lo que la convierte en una ruta de tránsito para la migración. Según el Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos no acompañados en su tránsito por México y con necesidades de protección internacional, en 2015 el Instituto Nacional de Migración (INM) canalizó solamente cinco niños al DIF, de un total de 429 niños asegurados en Puebla y la estación migratoria contaba con sólo tres Oficiales de Protección a la Infancia (OPI).¹⁰²

En cuanto a Puebla como destino migratorio, niñas, niños y adolescentes originarios del sur de México, principalmente de Chiapas, llegan a la ciudad para realizar trabajo de calle. Estos migrantes han formado una comunidad en medio de la escasez, proceso en que se perpetúa su exclusión, ya que no tienen acceso a la educación, a la salud, ni al esparcimiento y, en cambio, se encuentran en situación de vulnerabilidad a ser captados por redes de tratantes, a sufrir explotación, u otros tipos de abusos graves a sus derechos humanos.

¹⁰¹ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Art. 96.

¹⁰² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018, Informe Especial, “La problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional”, pp. 80, 93 y 94.

Finalmente, en cuanto a la migración de retorno, municipios como Izúcar de Matamoros o Atlixco tienen una gran tradición migratoria hacia Estados Unidos. La prosperidad económica asociada con *irse al otro lado* ocasiona que las y los adolescentes emprendan esta ruta o aspiren a hacerlo. La nueva política migratoria estadounidense está repatriando y/o deportando NNA a sus comunidades de origen, sin el soporte institucional adecuado. En este rubro, desde 2009 hasta 2014, una cantidad de 30 mil 962 personas nacidas en el estado dejaron el país, por ello Puebla es considerada el quinto estado en expulsión de migrantes¹⁰³ y, para 2018, se ubicó en el sexto estado a nivel nacional con el mayor número de menores de edad migrantes repatriados de Estados Unidos, con 103 casos en el primer bimestre; de los cuales 89 fueron hombres y 14 mujeres.¹⁰⁴

5.3 EXIGENCIAS

Con base en los procesos de migración nacionales e internacionales, la ubicación geográfica del estado de Puebla y sus condiciones de pobreza, violencia y vulnerabilidad, así como la cantidad de menores de edad no acompañados en tránsito migratorio, la Mesa de Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes de la Clínica Interdisciplinaria de Derechos Humanos exige a las autoridades competentes, en el marco del cumplimiento de sus obligaciones de respeto, garantía y adopción de medidas en materia de derechos humanos, lo siguiente:

PRIMERA. Que el Gobierno del Estado firme, se comprometa a dar cabal cumplimiento a los compromisos

¹⁰³ Aranzazú Ayala Martínez, Lado B, 02 de octubre de 2016, “Puebla sigue ocupando el 5° lugar en expulsión de migrantes”, disponible en: <https://ladobe.com.mx/2016/10/puebla-sigue-ocupando-el-5o-lugar-en-expulsion-de-migrantes/>

¹⁰⁴ Aldo Miguel, *El Sol de Puebla*, 20 de abril de 2018, “Puebla, sexto estado de México con más niños repatriados de EE UU”, disponible en: <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/puebla-sexto-estado-de-mexico-con-mas-ninos-repatriados-de-ee-uu-1627628.html>

de México por la Niñez (Mx por la niñez)¹⁰⁵ y Pacto por la Primera Infancia¹⁰⁶ y haga públicos los avances y resultados.

SEGUNDA. Instalar, mediante un proceso autónomo, transparente y de forma inmediata, la Secretaría Técnica Estatal del Sistema Integral de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), con los recursos humanos, técnicos y presupuestales adecuados para promover y garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

TERCERA. Que la Secretaría General de Gobierno, en colaboración con el Instituto Poblano de Asistencia al Migrante (IPAM) y el Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) en Puebla realicen un diagnóstico de corte cuantitativo y cualitativo sobre la situación de los derechos de los NNA en contexto migratorio, a partir del cual se deben implementar intervenciones a la medida, que tiendan a garantizar los derechos humanos y el interés superior de la niñez.

CUARTA. Instalar entre la Secretaría de Salud y el Sistema Estatal DIF, Centros de Día en los municipios con mayor índice de migración interna, que ofrezcan servicios integrales de salud, educación y esparcimiento para niñas, niños y adolescentes migrantes del interior de la República y donde se garantice la permanencia de intérpretes.

QUINTA. Diseñar, asegurar e implementar un plan intermunicipal articulado por el gobierno estatal y dirigido a abatir las causas que dan origen a la migración de niños, niñas y adolescentes poblanos hacia otros países o estados.

¹⁰⁵ Véase *México pro la niñez*, en: <http://mxporlaninez.org/>

¹⁰⁶ Véase *Pacto por la Primera Infancia*, en: <https://www.pactoprimerainfancia.org.mx/>

SEXTA. Que el Sistema Estatal DIF diseñe, asegure recursos e implemente un protocolo interinstitucional y con enfoque de derechos humanos, para la detección, apoyo y canalización de niños, niñas y adolescentes migrantes provenientes de otros estados.

SÉPTIMA. Que el Sistema Estatal DIF desarrolle y fortalezca procesos de capacitación al Instituto Nacional de Migración en temáticas de cuidados alternativos y derechos humanos de niñas, niños y adolescentes en aseguramiento en las estaciones migratorias.

OCTAVA. Que la Fiscalía General del Estado, el Instituto Poblano de Atención al Migrante y el Sistema Estatal DIF, lleven a cabo acciones de difusión, promoción y capacitación, así como la asignación de recursos para la debida aplicación del protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren niñas, niños y adolescentes migrantes.

NOVENA. Que la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Sistema Estatal DIF monitoree la situación de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en las delegaciones del Instituto Nacional de Migración en los municipios del estado.

6. PRESUPUESTO

6.1 MARCO LEGAL

La Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2019, en lo referente a la protección integral de NNA destaca que:

Las Dependencias y Entidades en el ámbito de sus respectivas competencias y con cargo a sus presupuestos, adoptarán medidas que contribuyan a una cultura de protección a la infancia y la adolescencia, y brinden protección especial para las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en situación de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, psicológico, físico, identidad cultural, o bien, relacionados con aspectos de género, creencias religiosas, prácticas culturales, u otros que restrinjan o limiten el ejercicio de sus derechos.¹⁰⁷

Lo anterior constituye el fundamento legal de la obligación que tienen las dependencias y entidades de ejecutar sus funciones y actividades en el marco de la promoción del pleno ejercicio, respeto y promoción de la protección integral de NNA, así como de la restitución de sus derechos, con base en el principio del interés superior de la niñez, acatando la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños, la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Ado-

¹⁰⁷ Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2019, sección II, “De la protección integral de niñas, niños y adolescentes”, Art. 88.

lescentes del Estado de Puebla, y los compromisos 10 x la Infancia.¹⁰⁸

Por otro lado, el artículo primero de la Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2019, remite a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, la cual tiene por objeto, entre otros, favorecer la rendición de cuentas a la población, de forma que se pueda valorar el desempeño de los sujetos obligados de manera objetiva e informada;¹⁰⁹ lo que obliga al Estado de Puebla, mediante sus diversas estructuras gubernamentales (sujetos obligados en la ley en comento) a garantizar la transparencia y rendición de cuentas del presupuesto público ejercido.

6.2 CONTEXTO

De acuerdo con la Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2019, se asignó un presupuesto de 1 mil 48 millones 690 mil 746 pesos al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla,¹¹⁰ encargado de la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, existiendo un aumento con relación a los \$938,420,118.00 asignados en el año 2018.¹¹¹

En cuanto a la PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS de los NNA, hubo una disminución de 13 millones 594 mil 633 pesos en recursos, dado que para el ejercicio fiscal 2019 se asignó en el apartado de Programas Presupuestarios para la Atención Integral de Niñas, Niños y

¹⁰⁸ Compromisos impulsados por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINA) y la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), así como el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Estos compromisos están reconocidos en la Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2019, artículo 87.

¹⁰⁹ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, Art. 10, párrafo VI.

¹¹⁰ Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2019, p. 27.

¹¹¹ Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2018, p. 25.

Adolescentes, a la Comisión Estatal de Derechos Humanos la cantidad de un millón 386 mil 943 pesos,¹¹² mientras que en el ejercicio fiscal 2018 el presupuesto fue de 14 millones 981 mil 576 pesos.¹¹³

En materia de EDUCACIÓN, de acuerdo con la Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2019, se asignó a la Secretaría de Educación Pública, en el apartado de Programas Presupuestarios para la Atención Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, la cantidad de 12 mil 532 millones 649 mil 958 pesos,¹¹⁴ mientras que para el año anterior se había asignado a la Secretaría de Educación Pública un total de 12 mil 182 millones 166 mil 21 pesos,¹¹⁵ donde puede observarse un incremento mínimo del total de los recursos asignados, un aumento en el rubro de educación básica, una disminución fuerte en el de educación media superior y una disminución en el correspondiente a educación y cultura indígena, a pesar de los altos porcentajes de población indígena en la entidad y de las carencias y diversos obstáculos de acceso a la educación que presentan. Para mayor ilustración se presenta la siguiente tabla y gráficos comparativos:

¹¹² Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2019, 3. Protección Integral de niñas, niños y adolescentes, b) Programas Presupuestarios para la Atención Integral de las Niñas, Niños y Adolescentes, 021 Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, p. 176.

¹¹³ Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2018, 3. Protección Integral de niñas, niños y adolescentes, b) Programas Presupuestarios para la Atención Integral de las Niñas, Niños y Adolescentes, 021 Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, p. 128.

¹¹⁴ Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2019, 3. Protección Integral de niñas, niños y adolescentes, b) Programas Presupuestarios para la Atención Integral de las Niñas, Niños y Adolescentes, E004 Educación básica, p. 176.

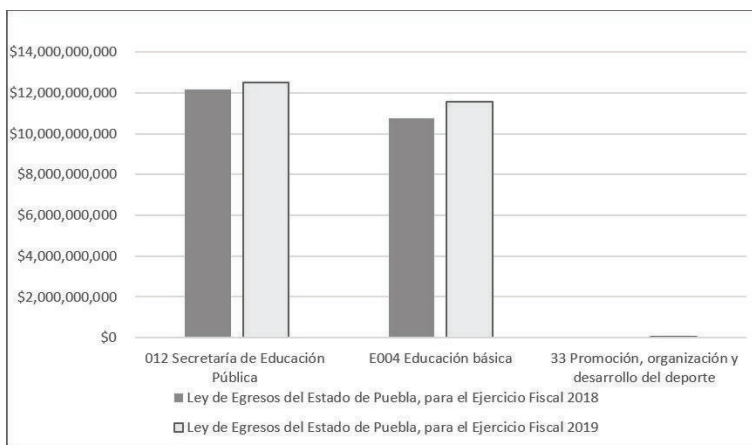
¹¹⁵ Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2018, 3. Protección Integral de niñas, niños y adolescentes, b) Programas Presupuestarios para la Atención Integral de las Niñas, Niños y Adolescentes, E004 Educación básica, p. 128.

Tabla 7: Comparativo de los recursos del estado de Puebla para la atención de la educación en los ejercicios fiscales 2018 y 2019

3. Protección Integral de niñas, niños y adolescentes		
b) Programas Presupuestarios para la Atención Integral de las Niñas, Niños y Adolescentes	Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2018	Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2019
O12 Secretaría de Educación Pública	\$12,182,166,021	\$12,532,649,958
E004 Educación básica	\$10,755,491,135	\$11,591,837,884
E005 Educación media superior	\$85,519,611	\$22,465,648
E033 Promoción, organización y desarrollo del deporte	\$8,251,022	\$21,123,898
FO12 Educación y cultura indígena	\$1,037,421,164	\$728,883,086
M008 Apoyo administrativo del sector educativo	\$295,483,088	\$168,339,442

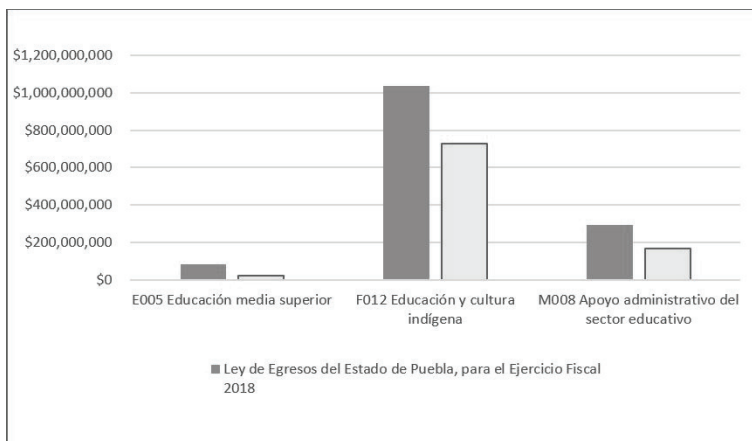
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos comparados de las Leyes de egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2018 y 2019.

Gráfico 5: Aumento del recurso del estado de Puebla para la atención de la educación del ejercicio fiscal 2018 al 2019 - Protección Integral de niñas, niños y adolescentes



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos comparados de las Leyes de egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2018 y 2019.

Gráfico 6: Disminución del recurso del estado de Puebla para la atención de la educación del ejercicio fiscal 2018 al 2019 - Protección Integral de niñas, niños y adolescentes



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos comparados de las Leyes de egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2018 y 2019.

En cuanto a SALUD, el mismo rubro de Inversión en la Atención Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2019, refiere que para los Servicios de Salud del Estado de Puebla se asignó la cantidad de 2 mil 185 millones 275 mil 264 pesos.¹¹⁶ En este año hubo un aumento considerable de los recursos, tomando en cuenta que para el ejercicio fiscal 2018 se asignaron recursos totales (Servicios de Salud del Estado de Puebla) de 1 mil 397 millones 132 mil 803 pesos.¹¹⁷

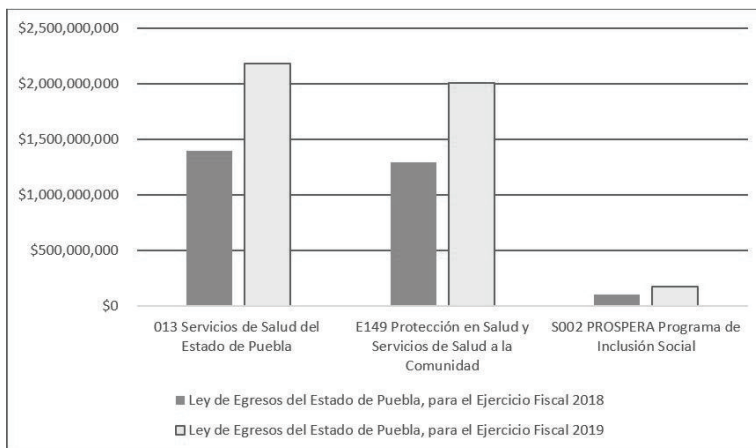
Tabla 8: Comparativo de los recursos del estado de Puebla para la atención de la salud en los ejercicios fiscales 2018 y 2019		
3. Protección Integral de niñas, niños y adolescentes		
b) Programas Presupuestarios para la Atención Integral de las Niñas, Niños y Adolescentes	Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2018	Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2019
013 Servicios de Salud del Estado de Puebla	\$1,397,132,803	\$2,185,275,264
E149 Protección en Salud y Servicios de Salud a la Comunidad	\$1,294,050,313	\$2,007,902,049
S002 PROSPERA Programa de Inclusión Social	\$103,082,490	\$177,373,216

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos comparados de las Leyes de egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2018 y 2019.

¹¹⁶ Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2019, 3. Protección Integral de niñas, niños y adolescentes, b) Programas Presupuestarios para la Atención Integral de las Niñas, Niños y Adolescentes, 013 Servicios de Salud del Estado de Puebla, p. 176.

¹¹⁷ Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2018, 3. Protección Integral de niñas, niños y adolescentes, b) Programas Presupuestarios para la Atención Integral de las Niñas, Niños y Adolescentes, 013 Servicios de Salud del Estado de Puebla, p. 128.

Gráfico 7: Aumento del recurso del estado de Puebla para la atención de la salud del ejercicio fiscal 2018 al 2019 - Protección Integral de niñas, niños y adolescentes



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos comparados de las Leyes de egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2018 y 2019.

Los 2 mil 7 millones 902 mil 49 pesos asignados, en 2019, a la Protección en Salud y Servicios de Salud a la Comunidad tienen por objeto, con base en los compromisos de la iniciativa 10 x la Infancia, disminuir a la mitad la razón de mortalidad materna (RMM), reducir en 20% la tasa de mortalidad infantil (TMI) y de menores de 5 años en los estados en donde se concentra el mayor número de muertes, y fomentar una nutrición adecuada y un estilo de vida saludable, mientras que los 177 millones 373 mil 216 asignados al Programa de Inclusión Social PROSPERA tienen por finalidad disminuir a la mitad la RMM.¹¹⁸

Si bien para el sector Salud, en materia de los NNA, se observa un aumento presupuestal, es importante reconocer la gravedad de la situación de la salud y de la protección de ésta en Puebla.

¹¹⁸ Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2019, 3. Protección Integral de niñas, niños y adolescentes, c) Inversión en la Atención Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, E149 Protección en Salud y Servicios de Salud a la Comunidad y S002 PROSPERA Programa de Inclusión Social, p. 179.

Según datos de apartados anteriores, Puebla ocupa el quinto lugar nacional en cáncer infantil; para 2015 el porcentaje de NNA de 0 a 17 años sin derechohabencia alcanzó el 16.7%, superior al reportado a nivel nacional; en el mismo año se registró una tasa de mortalidad infantil de 14.3 por cada mil nacimientos, superior al índice nacional de 12.5 por cada mil nacimientos; la tasa de maternidad en niñas de 10 a 14 años para el año 2015 fue de 1.8 por cada mil, manteniéndose igual que la tasa a nivel nacional; los porcentajes de desnutrición en niñas y niños de 0 a 4 años en el año 2012 fue de 20.2% con desnutrición crónica, 4.1% con desnutrición aguda moderada y 2.4% con desnutrición aguda severa; y para 2014 se detectó un aumento de pacientes menores de edad con insuficiencia renal (registrándose entre cinco y diez nuevos casos por cada 100 mil habitantes).

Todo lo anterior hace necesario que los recursos que se asignen sean empleados de forma transparente y reportados a la ciudadanía en el marco del derecho a la transparencia y acceso a la información.

6.3 EXIGENCIAS

PRIMERA. Que el Gobierno del Estado se comprometa a dar cabal cumplimiento a los compromisos de México por la Niñez (Mx por la niñez)¹¹⁹ y Pacto por la Primera Infancia¹²⁰ y haga públicos los avances y resultados.

SEGUNDA. Instalar, mediante un proceso autónomo, transparente y de forma inmediata, la Secretaría Técnica Estatal del Sistema Integral de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), con los recursos humanos, técnicos y económicos adecuados para promover y garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes.

¹¹⁹ Véase *México pro la niñez*, en: <http://mxporlaninez.org/>

¹²⁰ Véase *Pacto por la Primera Infancia*, en: <https://www.pactoprimerainfancia.org.mx/>

TERCERA. Que las dependencias y entidades a nivel estatal y municipales logren la institucionalización y transversalización del Modelo de Atención a la Niñez y la Adolescencia dentro de la agenda pública, estableciendo el Anexo de Inversión Transversal de “Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes” en el Presupuesto de Egresos 2020 y garantizando un reparto equitativo y proporcional de los recursos asignados, que atienda a las problemáticas reales de la entidad y que se encuentren debidamente documentadas.

CUARTA. Que las dependencias y entidades a nivel estatal y municipales garanticen el uso transparente de los recursos públicos y la rendición de cuentas clara, periódica y accesible que permita dar seguimiento al SIPINNA Estatal.

QUINTA. Que el SIPINNA Estatal diseñe, asegure recursos e implemente un comité de contraloría social para garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, que cuente con la participación de la Sociedad Civil y Academia, así como la Instalación de un sistema de información pública que cuente con datos desagregados y oportunos sobre: 1) la situación de los niños, niñas y adolescentes y 2) la asignación y ejecución presupuestaria correspondiente a la Secretaría de Finanzas.

SEXTA. Que el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia garantice un presupuesto para la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla, así como al Secretariado Ejecutivo del SIPINNA a nivel estatal y municipales, a partir de un análisis de objetivos, resultados y metas, garantizando que el monto sea suficiente para cubrir esas metas.

SÉPTIMA. Que la Secretaría de Finanzas y Administración emita un reporte financiero que incluya acciones y seguimiento de gasto, en materia del Anexo de

Inversión Transversal de “Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes” dentro del Presupuesto de Egresos anual.

7. CONCLUSIONES

En 1990, México ratificó la Convención de los Derechos del Niño, con lo cual se obligó a respetar los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en sus tres niveles y ámbitos de gobierno, así como a garantizarlos y hacerlos efectivos mediante la adopción de medidas de carácter interno, sean éstas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales o de cualquier otro carácter. No obstante, con los datos contextuales sobre los diversos derechos humanos de los NNA que se exponen en apartados anteriores, se puede observar que no existe una real y plena garantía de los derechos de este sector de la población, por el contrario, se ubican altos índices de violencia, condiciones de salud y de protección desfavorables, obstáculos de acceso a la educación, entre otros.

Para atender las problemáticas referidas resulta crucial el fortalecimiento de los recursos presupuestales en materia de atención de los niños, niñas y adolescentes. Es importante también, que las instituciones públicas orientadas a la atención de la niñez y la adolescencia cuenten con los recursos personales, presupuestales y técnicos suficientes y adecuados para realizar sus funciones de forma eficaz.

En Puebla, hasta la fecha, se han instalado 216 Sistemas de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes (SIPINNA) a nivel municipal y uno a nivel estatal, encargados de diseñar y evaluar la política pública que garantice a NNA sus derechos; además, existe una Procuraduría de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes dentro del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF).

Es importante destacar que el gobierno estatal se ha sumado a iniciativas nacionales que buscan lograr el mayor nivel de bienestar para este sector, sin embargo, estos esfuerzos no sólo deben estar acompañados de iniciativas, propuestas de buenas acciones y firmas de convenios a nivel internacional, sino, además, deben integrar un trabajo conjunto con la sociedad civil e instituciones académicas que acompañen y den respuesta para garantizar resultados eficaces y evaluados en el marco de protección y garantía de los derechos de los NNA.

El momento histórico que vive nuestro estado es una oportunidad para analizar la situación política, cultural y social, permitiendo reflexionar sobre las problemáticas que impiden un sano desarrollo de los NNA. El presente documento es una invitación al trabajo colaborativo entre las instituciones, pero también es colocar en la agenda política/pública a la población cuyos derechos humanos, en su mayoría, no han sido protegidos ni asegurados. Todos y cada uno de los problemas son evidentes y demandan soluciones estratégicas que mejoren las condiciones de vida para todas y todos, enmiendas que se ejecuten con responsabilidad, más allá de discursos infértiles; se busca el seguimiento puntual de cada una de las exigencias aquí planteadas, promoviendo sinergias y la participación infantil auténtica.

En este sentido, es importante considerar el seguimiento de dichas exigencias en las administraciones gubernamentales actuales que, por temporalidad, permitirán evaluarlas hacia el año 2024, cuando se conmemore el décimo aniversario de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), lo que permitirá fortalecer las metas para el positivo cumplimiento de la agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS).¹²¹

Como se mencionó anteriormente, las acciones deben ser llevadas a cabo en un trabajo sinérgico, liderado con compromiso social y evaluado continuamente por orga-

¹²¹ Véase *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

nismos autónomos que garanticen una visión con enfoque etario, basado en los derechos de los niños, niñas, y adolescentes, que a su vez trascienda a otras administraciones y permee en la sociedad en general.

Será transcendental la elaboración de nuevos diagnósticos que reconozcan los cambios en las situaciones sociales, amalgamándolos con la situación legal que muchas veces dista mucho de ser visible o congruente con la percepción de las personas en general; generando así acciones de prevención y atención coordinada entre todos los sectores poblacionales, sobre todo de los NNA.

Por consiguiente, la Mesa de Derechos Humanos de los niños, niñas y adolescentes de la Clínica Interdisciplinaria de Derechos Humanos reitera su compromiso con esta agenda con el objetivo de que se garanticen los derechos de NNA en el estado de Puebla, por lo que exigirá y vigilará su cumplimiento por parte de las autoridades señaladas.

Agenda de incidencia política: derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en Puebla, coordinado por María del Rosario Arrambide González, se terminó de reimprimir en el mes de septiembre de 2019 en Solar, Servicios Editoriales, S.A. de C.V., Calle 2, núm. 21, col. San Pedro de los Pinos, Del. Benito Juárez, México, D.F., Tel. 7221991345; siendo rector Mario Ernesto Patrón Sánchez, y coordinador de Publicaciones y Librería Universitaria, Armando Mena Martínez. La coordinación editorial estuvo a cargo de Ricardo Escárcega Méndez, la corrección a cargo de Cuauhtémoc Cruz Isidoro y Susana Plouganou Boiza, formación tipográfica es de Susana Plouganou Boiza y el diseño de portada de _____. En su composición tipográfica se utilizaron tipos de las familias: Georgia de 9, 10, 11, y 13 puntos. El tiraje consta de 200 ejemplares, más sobrantes.