



**CNDH**  
M É X I C O

# COMPILACIÓN

OBSERVACIONES DEL COMITÉ DE  
DERECHOS DEL NIÑO DE NACIONES UNIDAS  
RELACIONADAS CON ADOLESCENTES  
QUE INFRINGEN LA LEY PENAL

II

RUTH VILLANUEVA  
(COORDINADORA)



**CNDH**  
M É X I C O

## COMPILACIÓN

OBSERVACIONES DEL COMITÉ DE  
DERECHOS DEL NIÑO DE NACIONES UNIDAS  
RELACIONADAS CON ADOLESCENTES  
QUE INFRINGEN LA LEY PENAL

II

RUTH VILLANUEVA  
(COORDINADORA)

3VG

Primera reimpresión de  
la primera edición: julio, 2018

ISBN: 978-607-729-389-7 (Obra completa)

ISBN: 978-607-729-391-0 (Volumen II)

**D. R. © Comisión Nacional  
de los Derechos Humanos**

Periférico Sur 3469,  
esquina Luis Cabrera,  
Col. San Jerónimo Lídice,  
C. P. 10200, Ciudad de México.

*Impreso en México*

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
<b>OBSERVACIÓN GENERAL NÚM. 2</b> EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES INDEPENDIENTES DE DERECHOS HUMANOS EN LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO	7
<b>OBSERVACIÓN GENERAL NÚM. 4</b> LA SALUD Y EL DESARROLLO DE LOS ADOLESCENTES EN EL CONTEXTO DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO	21
<b>OBSERVACIÓN GENERAL NÚM. 8</b> EL DERECHO DEL NIÑO A LA PROTECCIÓN CONTRA LOS CASTIGOS CORPORALES Y OTRAS FORMAS DE CASTIGO CRUELES O DEGRADANTES (ARTÍCULO 19, PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 28 Y ARTÍCULO 37, ENTRE OTROS)	45
<b>OBSERVACIÓN GENERAL NÚM. 10</b> LOS DERECHOS DEL NIÑO EN LA JUSTICIA DE MENORES	71
<b>OBSERVACIÓN GENERAL NÚM. 12</b> EL DERECHO DEL NIÑO A SER ESCUCHADO	119
<b>OBSERVACIÓN GENERAL NÚM. 13</b> DERECHO DEL NIÑO A NO SER OBJETO DE NINGUNA FORMA DE VIOLENCIA	169

<b>OBSERVACIÓN GENERAL NÚM. 14</b> SOBRE EL DERECHO DEL NIÑO A QUE SU INTERÉS SUPERIOR SEA UNA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL (ARTÍCULO 3, PÁRRAFO 1)	227
<b>OBSERVACIÓN GENERAL NÚM. 19</b> SOBRE LA ELABORACIÓN DE PRESUPUESTOS PÚBLICOS PARA HACER EFECTIVOS LOS DERECHOS DEL NIÑO (ART. 4)	265
<b>OBSERVACIÓN GENERAL NÚM. 20</b> SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS DEL NIÑO DURANTE LA ADOLESCENCIA	311

## INTRODUCCIÓN

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el sistema de justicia aplicable a los adolescentes que infringen la ley penal debe garantizarles los derechos reconocidos para todos los seres humanos, además de brindarles la protección especial que se les debe suministrar en razón de su edad y etapa de desarrollo conforme a los objetivos principales del sistema de justicia especializado dentro de los que se resalta su tratamiento, formación integral y reinserción a la sociedad, permitiéndoles consecuentemente que vivan sin conflicto con la ley, que tengan la capacidad de asumir un desarrollo laboral social y educativo acorde a sus necesidades y asumir un papel constructivo en la sociedad. Por lo anterior se debe atender los principios jurídicos específicos aplicables a estas personas, así como las particularidades especiales y los principios generales del derecho aplicable a aquéllos que no han alcanzado la mayoría de edad, por lo que es indispensable, además, considerar el amplio catálogo normativo que es aplicable a toda la niñez.

Desde la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño se ha logrado un gran avance en lo relativo al desarrollo de un sistema normativo especializado para cuando este grupo de personas infringe la ley penal, sin embargo, en nuestro país debe aún fortalecerse la incorporación de los estándares y criterios de derecho internacional aplicables al proceso integral para su atención y eso solo se puede lograr en la medida que se conozca la normatividad genérica y específica aplicable. Por lo anterior esta Comisión Nacional realizó la Compilación de Normatividad Na-

cional e Internacional en materia de justicia para adolescentes que infringen la ley penal, dividida en dos tomos, conteniendo en el primero de ellos los instrumentos generales, y en este segundo tomo las observaciones del Comité sobre los Derechos del Niño de la ONU que por su valor adquieren fuerza jurídica en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Lo anterior con el propósito de acortar la distancia entre el discurso normativo del Estado mexicano y la realidad a enfrentar por parte de este grupo, de personas acusadas de haber infringido la ley penal en nuestro país.

## OBSERVACIÓN GENERAL NÚM. 2:\*

# EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES INDEPENDIENTES DE DERECHOS HUMANOS EN LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

1. El artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de [sic] Niño obliga a los Estados Partes a adoptar “todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención”. Las instituciones nacionales independientes de derechos humanos representan un importante mecanismo para promover y asegurar la aplicación de la Convención, y el Comité de los Derechos del Niño considera que el establecimiento de tales órganos forma parte del compromiso asumido por los Estados Partes al ratificar la Convención de garantizar su aplicación y promover la realización universal de los derechos del niño. A este respecto, el Comité ha acogido con satisfacción el establecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos y de defensores o comisionados del niño y órganos independientes análogos para la promoción y vigilancia de la aplicación de la Convención en diversos Estados Partes.

2. El Comité emite esta Observación General con el fin de alentar a los Estados Partes a crear una institución independiente para la promoción y vigilancia de la aplicación de la Convención y apoyarles en esa tarea explicando los elementos esenciales de tales instituciones y las actividades que deberían llevar a cabo.

En los casos en que ya se han establecido esas instituciones el Comité exhorta a los Estados a que examinen su estatuto y su eficacia con miras a la promoción y protección de los derechos del

---

\* CRC/GC/2002/2, noviembre de 2002, 31o. periodo de sesiones, del 13 al 31 de enero de 2003.



niño consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño y demás instrumentos internacionales pertinentes.

3. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en 1993, reafirmó en la Declaración y el Programa de Acción de Viena "... el importante y constructivo papel que desempeñan las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos" y alentó "... la creación y el fortalecimiento de esas instituciones nacionales". La Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos han pedido reiteradamente que se establezcan instituciones nacionales de derechos humanos, destacando el importante papel que éstas desempeñan en la promoción y protección de los derechos humanos y en la toma de mayor conciencia pública respecto de esos derechos. En sus orientaciones generales acerca de los informes periódicos el Comité solicita a los Estados Partes que proporcionen información sobre "cualquier órgano independiente establecido para promover y proteger los derechos del niño...", por lo que aborda sistemáticamente esta cuestión en su diálogo con los Estados Partes.

4. Las instituciones nacionales de derechos humanos deberían establecerse de conformidad con los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (los "Principios de París") que aprobó la Asamblea General en 1993<sup>1</sup> y que le habían sido transmitidos por la Comisión de Derechos Humanos en 1992.<sup>2</sup> Estas normas mínimas brindan orientación sobre el establecimiento, la competencia, las atribuciones, la composición, con las garantías de pluralismo e independencia, las modalidades de funcionamiento y las actividades cuasi judiciales de tales órganos nacionales.

---

<sup>1</sup> Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (los "Principios de París"), resolución 48/134 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993, anexo.

<sup>2</sup> Resolución 1992/54 de la Comisión de Derechos Humanos, de 3 de marzo de 1992, anexo.

5. Si bien tanto los adultos como los niños necesitan instituciones nacionales independientes para proteger sus derechos humanos, existen motivos adicionales para velar por que se preste especial atención al ejercicio de los derechos humanos de los niños. Estos motivos comprenden el hecho de que el estado de desarrollo de los niños los hace particularmente vulnerables a violaciones de los derechos humanos; rara vez se tienen en cuenta sus opiniones; la mayoría de los niños no tienen voto y no pueden asumir un papel significativo en el proceso político que determina la respuesta de los gobiernos ante el tema de los derechos humanos; los niños tropiezan con dificultades considerables para recurrir al sistema judicial a fin de que se protejan sus derechos o pedir reparación por las violaciones de sus derechos; y el acceso de los niños a las organizaciones que pueden proteger sus derechos en general es limitado.

6. En un número creciente de Estados Partes se han establecido instituciones de derechos humanos independientes especializadas en la infancia o defensores o comisionados para los derechos del niño. Cuando los recursos son limitados, se debe prestar atención a que los recursos disponibles se utilicen con la mayor eficacia posible para la promoción y protección de los derechos humanos de todos, incluidos los niños, y en este contexto probablemente la mejor solución sea crear una institución nacional de mandato amplio cuya labor incluya actividades específicamente dedicadas a los derechos del niño. La estructura de una institución nacional de mandato amplio debería comprender un comisionado especializado o una sección o división específica que se encargara de los derechos del niño.

7. El Comité estima que todos los Estados necesitan una institución de derechos humanos independiente encargada de promover y proteger los derechos del niño. Lo que interesa principalmente al Comité es que la institución, cualquiera sea su forma, pueda vigilar, promover y proteger los derechos del niño con independencia y eficacia. Es esencial que la promoción y protección de los

derechos del niño formen parte de sus actividades principales y que todas las instituciones de derechos humanos existentes en un país trabajen en estrecha colaboración para el logro de este fin.

## MANDATO Y FACULTADES

8. Dentro de lo posible, las instituciones nacionales de derechos humanos deberían reconocerse en la Constitución; como mínimo, deben tener un mandato definido en la legislación. El Comité estima que el ámbito de su mandato debería ser lo más amplio posible para promover y proteger los derechos humanos, incorporando la Convención sobre los Derechos del Niño, sus Protocolos Facultativos y demás instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes —y abarcar así efectivamente los derechos humanos del niño, en particular, sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. La legislación debe comprender disposiciones que enuncien las funciones, facultades y obligaciones concretas con respecto a la infancia relacionadas con la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos. En los casos en que se haya creado una institución nacional de derechos humanos antes de la adopción de la Convención o sin que ésta estuviese expresamente integrada en su mandato, se han de tomar las disposiciones necesarias, como la promulgación o modificación de un texto legislativo, para garantizar la conformidad del mandato de la institución con los principios y disposiciones de la Convención.

9. Se deben conferir a las instituciones nacionales las facultades necesarias para que puedan desempeñar su mandato con eficacia, en particular la facultad de oír a toda persona y obtener cualquier información y documento necesario para evaluar las situaciones que sean de su competencia. Tales facultades han de comprender la promoción y protección de los derechos de todos los niños que estén bajo la jurisdicción del Estado Parte en relación no sólo con el Estado sino también con todas las entidades públicas y privadas pertinentes.

## PROCESO DE ESTABLECIMIENTO

10. El proceso de establecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos debe ser consultivo, integrador y transparente y estar promovido y apoyado en los más altos niveles del gobierno, e incluir la participación de todos los componentes pertinentes del Estado, la legislatura y la sociedad civil. A fin de asegurar su independencia y su funcionamiento eficaz, las instituciones nacionales deben disponer de una infraestructura adecuada, fondos suficientes (incluidos fondos asignados específicamente para la acción en favor de los derechos del niño en las instituciones de mandato amplio), personal y locales propios, y estar libres de toda forma de control financiero que pueda afectar a su independencia.

## RECURSOS

11. Si bien el Comité reconoce que esta cuestión es muy delicada y la disponibilidad de recursos económicos difiere entre los Estados Partes, estima que los Estados tienen el deber de destinar una cantidad razonable de fondos para el funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos, a la luz del artículo 4 de la Convención. El mandato y las facultades de las instituciones nacionales pueden carecer de sentido, o el ejercicio de sus facultades verse limitado, si la institución nacional no dispone de los medios para funcionar eficazmente en el desempeño de sus atribuciones.

## REPRESENTACIÓN PLURALISTA

12. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben velar por que su composición asegure una representación pluralista de los distintos sectores de la sociedad civil interesados en la promoción y protección de los derechos humanos. Deben procu-

rar que participen en su labor, entre otros: las ONG de derechos humanos, de lucha contra la discriminación y de defensa de los derechos del niño, incluidas las organizaciones dirigidas por niños y jóvenes; los sindicatos; las organizaciones sociales y profesionales (de médicos, abogados, periodistas, científicos, etc.); las universidades, y los especialistas, en particular, los especialistas en los derechos del niño. Los departamentos de gobierno sólo deberían participar a título consultivo. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben adoptar un procedimiento de nombramiento apropiado y transparente, en particular un proceso de selección abierto y por concurso.

### RECURSOS EFECTIVOS POR LAS VIOLACIONES DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

13. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben estar facultadas para examinar las quejas y peticiones individuales y llevar a cabo las investigaciones correspondientes, inclusive, en el caso de quejas presentadas en nombre de niños o directamente por niños. Para poder practicar eficazmente esas investigaciones debe otorgárseles la facultad de interpelar e interrogar a los testigos, tener acceso a las pruebas documentales pertinentes y acceder a los lugares de detención. También les corresponde la obligación de velar por que los niños dispongan de recursos efectivos —asesoramiento independiente, defensa de sus derechos y procedimientos para presentar quejas— ante cualquier conculcación de sus derechos. Cuando proceda, las instituciones nacionales de derechos humanos deberían asumir una función de mediación y conciliación en presencia de quejas.

14. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben tener la facultad de prestar apoyo a los niños que acuden a los tribunales de justicia, en particular la facultad de: a) someter en nombre propio los casos de problemas que afectan a la infancia; y b) intervenir en las causas judiciales para informar al

tribunal sobre las cuestiones de derechos humanos que intervienen en ellas.

## ACCESIBILIDAD Y PARTICIPACIÓN

15. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben ser accesibles a todos los niños desde los puntos de vista geográfico y físico. Conforme al espíritu del artículo 2 de la Convención, deben hacer llegar su labor preventiva a todos los grupos de niños y en particular a los más vulnerables y desfavorecidos, como por ejemplo (aunque no exclusivamente) los niños recogidos en instituciones o detenidos, los niños pertenecientes a minorías y grupos indígenas, los niños con discapacidades, los niños que viven en la pobreza, los niños refugiados y migrantes, los niños de la calle y los niños con necesidades especiales en ámbitos como la cultura, el idioma, la salud y la educación. La legislación sobre las instituciones de derechos humanos debe incluir el derecho de la institución a tener acceso en condiciones de confidencialidad a todos los niños que son objeto de medidas de tutela o guarda y a todas las instituciones de acogida de menores.

16. Corresponde a las instituciones nacionales un papel esencial en la promoción del respeto por las opiniones del niño en todos los asuntos que les afectan, como se establece en el artículo 12 de la Convención, por parte del gobierno y toda la sociedad. Este principio general debe aplicarse al establecimiento, la organización y las actividades de las instituciones nacionales de derechos humanos. Las instituciones deben asegurar que se mantenga un contacto directo con los niños y que éstos participen y sean consultados en la forma adecuada. Por ejemplo, podrían constituirse consejos de la infancia como órganos consultivos de las instituciones nacionales a fin de facilitar la participación de los niños en los asuntos que les conciernen.

17. Las instituciones nacionales deberían concebir programas de consulta especialmente adaptados y estrategias de comunicación imaginativas para garantizar el pleno cumplimiento del artículo 12 de la Convención. Deberían establecerse distintas maneras para que los niños puedan comunicarse con la institución.

18. Las instituciones nacionales deben tener derecho a informar directamente, de manera independiente y por separado, al público y los órganos parlamentarios sobre la situación de los derechos del niño. A este respecto, los Estados Partes deben garantizar que se celebre anualmente un debate en el Parlamento para que los parlamentarios tengan la oportunidad de discutir sobre la labor de las instituciones nacionales de derechos humanos con respecto a los derechos del niño y al cumplimiento de la Convención por el Estado.

#### ACTIVIDADES RECOMENDADAS

19. A continuación figura una lista indicativa, no exhaustiva, de los tipos de actividades que las instituciones nacionales de derechos humanos deberían llevar a cabo en relación con el ejercicio de los derechos del niño a la luz de los principios generales enunciados en la Convención:

- a) Realizar investigaciones sobre cualquier situación de violación de los derechos del niño, ya sea por denuncia o por propia iniciativa, en el ámbito de su mandato;
- b) Llevar a cabo indagaciones sobre asuntos relativos a los derechos del niño;
- c) Preparar y publicar opiniones, recomendaciones e informes, ya sea a petición de las autoridades nacionales o por propia iniciativa, sobre cualquier asunto relacionado con la promoción y protección de los derechos del niño;
- d) Mantener en examen la adecuación y eficacia de la ley y la práctica de protección de los derechos del niño;

- e) Promover la armonización de la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales con la Convención sobre los Derechos del Niño, sus Protocolos Facultativos y demás instrumentos internacionales de derechos humanos relacionados con los derechos del niño y fomentar su aplicación efectiva, en particular brindando asesoramiento a los órganos públicos y privados sobre la interpretación y aplicación de la Convención;
- f) Velar por que los encargados de formular la política económica nacional tengan en cuenta los derechos del niño al establecer y evaluar los planes económicos y de desarrollo nacionales;
- g) Examinar la manera como el Gobierno aplica la Convención y vigila la situación de los derechos del niño e informar al respecto, procurando lograr que las estadísticas estén debidamente desglosadas y que se reúna periódicamente otro tipo de información a fin de determinar lo que ha de hacerse para dar efectividad a los derechos del niño;
- h) Fomentar la adhesión a todo instrumento internacional de derechos humanos pertinente o su ratificación;
- i) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Convención, exigir que una consideración primordial a que se atenderá en todas las medidas concernientes a los niños sea el interés superior del niño, y velar por que los efectos de las leyes y políticas en los niños se tengan rigurosamente en cuenta desde el momento de su elaboración hasta su aplicación y más allá;
- j) A la luz del artículo 12, velar por que los niños puedan expresar su opinión y ser oídos en los asuntos que conciernen a sus derechos humanos y en la definición de las cuestiones relacionadas con sus derechos;
- k) Promover y facilitar una participación significativa de las ONG que se ocupan de los derechos del niño, incluidas las organizaciones integradas por niños, en la elaboración de la legislación nacional y los instrumentos internacionales sobre cuestiones que afectan a la infancia;



- l) Fomentar la comprensión y la toma de conciencia en el público de la importancia de los derechos del niño y, con este fin, trabajar en estrecha colaboración con los medios informativos y emprender o patrocinar investigaciones y actividades educativas en la materia;  
[...]
- m) Conforme a lo dispuesto en el artículo 42 de la Convención, que obliga a los Estados Partes a “dar a conocer ampliamente los principios y disposiciones de la Convención por medios eficaces y apropiados, tanto a los adultos como a los niños”, sensibilizar al gobierno, los organismos públicos y el público en general acerca de las disposiciones de la Convención y vigilar las formas en que el Estado cumple sus obligaciones a este respecto;
- n) Colaborar en la elaboración de programas de enseñanza e investigación en la esfera de los derechos del niño y la integración de dicho tema en los planes de estudios escolares y universitarios y en el ámbito profesional;
- o) Adoptar en la educación sobre derechos humanos un enfoque centrado específicamente en los niños (además de promover en el público en general la comprensión de la importancia de los derechos del niño);
- p) Emprender procedimientos judiciales para reivindicar los derechos del niño en el Estado o brindar a los niños asistencia jurídica;
- q) Entablar, cuando proceda, procesos de mediación o conciliación antes de que se recurra a una acción judicial;
- r) Facilitar a los tribunales los servicios de especialistas en los derechos del niño, en los casos adecuados en calidad de *amicus curiae* o parte interviniente;
- s) De conformidad con el artículo 3 de la Convención, que obliga a los Estados Partes a asegurarse de que “las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervi-

sión adecuada”, realizar visitas a los centros de menores (y a todos los lugares en que haya menores recluidos para su reforma o castigo) y a las instituciones de atención del menor con el fin de informar sobre la situación y formular recomendaciones para que mejore;

- t) Llevar a cabo cualquier otra actividad relacionada con lo antedicho.

### **PRESENTACIÓN DE INFORMES AL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y COOPERACIÓN ENTRE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y LOS ÓRGANOS Y MECANISMOS DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS**

20. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben contribuir de manera independiente al proceso de elaboración de informes en relación con la Convención y otros instrumentos internacionales pertinentes, y supervisar la integridad de los informes del gobierno a los órganos internacionales de tratados con respecto a los derechos del niño, en particular, por medio de un diálogo con el Comité de los Derechos del Niño en su grupo de trabajo previo a los periodos de sesiones y con otros órganos pertinentes creados en virtud de tratados.

21. El Comité pide que en los informes que le presenten los Estados Partes suministren información detallada sobre la base legislativa y el mandato y las principales actividades pertinentes de las instituciones nacionales de derechos humanos. Conviene que los Estados Partes consulten a las instituciones independientes de derechos humanos al preparar sus informes al Comité. Sin embargo, los Estados Partes deben respetar la independencia de esos órganos y su función independiente de proporcionar información al Comité. No es apropiado delegar en las instituciones nacionales la preparación de los informes o incluirlas en la delegación del gobierno cuando el Comité examina los informes.

22. Las instituciones nacionales de derechos humanos también han de cooperar con los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos, como los mecanismos por países y temáticos, en particular, el Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y el Representante Especial del Secretario General encargado de la cuestión de las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños.

23. Las Naciones Unidas cuentan desde hace mucho tiempo con un programa de asistencia para el establecimiento y fortalecimiento de las instituciones nacionales de derechos humanos. Este programa, administrado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), presta asistencia técnica y facilita la cooperación regional y mundial y el intercambio entre las instituciones nacionales de derechos humanos. Los Estados Partes deberían valerse de esta asistencia cuando sea necesario. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) también ofrece sus conocimientos especializados y cooperación técnica en esta esfera.

24. Como dispone el artículo 45 de la Convención, el Comité también puede transmitir, según estime conveniente, a cualquier organismo especializado de las Naciones Unidas, el ACNUDH y cualquier otro órgano competente los informes de los Estados Partes que contengan una solicitud de asesoramiento o de asistencia técnica para el establecimiento de una institución nacional de derechos humanos o en los que se indique esa necesidad.

## **LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y LOS ESTADOS PARTES**

25. El Estado ratifica la Convención sobre los Derechos del Niño y asume la obligación de aplicarla plenamente. El papel de las instituciones nacionales de derechos humanos es vigilar de ma-

nera independiente el cumplimiento por el Estado de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención y los progresos logrados en la aplicación de la Convención y hacer todo lo posible para que se respeten plenamente los derechos del niño. Si bien, ello puede requerir que la institución elabore proyectos para mejorar la promoción y protección de los derechos del niño, no debe dar lugar a que el gobierno delegue sus obligaciones de vigilancia en la institución nacional. Es esencial que las instituciones se mantengan totalmente libres de establecer su propio programa y determinar sus propias actividades.

### **LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y LAS ONG**

26. Las ONG desempeñan una función esencial en la promoción de los derechos humanos y los derechos del niño. El papel de las instituciones nacionales, con su base legislativa y sus facultades concretas, es complementario. Es fundamental que las instituciones trabajen en estrecha colaboración con las ONG y que los gobiernos respeten la independencia tanto de las unas como de las otras.

### **COOPERACIÓN REGIONAL E INTERNACIONAL**

27. Los procesos y mecanismos regionales e internacionales pueden reforzar y consolidar las instituciones nacionales de derechos humanos mediante el intercambio de experiencias y conocimientos prácticos, ya que las instituciones nacionales comparten problemas comunes en la promoción y protección de los derechos humanos en sus respectivos países.

28. A este respecto, las instituciones nacionales de derechos humanos deberían mantener consultas y cooperar con los órganos e instituciones nacionales, regionales e internacionales pertinentes en relación con los derechos del niño.

29. Las cuestiones relativas a los derechos humanos de los niños no están circunscritas por las fronteras nacionales y es cada vez más necesario concebir respuestas regionales e internacionales apropiadas para una amplia gama de cuestiones que afectan a los derechos del niño (como, por ejemplo, aunque no exclusivamente, la trata de mujeres y niños, la utilización de niños en la pornografía, los niños soldados, el trabajo infantil, el maltrato infantil, los niños refugiados y migrantes, etc.). Se alienta a que se establezcan mecanismos e intercambios internacionales y regionales, pues éstos brindan a las instituciones nacionales de derechos humanos la oportunidad de aprender de las experiencias de cada cual, reforzar colectivamente las posiciones de cada cual y contribuir a resolver los problemas de derechos humanos que afectan a los países y las regiones.

## OBSERVACIÓN GENERAL NÚM. 4\*

# LA SALUD Y EL DESARROLLO DE LOS ADOLESCENTES EN EL CONTEXTO DE LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

### INTRODUCCIÓN

1. La Convención sobre los Derechos del Niño define al niño como “todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad” (art. 1). En consecuencia, los adolescentes de hasta 18 años de edad son titulares de todos los derechos consagrados en la Convención; tienen derecho a medidas especiales de protección y, en consonancia con la evolución de sus facultades, pueden ejercer progresivamente sus derechos (art. 5).

2. La adolescencia es un periodo caracterizado por rápidos cambios físicos, cognoscitivos y sociales, incluida la madurez sexual y reproductiva; la adquisición gradual de la capacidad para asumir comportamientos y funciones de adultos, que implican nuevas obligaciones y exigen nuevos conocimientos teóricos y prácticos. Aunque en general los adolescentes constituyen un grupo de población sano, la adolescencia plantea también nuevos retos a la salud y al desarrollo debido a su relativa vulnerabilidad y a la presión ejercida por la sociedad, incluso por los propios adolescentes para adoptar comportamientos arriesgados para la salud. Entre éstos figura la adquisición de una identidad personal y la gestión de su propia sexualidad. El periodo de transición dinámica a la edad adulta es también generalmente un periodo de

---

\* CRC/GC/2003/4, 21 de julio de 2003, 33o. periodo de sesiones, del 19 de mayo al 6 de junio de 2003.

cambios positivos inspirados por la importante capacidad de los adolescentes para aprender rápidamente, experimentar nuevas y diversas situaciones, desarrollar y utilizar el pensamiento crítico y familiarizarse con la libertad, ser creativos y socializar.

3. El Comité de los Derechos del Niño observa con inquietud que los Estados Partes no han prestado suficiente atención, en cumplimiento de las obligaciones que les impone la Convención, a las preocupaciones específicas de los adolescentes como titulares de derechos, ni a la promoción de su salud y desarrollo. Esta ha sido la causa de que el Comité adopte la siguiente Observación General para sensibilizar a los Estados Partes y facilitarles orientación y apoyo en sus esfuerzos para garantizar el respeto, protección y cumplimiento de los derechos de los adolescentes, incluso mediante la formulación de estrategias y políticas específicas.

4. El Comité entiende que las ideas de “salud y desarrollo” tienen un sentido más amplio que el estrictamente derivado de las disposiciones contenidas en los artículos 6 (Derecho a la vida, supervivencia y desarrollo) y 24 (Derecho a la salud) de la Convención. Uno de los principales objetivos de esta Observación General es precisamente determinar los principales derechos humanos que han de fomentarse y protegerse para garantizar a los adolescentes el disfrute del más alto nivel posible de salud, el desarrollo de forma equilibrada y una preparación adecuada para entrar en la edad adulta y asumir un papel constructivo en sus comunidades y sociedades en general. Esta Observación General deberá ser compatible con la Convención y con sus dos Protocolos Facultativos sobre los derechos del niño, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, y sobre la participación de niños en los conflictos armados, así como con otras normas y reglas internacionales pertinentes sobre derechos humanos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Entre ellos figuran el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o De-

## I. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES Y OTRAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS PARTES

5. Como reconoció la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en 1993, y repetidamente ha reafirmado el Comité, los derechos del niño son también indivisibles e interdependientes. Además de los artículos 6 y 24, otras disposiciones y principios de la Convención son cruciales para garantizar a los adolescentes el pleno disfrute de sus derechos a la salud y el desarrollo.

### El derecho a la no discriminación

6. Los Estados Partes tienen la obligación de garantizar a todos los seres humanos de menos de 18 años el disfrute de todos los derechos enunciados en la Convención, sin distinción alguna (art. 2), independientemente de “la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión pública o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño”. Deben añadirse también la orientación sexual y el estado salud del niño (con inclusión del VIH/sida y la salud mental). Los adolescentes que son objeto de discriminación son más vulnerables a los abusos, a otros tipos de violencia y explotación, y su salud y desarrollo corren grandes peligros. Por ello, tienen derecho a atención y protección especiales de todos los segmentos de la sociedad.

### Orientación adecuada en el ejercicio de los derechos

7. La Convención reconoce las responsabilidades, derechos y obligaciones de los padres (o de cualquier otra persona encargada legalmente del niño) “de impartirle, en consonancia y con la evo-

---

gradantes, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.



lución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención” (art. 5). El Comité cree que los padres o cualesquiera otras personas legalmente responsables del niño están obligadas a cumplir cuidadosamente con sus derechos y obligaciones de proporcionar dirección y orientación al niño en el ejercicio por estos últimos de sus derechos. Tienen la obligación de tener en cuenta las opiniones de los adolescentes, de acuerdo con su edad y madurez, y proporcionarles un entorno seguro y propicio en el que el adolescente pueda desarrollarse. Los adolescentes necesitan que los miembros de su entorno familiar les reconozcan como titulares activos de derecho que tienen capacidad para convertirse en ciudadanos responsables y de pleno derecho cuando se les facilita la orientación y dirección adecuadas.

### Respeto a las opiniones del niño

8. También es fundamental en la realización de los derechos del niño a la salud y el desarrollo, el derecho a expresar su opinión libremente y a que se tengan debidamente en cuenta sus opiniones (art. 12). Los Estados Partes necesitan tener la seguridad de que se da a los adolescentes una posibilidad genuina de expresar sus opiniones libremente en todos los asuntos que le afectan, especialmente en el seno de la familia, en la escuela y en sus respectivas comunidades. Para que los adolescentes puedan ejercer debidamente y con seguridad este derecho las autoridades públicas, los padres y cualesquiera otros adultos que trabajen con los niños o en favor de éstos necesitan crear un entorno basado en la confianza, la compartición de información, la capacidad de escuchar toda opinión razonable que lleve a participar a los adolescentes en condiciones de igualdad, inclusive la adopción de decisiones.

### Medidas y procedimientos legales y judiciales

9. El artículo 4 de la Convención establece que “los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de

otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos” en ella. En el contexto de los derechos de los adolescentes a la salud y el desarrollo, los Estados Partes tienen necesidad de asegurar que ciertas disposiciones jurídicas específicas estén garantizadas en derecho interno, entre ellas las relativas al establecimiento de la edad mínima para el consentimiento sexual, el matrimonio y la posibilidad de tratamiento médico sin consentimiento de los padres. Estas edades mínimas deben ser las mismas para los niños y las niñas (artículo 2 de la Convención) y reflejar fielmente el reconocimiento de la condición de seres humanos a los menores de 18 años de edad en cuanto titulares de derecho en consonancia con la evolución de sus facultades y en función de la edad y la madurez del niño (arts. 5 y 12 a 17). Además, los adolescentes necesitan tener fácil acceso a los procedimientos de quejas individuales, así como a los mecanismos de reparación judicial y no judicial adecuados que garanticen un proceso justo con las debidas garantías, prestando especialmente atención al derecho a la intimidad (art. 16).

### Derechos civiles y libertades

10. La Convención define en los artículos 13 a 17 los derechos civiles y las libertades de los niños y adolescentes, que son esenciales para garantizar el derecho a la salud y el desarrollo de los adolescentes. El artículo 17 establece que el niño “tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental”. El derecho de los adolescentes a tener acceso a información adecuada es fundamental si los Estados Partes han de promover medidas económicamente racionales, incluso a través de leyes, políticas y programas, con respecto a numerosas situaciones relacionadas con la salud, como las incluidas en los artículos 24 y 33 relativas a la planificación familiar, la prevención de accidentes, la protección contra prácticas tradicionales peligrosas, con inclusión de los matrimonios pre-

coces, la mutilación genital de la mujer, y el abuso de alcohol, tabaco y otras sustancias perjudiciales.

11. Al objeto de promover la salud y el desarrollo de las adolescentes, se alienta asimismo a los Estados Partes a respetar estrictamente el derecho a la intimidad y la confidencialidad incluso en lo que hace al asesoramiento y las consultas sobre cuestiones de salud (art. 16). Los trabajadores de la salud tienen obligación de asegurar la confidencialidad de la información médica relativa a las adolescentes, teniendo en cuenta principios básicos de la Convención. Esa información sólo puede divulgarse con consentimiento del adolescente o sujeta a los mismos requisitos que se aplican en el caso de la confidencialidad de los adultos. Los adolescentes a quienes se considere suficientemente maduros para recibir asesoramiento fuera de la presencia de los padres o de otras personas, tienen derecho a la intimidad y pueden solicitar servicios confidenciales, e incluso tratamiento confidencial.

### **Protección contra toda forma de abuso, descuido, violencia y explotación<sup>2</sup>**

12. Los Estados Partes han de adoptar medidas eficaces para proteger a los adolescentes contra toda forma de violencia, abuso, descuido y explotación (arts. 19, 32 a 36 y 38), dedicando especial atención a las formas específicas de abuso, descuido, violencia y explotación que afectan a este grupo de edad. Deben adoptar concretamente medidas especiales para proteger la integridad física, sexual y mental de los adolescentes impedidos, que son especialmente vulnerables a los abusos y los descuidos. Deben asimismo asegurar que no se considere delincuentes a los adolescentes afectados por la pobreza que estén socialmente margi-

---

<sup>2</sup> Véanse también los informes del Comité sobre los días de debate temático relativo a la violencia contra los niños, celebrados en 2000 y 2001, y las recomendaciones adoptadas al respecto (véase: CRC/C/100, cap. V y CRC/C/111, cap.V).

gados. Para ello es necesario asignar recursos financieros y humanos para promover la realización de estudios que informen sobre la adopción de leyes, políticas y programas eficaces a nivel local y nacional. Debería procederse periódicamente a un examen de las políticas y estrategias y a su consecuente revisión. Al adoptar estas medidas los Estados Partes han de tener en cuenta la evolución de las facultades de los adolescentes y hacer que participen de forma adecuada en la elaboración de medidas, como son los programas destinados a su protección. En este contexto el Comité hace hincapié en las consecuencias positivas que puede tener la educación inter pares y la positiva influencia de los modelos adecuados de comportamiento, especialmente los modelos tomados del mundo de las artes, los espectáculos y los deportes.

### Recopilación de datos

13. Es necesaria la recopilación sistemática de datos para que los Estados Partes puedan supervisar la salud y el desarrollo de los adolescentes. Los Estados Partes deberían adoptar un mecanismo de recopilación de datos que permitiera desglosarlos por sexo, edad, origen y condición socioeconómica para poder seguir la situación de los distintos grupos. También se deberían recoger datos y estudiar la situación de grupos específicos como son las minorías étnicas y/o indígenas, los adolescentes migrantes o refugiados, los adolescentes impedidos, los adolescentes trabajadores, etc. Siempre que fuera conveniente, los adolescentes deberían participar en un análisis para entender y utilizar la información de forma que tenga en cuenta la sensibilidad de los adolescentes.

## II. CREACIÓN DE UN ENTORNO SANO Y PROPICIO

14. La salud y el desarrollo de los adolescentes están fuertemente condicionados por el entorno en que viven. La creación de un entorno seguro y propicio supone abordar las actitudes y actividades tanto del entorno inmediato de los adolescentes —la familia,

los otros adolescentes, las escuelas y los servicios— como del entorno más amplio formado por, entre otros elementos, la comunidad, los dirigentes religiosos, los medios de comunicación y las políticas y leyes nacionales y locales. La promoción y aplicación de las disposiciones, especialmente de los artículos 2 a 6, 12 a 17, 24, 28, 29 y 31, son claves para garantizar el derecho de los adolescentes a la salud y el desarrollo. Los Estados Partes deben adoptar medidas para sensibilizar sobre este particular, estimular y/o establecer medidas a través de la formulación de políticas o la adopción de normas legales y la aplicación de programas específicamente destinados a los adolescentes.

15. El Comité subraya la importancia del entorno familiar, que incluye a los miembros de la familia ampliada y de la comunidad, así como a otras personas legalmente responsables de los niños o adolescentes (arts. 5 y 18). Si bien la mayoría de los adolescentes crece en entornos familiares que funcionan debidamente, para algunos la familia no constituye un medio seguro y propicio.

16. El Comité pide a los Estados Partes que elaboren y apliquen de forma compatible con la evolución de las facultades de los adolescentes, normas legislativas, políticas y programas para promover la salud y el desarrollo de los adolescentes: a) facilitando a los padres (o tutores legales) asistencia adecuada a través de la creación de instituciones, establecimientos y servicios que presen el debido apoyo al bienestar de los adolescentes e incluso cuando sea necesario proporcionen asistencia material y programas de apoyo con respecto a la nutrición, el desarrollo y la vivienda (art. 27 3)); b) proporcionando información adecuada y apoyo a los padres para facilitar el establecimiento de una relación de confianza y seguridad en las que las cuestiones relativas, por ejemplo, a la sexualidad, el comportamiento sexual y los estilos de vida peligrosos puedan discutirse abiertamente y encontrarse soluciones aceptables que respeten los derechos de los adolescentes (art. 27 3)); c) proporcionando a las madres y padres de los adolescentes apoyo y orientación para conseguir el bienestar

tanto propio como de sus hijos (art. 24 f)), 27 (2-3)); d) facilitando el respeto de los valores y normas de las minorías étnicas y de otra índole, especial atención, orientación y apoyo a los adolescentes y a los padres (o los tutores legales), cuyas tradiciones y normas difieran de las de la sociedad en la que viven; y e) asegurando que las intervenciones en la familia para proteger al adolescente y, cuando sea necesario, apartarlo de la familia, como por ejemplo en caso de abusos o descuidos, se haga de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables. Deberían revisarse esas leyes de procedimientos para asegurar que están de acuerdo con los principios de la Convención.

17. La escuela desempeña una importante función en la vida de muchos adolescentes, por ser el lugar de enseñanza, desarrollo y socialización. El apartado 1 del artículo 29 establece que la educación del niño deberá estar encaminada a “desarrollar la personalidad, las actitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades”. Además, en la Observación General Núm. 1 sobre los propósitos de la educación se afirma que la educación también debe tener por objeto velar “por que ningún niño termine su escolaridad sin contar con los elementos básicos que le permitan hacer frente a las dificultades con las que previsiblemente topará en su camino”. Los conocimientos básicos deben incluir... “la capacidad de adoptar decisiones ponderadas; resolver conflictos de forma no violenta; llevar una vida sana [y] tener relaciones sociales satisfactorias...”. Habida cuenta de la importancia de una educación adecuada en la salud y el desarrollo actual y futuro de los adolescentes, así como en la de sus hijos, el Comité insta a los Estados Partes de conformidad con los artículos 28 y 29 de la Convención a: a) garantizar una enseñanza primaria de calidad que sea obligatoria y gratuita para todos y una educación secundaria y superior que sea accesible a todos los adolescentes; b) proporcionar escuelas e instalaciones recreativas que funcionen debidamente y no supongan un peligro para la salud de los estudiantes, como por ejemplo la instalación de agua y de servicios sanitarios y el acceso en condiciones de segu-

ridad a la escuela; c) adoptar las medidas necesarias para prevenir y prohibir toda forma de violencia y abuso, incluidos los abusos sexuales, el castigo corporal y otros tratos o penas inhumanos, degradantes o humillantes en las escuelas por el personal docente o entre los estudiantes; d) iniciar y prestar apoyo a las medidas, actitudes y actividades que fomenten un comportamiento sano mediante la inclusión de los temas pertinentes en los programas escolares.

18. Durante la adolescencia, un número cada vez mayor de jóvenes abandonan la escuela y empiezan a trabajar para ayudar a sus familias o para obtener un salario en el sector estructurado o no estructurado. La participación en actividades laborales de conformidad con las normas internacionales puede ser beneficioso para el desarrollo de los adolescentes en la medida que no ponga en peligro el disfrute de ninguno de los otros derechos de los adolescentes, como son la salud y la educación. El Comité insta a los Estados Partes a adoptar todas las medidas para abolir todas las formas de trabajo infantil, comenzando por las formas más graves, a proceder al examen continuo de los reglamentos nacionales sobre edades mínimas de empleo al objeto de hacerlas compatibles con las normas internacionales, y a regular el entorno laboral y las condiciones de trabajo de los adolescentes (de conformidad con el artículo 32 de la Convención así como las Convenciones Nos. 138 y 182 de la OIT), al objeto de garantizar su plena protección y el acceso a mecanismos legales de reparación.

19. El Comité subraya asimismo que de conformidad con el párrafo 3 del artículo 23 de la Convención deben tenerse en cuenta los derechos especiales de los adolescentes impedidos y facilitar asistencia para que los niños/adolescentes impedidos tengan acceso efectivo a una enseñanza de buena calidad. Los Estados deben reconocer el principio de igualdad de oportunidades en materia de enseñanza primaria, secundaria y terciaria para los niños/adolescentes impedidos, siempre que sea posible en escuelas normales.

20. Preocupa al Comité que los matrimonios y embarazos precoces constituyan un importante factor en los problemas sanitarios relacionados con la salud sexual y reproductiva, con inclusión del VIH/sida. En varios Estados Partes siguen siendo todavía muy bajas tanto la edad mínima legal para el matrimonio como la edad efectiva de celebración del matrimonio, especialmente en el caso de las niñas. Estas preocupaciones no siempre están relacionadas con la salud, ya que los niños que contraen matrimonio, especialmente las niñas se ven frecuentemente obligadas a abandonar la enseñanza y quedan al margen de las actividades sociales. Además, en algunos Estados Partes los niños casados se consideran legalmente adultos, aunque tengan menos de 18 años, privándoles de todas las medidas especiales de protección a que tienen derecho en virtud de la Convención. El Comité recomienda firmemente que los Estados Partes examinen y, cuando sea necesario, reformen sus leyes y prácticas para aumentar la edad mínima para el matrimonio, con o sin acuerdo de los padres, a los 18 años tanto para las chicas como para los chicos. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha hecho una recomendación similar (Observación General Núm. 21 de 1994).

21. En muchos países las lesiones causadas por accidentes o debidas a la violencia son una de las principales causas de muerte o de discapacidad permanente de los adolescentes. A este respecto preocupa al Comité las lesiones y las muertes producidas por accidentes de tráfico por carretera que afecta a los adolescentes en forma desproporcionada. Los Estados Partes deben adoptar y aplicar leyes y programas para mejorar la seguridad viaria, como son la enseñanza y el examen de conducción a los adolescentes, así como la adopción o el fortalecimiento de las normas legales conocidas por ser de gran eficacia, como la obligación de tener un permiso válido de conducir, llevar cinturones de seguridad y cascos y el establecimiento de zonas peatonales.

22. El Comité se muestra asimismo muy preocupado por la elevada tasa de suicidios entre este grupo de edad. Los desequili-



brios mentales y las enfermedades psicosociales son relativamente comunes entre los adolescentes. En muchos países están aumentando síntomas tales como la depresión, los desarreglos en la comida y los comportamientos autodestructivos que algunas veces llevan a producirse a sí mismos lesiones y al suicidio. Es posible que estén relacionados con, entre otras causas, la violencia, los malos tratos, los abusos y los descuidos, con inclusión de los abusos sexuales, las expectativas disparatadamente elevadas y/o la intimidación y las novatadas dentro y fuera de la escuela. Los Estados Partes deberían proporcionar a estos adolescentes todos los servicios necesarios.

23. La violencia es el resultado de una compleja interacción de factores individuales, familiares, comunitarios y societarios. Están especialmente expuestos tanto a la violencia institucional como interpersonal los adolescentes vulnerables, como son los que carecen de hogar o viven en establecimientos públicos, pertenecen a pandillas o han sido reclutados como niños soldados. En virtud del artículo 19 de la Convención, los Estados Partes deben adoptar todas las medidas adecuadas<sup>3</sup> para impedir y eliminar: a) la violencia institucional contra los adolescentes incluida la ejercida a través de medidas legislativas y administrativas en relación con establecimientos públicos y privados para adolescentes (escuelas, establecimientos para adolescentes discapacitados, reformatorios, etc.) y la formación y supervisión de personal encargado de niños ingresados en establecimientos especializados o que están en contacto con niños en razón de su trabajo, con inclusión de la policía; y b) la violencia interpersonal entre adolescentes, incluido el apoyo a una educación adecuada de los padres y a las oportunidades de desarrollo social y docente en la infancia, la promoción de normas y valores culturales no violentos (como se prevé en el artículo 29 de la Convención), la estricta fiscalización de las armas de fuego y la limitación del acceso al alcohol y las drogas.

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

24. A la luz de los artículos 3, 6, 12, 19 y el párrafo 3 del artículo 24 de las observaciones los Estados Partes están obligados a adoptar todas las medidas eficaces para eliminar cuantos actos y actividades amenacen al derecho a la vida de los adolescentes, incluidas las muertes por cuestiones de honor. El Comité insta vivamente a los Estados Partes a que elaboren y realicen campañas de sensibilización, programas de educación y leyes encaminadas a cambiar las actitudes predominantes y a abordar las funciones y los estereotipos en relación con el género que inspiran las prácticas tradicionales perjudiciales. Además, los Estados Partes deben facilitar el establecimiento de información multidisciplinaria y prestar asesoramiento a los centros respecto a los aspectos perjudiciales de algunas prácticas tradicionales, como son los matrimonios precoces y la mutilación genital de la mujer.

25. El Comité se muestra preocupado por la influencia ejercida en los comportamientos de salud de los adolescentes por la comercialización de productos y estilos de vida malsanos. De acuerdo con el artículo 17 de la Convención, se insta a los Estados Partes a proteger a los adolescentes contra la información que sea dañosa a su salud y desarrollo recalcando su derecho a información y material de distintas fuentes nacionales e internacionales. Se insta en consecuencia a los Estados Partes a reglamentar o prohibir la información y la comercialización relativa a sustancias como el alcohol y el tabaco, especialmente cuando están dirigidas a niños y adolescentes.<sup>4</sup>

### III. INFORMACIÓN, DESARROLLO DE APTITUDES, ASESORAMIENTO Y SERVICIOS DE SALUD

26. Los adolescentes tienen derecho a acceder a información adecuada que sea esencial para su salud y desarrollo, así como para

<sup>4</sup> Como se propone en el Convenio Marco para el Control del Tabaco (2003) de la Organización Mundial de la Salud.

su capacidad de tener una participación significativa en la sociedad. Es obligación de los Estados Partes asegurar que se proporciona, y no se les niega, a todas las chicas y chicos adolescentes, tanto dentro como fuera de la escuela, formación precisa y adecuada sobre la forma de proteger su salud y desarrollo y de observar un comportamiento sano. Debería incluir información sobre el uso y abuso del tabaco, el alcohol y otras sustancias, los comportamientos sociales y sexuales sanos y respetuosos, las dietas y las actividades físicas.

27. Al objeto de actuar adecuadamente sobre la base de la información, los adolescentes necesitan desarrollar las aptitudes necesarias, con inclusión de las dedicadas a su propio cuidado como son la forma de planificar y preparar comidas nutricionalmente equilibradas y de adoptar hábitos higiénicos y personales adecuados, así como las aptitudes para hacer frente a situaciones sociales especiales tales como la comunicación interpersonal, la adopción de decisiones, la lucha contra las tensiones y los conflictos. Los Estados Partes deberían estimular y prestar apoyo a toda oportunidad de desarrollar estas aptitudes mediante, entre otros procedimientos, la educación escolar y no escolar, los programas de capacitación de las organizaciones juveniles y los medios de comunicación.

28. A la luz de los artículos 3, 17 y 24 de la Convención, los Estados Partes deberían facilitar a los adolescentes acceso a información sexual y reproductiva, con inclusión de la planificación familiar y de los contraceptivos, los peligros de un embarazo precoz, la prevención del VIH/sida y la prevención y tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual (ETS). Además, los Estados Partes deberían garantizar el acceso a información adecuada, independientemente de su estado civil y de que tengan o no el consentimiento de sus padres o tutores. Es fundamental encontrar los medios y métodos adecuados de facilitar información apropiada que tenga en cuenta las particularidades y los derechos específicos de las chicas y chicos adolescentes. Para ello se alienta a los Estados

Partes a que consigan la participación activa de los adolescentes en la preparación y difusión de información a través de una diversidad de canales fuera de la escuela, con inclusión de las organizaciones juveniles, los grupos religiosos, comunitarios y de otra índole y los medios de comunicación.

29. En el artículo 24 de la Convención, se pide a los Estados Partes que proporcionen tratamiento y rehabilitación adecuados a los adolescentes con perturbaciones mentales para que la comunidad conozca los primeros indicios y síntomas y la gravedad de estas enfermedades y sea posible proteger a los adolescentes de indebidas presiones, como la tensión psicosocial. Se insta asimismo a los Estados Partes a luchar contra la discriminación y el estigma que acompañan a las perturbaciones mentales de acuerdo con sus obligaciones en el marco del artículo 2. Los adolescentes con perturbaciones mentales tienen derecho a tratamiento y atención, en la medida de lo posible, en la comunidad en la que viven. Cuando sea necesaria la hospitalización o el internamiento en un establecimiento psiquiátrico, la decisión debe ser adoptada de conformidad con el principio del interés superior del niño. En caso de ingreso en un hospital o asilo, debe concederse al paciente el máximo posible de oportunidades para disfrutar de todos sus derechos que le son reconocidos en la Convención, entre ellos los derechos a la educación y a tener acceso a actividades recreativas.<sup>5</sup> Siempre que se considere adecuado, los adolescentes deben estar separados de los adultos. Los Estados Partes tienen que asegurar que los adolescentes tienen acceso a un representante personal que no sea un miembro de su familia, para que represente sus intereses siempre que sea necesario y adecuado.<sup>6</sup> De conformidad con el artículo 25 de la Convención, los Estados Partes deben efectuar un exa-

<sup>5</sup> Para mayor orientación sobre este tema, véanse los Principios para la protección de los enfermos mentales y para el mejoramiento de la atención de la salud mental (resolución de la Asamblea General 46/119, de 17 de diciembre de 1991, anexo).

<sup>6</sup> *Ibid.*, en especial los principios 2, 3 y 7.

men periódico del tratamiento que se da a los adolescentes en los hospitales o establecimientos psiquiátricos.

30. Los adolescentes, ya sean niñas o niños, corren el peligro de sufrir el contagio y las consiguientes consecuencias de ETS, como es por ejemplo el VIH/sida.<sup>7</sup> Los Estados deberían garantizar la existencia y fácil acceso a los bienes, servicios e información adecuados para prevenir y tratar estas infecciones, incluido el VIH/sida. Con este fin, se insta a los Estados Partes a: a) elaborar programas de prevención efectiva, entre ellas medidas encaminadas a cambiar las actitudes culturales sobre las necesidades de los adolescentes en materia de contracepción y de prevención de estas infecciones y abordar tabúes culturales y de otra índole que rodean la sexualidad de los adolescentes; b) adoptar normas legislativas para luchar contra las prácticas que o bien aumentan el riesgo de infección de los adolescentes o contribuyen a la marginalización de los adolescentes que tienen ya una ETS, con inclusión del VIH; y c) adoptar medidas para eliminar todos los obstáculos que impiden el acceso de los adolescentes a la información y a las medidas preventivas, como los preservativos y la adopción de precauciones.

31. Los niños y adolescentes deben tener acceso a la información sobre el daño que puede causar un matrimonio y un embarazo precoces y las que estén embarazadas deberían tener acceso a los servicios de salud que sean adecuados a sus derechos y necesidades particulares. Los Estados Partes deben adoptar medidas para reducir la morbilidad materna y la mortalidad de las niñas adolescentes, producida especialmente por el embarazo y las prácticas de aborto peligrosas, y prestar apoyo a los padres de las adolescentes. Las jóvenes madres, especialmente cuando no disponen de apoyo, pueden ser propensas a la depresión y a la ansiedad, poniendo en peligro su capacidad para cuidar de su hijo. El Comité insta a los Estados Partes a: a) elaborar y ejecutar

---

<sup>7</sup> Para más orientaciones sobre esta cuestión, véase la Observación General Núm. 3 (2003) sobre VIH/SIDA y los derechos del niño.

programas que proporcionen acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluida la planificación familiar, los contraceptivos y las prácticas abortivas sin riesgo cuando el aborto no esté prohibido por la ley, y a cuidados y asesoramiento generales y adecuados en materia de obstetricia; b) promover las actitudes positivas y de apoyo a la maternidad de las adolescentes por parte de sus madres y padres; y c) elaborar políticas que permitan continuar su educación.

32. Antes de que los padres den su consentimiento, es necesario que los adolescentes tengan oportunidad de exponer sus opiniones libremente y que esas opiniones sean debidamente tenidas en cuenta, de conformidad con el artículo 12 de la Convención. Sin embargo, si el adolescente es suficientemente maduro, deberá obtenerse el consentimiento fundamentado del propio adolescente y se informará al mismo tiempo a los padres de que se trata del “interés superior del niño” (art. 3).

33. Por lo que respecta a la intimidad y a la confidencialidad y a la cuestión conexas del consentimiento fundamentado al tratamiento, los Estados Partes deben: a) promulgar leyes o dictar reglamentos para que se proporcione a los adolescentes asesoramiento confidencial sobre el tratamiento, al objeto de que puedan prestar el consentimiento con conocimiento de causa. En dichas leyes o reglamentos deberá figurar la edad requerida para ello o hacer referencia a la evolución de las facultades del niño; y b) proporcionar capacitación al personal de salud sobre los derechos de los adolescentes a la intimidad y la confidencialidad y a ser informados sobre el tratamiento previsto y a prestar su consentimiento fundamentado al tratamiento.

#### IV. VULNERABILIDAD Y RIESGOS

34. Para garantizar el respeto de los derechos de los adolescentes a la salud y el desarrollo deben tenerse en cuenta tanto los com-

portamientos individuales como los factores ambientales que aumentan los riesgos y su vulnerabilidad. Los factores ambientales como los conflictos armados o la exclusión social aumentan la vulnerabilidad de los adolescentes a los abusos, a otras formas de violencia y a la explotación, limitando de esa forma gravemente la capacidad de los adolescentes para elegir comportamientos individuales sanos. Por ejemplo, la decisión de tener relaciones sexuales sin protección aumenta el riesgo del adolescente a una mala salud.

35. De conformidad con el artículo 23 de la Convención, los adolescentes que estén mental o físicamente impedidos tienen igualmente derecho al más alto nivel posible de salud física y mental. Los Estados Partes tienen la obligación de proporcionar a los adolescentes impedidos los medios necesarios para el ejercicio de sus derechos.<sup>8</sup> Los Estados Partes deben: a) proporcionar instalaciones, bienes y servicios sanitarios que sean accesibles a todos los adolescentes con discapacidades y conseguir que esas instalaciones y servicios promuevan su autoconfianza y su participación activa en la comunidad; b) asegurar la disponibilidad del necesario apoyo en forma de equipo y personal para permitirle que puedan desplazarse, participar y comunicar; c) prestar específica atención a las necesidades especiales relativas a la sexualidad de los adolescentes impedidos; y d) eliminar los obstáculos que impiden a los adolescentes con discapacidades el ejercicio de sus derechos.

36. Los Estados Partes han de dispensar especial protección a los adolescentes sin hogar incluso a los que trabajan en el sector no estructurado. Los adolescentes sin hogar son especialmente vulnerables a la violencia, los abusos y la explotación sexual de los demás, a los comportamientos de autodestrucción, al consumo indebido de sustancias tóxicas y a las perturbaciones mentales.

---

<sup>8</sup> Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, de las Naciones Unidas.

Pide a este respecto a los Estados Partes que: a) elaboren políticas y promulguen y hagan cumplir leyes que protejan a esos adolescentes contra la violencia, por ejemplo, por medio de los funcionarios encargados de aplicar la ley; b) que elaboren estrategias para proporcionar una educación adecuada y el acceso a la atención de salud, así como oportunidades para el desarrollo de su destreza para ganarse la vida.

37. Los adolescentes que están explotados sexualmente, por ejemplo, mediante la prostitución y la pornografía, se encuentran expuestos a importantes riesgos de salud como son las ETS, el VIH/sida, los embarazos no deseados, los abortos peligrosos, la violencia y los agotamientos psicológicos. Tienen derecho a la recuperación física y psicológica y a la reinserción social en un entorno que fomente su salud, el respeto de sí mismo y su dignidad (art. 39). Es obligación de los Estados Partes promulgar y hacer cumplir leyes que prohíban toda forma de explotación sexual y del tráfico con ella relacionado; y colaborar con otros Estados Partes para eliminar el tráfico entre países; y proporcionar servicios adecuados de salud y asesoramiento a los adolescentes que han sido sexualmente explotados, asegurando que se les trata como víctimas y no como delincuentes.

38. Además, pueden ser especialmente vulnerables los adolescentes que padecen pobreza, son víctimas de los conflictos armados, de cualquier forma de injusticia, crisis familiar, inestabilidad política, social y económica y de toda clase de migraciones. Esas situaciones pueden constituir un grave obstáculo a su salud y desarrollo. Mediante fuertes inversiones en políticas y medidas preventivas, los Estados Partes pueden reducir profundamente los niveles de vulnerabilidad y los factores de riesgo, y proporciona también medios poco costosos a la sociedad para que ayude a los adolescentes a conseguir un desarrollo armónico en una sociedad libre.



## V. NATURALEZA DE LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

39. En el cumplimiento de sus obligaciones en relación con la salud y el desarrollo de los adolescentes, los Estados Partes tendrán siempre plenamente en cuenta los cuatro principios de la Convención. Es opinión del Comité que los Estados Partes tienen que tomar todo tipo de medidas adecuadas de orden legislativo, administrativo o de otra índole para dar cumplimiento y supervisar los derechos de los adolescentes a la salud y el desarrollo, como se reconoce en la Convención. Con este fin, los Estados Partes deben cumplir en especial las siguientes obligaciones:

- a) Crear un entorno seguro y propicio para los adolescentes, incluso en el seno de la familia, en las escuelas, y en todo tipo de establecimientos en los que vivan, en el lugar del trabajo y/o en la sociedad en general;
- b) Garantizar el acceso de los adolescentes a la información que sea esencial para su salud y desarrollo y la posibilidad de que participen en las decisiones que afectan a su salud (en especial mediante un consentimiento fundamentado y el derecho a la confidencialidad), la adquisición de experiencia, la obtención de información adecuada y apropiada para su edad y la elección de comportamientos de salud adecuados;
- c) Garantizar que todos los adolescentes puedan disponer de instalaciones, bienes y servicios sanitarios con inclusión de servicios sustantivos y de asesoramiento en materia de salud mental, sexual y reproductiva de calidad apropiada y adaptados a los problemas de los adolescentes;
- d) Garantizar que todas las niñas y niños adolescentes tienen la oportunidad de participar activamente en la planificación y programación de su propia salud y desarrollo;
- e) Proteger a los adolescentes contra toda forma de trabajo que pueda poner en peligro el ejercicio de sus derechos, especialmente prohibiendo toda forma de trabajo infantil y reglamentando el entorno laboral y las condiciones de trabajo de conformidad con las normas internacionales;

- f) Proteger a los adolescentes contra toda forma de lesiones deliberadas o no, con inclusión de las producidas por la violencia y los accidentes del tráfico por carretera;
- g) Proteger a los adolescentes contra las prácticas tradicionales perjudiciales, como son los matrimonios precoces, las muertes por cuestiones de honor y la mutilación genital femenina;
- h) Asegurar que se tienen plenamente en cuenta a los adolescentes pertenecientes a grupos especialmente vulnerables en el cumplimiento de todas las obligaciones antes mencionadas;
- i) Aplicar medidas para la prevención de las perturbaciones mentales y la promoción de la salud mental en los adolescentes.

40. Señala a la atención de los Estados Partes la Observación General Núm. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la que se dice que “los Estados Partes deben proporcionar a los adolescentes un entorno seguro y propicio que les permita participar en la adopción de decisiones que afectan a su salud, adquirir experiencia, tener acceso a la información adecuada, recibir consejos y negociar sobre las cuestiones que afectan a su salud. El ejercicio del derecho a la salud de los adolescentes depende de una atención respetuosa de la salud de los jóvenes que tiene en cuenta la confidencialidad y la vida privada y prevé el establecimiento de servicios adecuados de salud sexual y reproductiva”.

41. De conformidad con los artículos 24, 39 y otras disposiciones conexas de la Convención, los Estados Partes deben proporcionar servicios de salud que estén adecuados a las especiales necesidades y derechos humanos de todos los adolescentes, prestando atención a las siguientes características:

- a) *Disponibilidad*. La atención primaria de salud debe incluir servicios adecuados a las necesidades de los adolescentes,

concediendo especial atención a la salud sexual y reproductiva y a la salud mental.

- b) *Accesibilidad*. Deben conocerse las instalaciones, bienes y servicios de salud y ser de fácil acceso (económica, física y socialmente) a todos los adolescentes sin distinción alguna. Debe garantizarse la confidencialidad cuando sea necesaria.
- c) *Aceptabilidad*. Además de respetar plenamente las disposiciones y principios de la Convención, todas las instalaciones, bienes y servicios sanitarios deben respetar los valores culturales, las diferencias entre los géneros, la ética médica y ser aceptables tanto para los adolescentes como para las comunidades en que viven.
- d) *Calidad*. Los servicios y los bienes de salud deben ser científica y médicamente adecuados para lo cual es necesario personal capacitado para cuidar de los adolescentes, instalaciones adecuadas y métodos científicamente aceptados.

42. Los Estados Partes deben adoptar, siempre que sean factibles, un enfoque multisectorial para promover y proteger la salud y el desarrollo de los adolescentes, facilitando las vinculaciones y las asociaciones efectivas y sostenibles entre todos los actores importantes. A nivel nacional, el enfoque impone una colaboración y una coordinación estrechas y sistemáticas dentro del gobierno, así como la necesaria participación de todas las entidades gubernamentales pertinentes. Deben alentarse asimismo los servicios públicos de salud y de otro tipo utilizados por los adolescentes y ayudarles en la búsqueda de colaborar, por ejemplo, con los profesionales privados y/o tradicionales, las asociaciones profesionales, las farmacias y las organizaciones que proporcionen servicios a los grupos de adolescentes vulnerables.

43. Ningún enfoque multisectorial a la promoción y protección de la salud y el desarrollo de los adolescentes será efectivo sin cooperación internacional. Por consiguiente, los Estados Partes deben buscar, cuando lo consideren adecuado, la cooperación con

los organismos especializados, los programas y órganos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales internacionales y los organismos de ayuda bilateral, las asociaciones profesionales internacionales y otros actores no estatales.



**OBSERVACIÓN GENERAL NÚM. 8:\***  
**EL DERECHO DEL NIÑO A LA PROTECCIÓN CONTRA  
LOS CASTIGOS CORPORALES Y OTRAS FORMAS  
DE CASTIGO CRUELES O DEGRADANTES**  
**(ARTÍCULO 19, PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 28  
Y ARTÍCULO 37, ENTRE OTROS)**

**I. OBJETIVOS**

1. Después de haber dedicado dos días de debate general, en 2000 y en 2001, al tema de la violencia contra los niños, el Comité de los Derechos del Niño resolvió publicar una serie de observaciones generales relativas a la eliminación de la violencia contra los niños; la presente Observación es la primera de ellas. El objetivo del Comité es orientar a los Estados Partes en la interpretación de las disposiciones de la Convención relativas a la protección de los niños contra toda forma de violencia. La presente Observación General se centra en los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes, que actualmente son formas de violencia contra los niños muy ampliamente aceptadas y practicadas.

2. En la Convención sobre los Derechos del Niño y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos se reconoce el derecho del niño al respeto de su dignidad humana e integridad física y a gozar de igual protección ante la ley. Al publicar esta Observación General, el Comité quiere destacar la obligación de todos los Estados Partes de actuar rápidamente para prohibir y eliminar todos los castigos corporales y todas las demás formas de castigo crueles o degradantes de los niños y esbozar las medidas legislativas y otras medidas educativas y de sensibilización que los Estados deben adoptar.

---

\* CRC/C/GC/8, 21 de agosto de 2006, 42o. periodo de sesiones, Ginebra, del 15 de mayo al 2 de junio de 2006.

3. Abordar la aceptación o la tolerancia generalizadas de los castigos corporales de los niños y poner fin a dichas prácticas en la familia, las escuelas y otros entornos, no sólo es una obligación de los Estados Partes en virtud de la Convención, sino también una estrategia clave para reducir y prevenir toda forma de violencia en las sociedades.

## II. ANTECEDENTES

4. Desde sus primeros periodos de sesiones, el Comité ha prestado especial atención al hecho de hacer valer el derecho de los niños a la protección contra toda forma de violencia. En su examen de los informes de los Estados Partes, y últimamente en el contexto del estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, el Comité ha observado con gran preocupación la legalidad generalizada y la persistente aprobación social de los castigos corporales y de otros castigos crueles o degradantes de los niños.<sup>1</sup> Ya en 1993, el Comité, en el informe sobre su cuarto periodo de sesiones, “reconoció la importancia de la cuestión del castigo corporal para el mejoramiento del sistema de la promoción y protección de los derechos del niño, y decidió seguir prestando atención a este aspecto en el proceso de examen de los informes de los Estados Partes”.<sup>2</sup>

5. Desde que comenzó a examinar los informes de los Estados Partes, el Comité ha recomendado la prohibición de todos los castigos corporales, en la familia y en otros entornos, a más de 130 Estados en todos los continentes.<sup>3</sup> Es alentador para el Co-

<sup>1</sup> Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, que deberá presentar a la Asamblea General de las Naciones Unidas en el otoño de 2006. Pueden obtenerse más detalles en la siguiente dirección: <http://www.violencestudy.org>.

<sup>2</sup> Comité de los Derechos del Niño, informe sobre el cuarto periodo de sesiones, 25 de octubre de 1993, CRC/C/20, párr. 176.

<sup>3</sup> Todas las observaciones finales del Comité pueden consultarse en la siguiente dirección: [www.ohchr.org/spanish/bodies/crc/index.htm](http://www.ohchr.org/spanish/bodies/crc/index.htm).

mité comprobar que un número creciente de Estados están adoptando medidas legislativas y de otro tipo apropiadas para hacer valer el derecho de los niños a que se respete su dignidad humana e integridad física y a gozar de igual protección ante la ley. El Comité tiene entendido que para 2006 más de 100 Estados habrán prohibido el castigo corporal de los niños en las escuelas y en el sistema penitenciario. Un número creciente de Estados han finalizado el proceso de prohibición en el hogar y en la familia, así como en todo tipo de tutela.<sup>4</sup>

6. En septiembre de 2000, el Comité celebró el primero de dos días de debate general dedicados a la violencia contra los niños. En esa ocasión, el debate se centró en el tema “La violencia estatal contra los niños” y posteriormente se aprobaron recomendaciones detalladas, entre ellas la prohibición de todo tipo de castigo corporal y el lanzamiento de campañas de información pública “para que se tome conciencia y aumente la sensibilidad sobre la gravedad de las violaciones de los derechos humanos en este ámbito y su repercusión negativa en los niños, y a que se contrarreste en determinados contextos culturales la aceptación de la violencia contra los niños promoviendo en su lugar la “no tolerancia” de la violencia”.<sup>5</sup>

7. En abril de 2001 el Comité aprobó su primera Observación General sobre el tema “Propósitos de la educación” y reiteró que el castigo corporal es incompatible con la Convención: “... Los niños no pierden sus derechos humanos al salir de la escuela. Por ejemplo, la educación debe impartirse de tal forma que se respete la dignidad intrínseca del niño y se permita a éste expresar su

<sup>4</sup> En la Iniciativa Global para Acabar con todo Castigo Corporal hacia niños y niñas figuran informes sobre la situación jurídica del castigo corporal. Véase el sitio: [www.acabarcastigo.org](http://www.acabarcastigo.org).

<sup>5</sup> Comité de los Derechos del Niño, día de debate general sobre la violencia estatal contra los niños. Informe sobre el 25o. periodo de sesiones, septiembre/octubre de 2000, CRC/C/100, párrs. 666 a 688.



opinión libremente, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 12, y participar en la vida escolar. La educación debe respetar también los límites rigurosos impuestos a la disciplina, recogidos en el párrafo 2 del artículo 28, y promover la no violencia en la escuela. El Comité ha manifestado repetidas veces en sus observaciones finales que el castigo corporal es incompatible con el respeto a la dignidad intrínseca del niño y con los límites estrictos de la disciplina escolar...”<sup>6</sup>

8. En las recomendaciones aprobadas después del segundo día de debate general sobre el tema “La violencia contra los niños en la familia y en las escuelas”, celebrado en septiembre de 2001, el Comité instó a los Estados Partes a que “con carácter de urgencia, promulguen o deroguen, según sea necesario, legislación con la intención de prohibir todas las formas de violencia, por leve que sea, en la familia y en las escuelas, incluida la violencia como forma de disciplina, conforme a lo dispuesto en la Convención...”<sup>7</sup>

9. Otro resultado de los días de debate general celebrados por el Comité en 2000 y 2001 fue la recomendación de que se pidiera al Secretario General de las Naciones Unidas, por conducto de la Asamblea General, que realizara un estudio internacional a fondo sobre la violencia contra los niños. La Asamblea General de las Naciones Unidas dio efecto a esa recomendación en 2001.<sup>8</sup> En el contexto del Estudio de las Naciones Unidas, realizado entre 2003 y 2006, se ha destacado la necesidad de prohibir toda la violencia actualmente legalizada contra los niños, así como la profunda preocupación de los propios niños por la elevada prevalencia casi universal de los castigos corporales en la familia y también por

---

<sup>6</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General Núm. 1, Propósitos de la educación, 17 de abril de 2001, CRC/GC/2001/1, párr. 8.

<sup>7</sup> Comité de los Derechos del Niño, día de debate general sobre “La violencia contra los niños en la familia y en las escuelas”, informe sobre el 28o. periodo de sesiones, septiembre/octubre de 2001, CTC/C/111, párrs. 701 a 745.

<sup>8</sup> Resolución 56/138 de la Asamblea General.

su persistente legalidad en numerosos Estados en las escuelas y en otras instituciones, y en los sistemas penitenciarios para los niños en conflicto con la ley.

### III. DEFINICIONES

10. En la Convención se define al “niño” como “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.<sup>9</sup>

11. El Comité define el castigo “corporal” o “físico” como todo castigo en el que se utilice la fuerza física y que tenga por objeto causar cierto grado de dolor o malestar, aunque sea leve. En la mayoría de los casos se trata de pegar a los niños (“manotazos”, “bofetadas”, “palizas”), con la mano o con algún objeto —azote, vara, cinturón, zapato, cuchara de madera, etc. Pero también puede consistir en, por ejemplo, dar puntapiés, zarandear o empujar a los niños, arañarlos, pellizcarlos, morderlos, tirarles del pelo o de las orejas, obligarlos a ponerse en posturas incómodas, producirles quemaduras, obligarlos a ingerir alimentos hirviendo u otros productos (por ejemplo, lavarles la boca con jabón u obligarlos a tragar alimentos picantes). El Comité opina que el castigo corporal es siempre degradante. Además, hay otras formas de castigo que no son físicas, pero que son igualmente crueles y degradantes, y por lo tanto incompatibles con la Convención. Entre éstas se cuentan, por ejemplo, los castigos en que se menosprecia, se humilla, se denigra, se convierte en chivo expiatorio, se amenaza, se asusta o se ridiculiza al niño.

12. Los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes de los niños tienen lugar en numerosos entornos, incluidos el hogar y la familia, en todos los tipos de cuidado, las escuelas y otras instituciones docentes, los sistemas de justicia

---

<sup>9</sup> Art. 1.

—tanto en lo que se refiere a sentencias de los tribunales como a castigos en instituciones penitenciarias o de otra índole— en las situaciones de trabajo infantil, y en la comunidad.

13. Al rechazar toda justificación de la violencia y la humillación como formas de castigo de los niños, el Comité no está rechazando en modo alguno el concepto positivo de disciplina. El desarrollo sano del niño depende de los padres y otros adultos para la orientación y dirección necesarias, de acuerdo con el desarrollo de su capacidad, a fin de ayudarlo en su crecimiento para llevar una vida responsable en la sociedad.

14. El Comité reconoce que la crianza y el cuidado de los niños, especialmente de los lactantes y niños pequeños, exigen frecuentes acciones e intervenciones físicas para protegerlos. Pero esto es totalmente distinto del uso deliberado y punitivo de la fuerza para provocar cierto grado de dolor, molestia o humillación. Cuando se trata de nosotros, adultos, sabemos muy bien distinguir entre una acción física protectora y una agresión punitiva; no resulta más difícil hacer esa distinción cuando se trata de los niños. La legislación de todos los Estados cuenta, explícita o implícitamente, con el empleo de la fuerza no punitiva y necesaria para proteger a las personas.

15. El Comité reconoce que hay circunstancias excepcionales en que los maestros y determinadas personas, como por ejemplo los que trabajan con niños en instituciones y con niños en conflicto con la ley, pueden encontrarse ante una conducta peligrosa que justifique el uso de algún tipo de restricción razonable para controlarla. En este caso también hay una clara distinción entre el uso de la fuerza determinado por la necesidad de proteger al niño o a otros y el uso de la fuerza para castigar. Debe aplicarse siempre el principio del uso mínimo necesario de la fuerza por el menor tiempo posible. También se requieren una orientación y capacitación detalladas, tanto para reducir al mínimo la necesidad de recurrir a medidas restrictivas como para asegurar que cual-

quier método que se utilice sea inocuo y proporcionado a la situación y no entrañe la intención deliberada de causar dolor como forma de control.

#### IV. NORMAS DE DERECHOS HUMANOS Y CASTIGOS CORPORALES DE LOS NIÑOS

16. Antes de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Carta Internacional de Derechos Humanos -la Declaración Universal y los dos Pactos Internacionales, el de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- sostuvo el derecho de “toda persona” al respeto de su dignidad humana e integridad física y a gozar de igual protección de la ley. Al afirmar la obligación de los Estados de prohibir y eliminar todos los castigos corporales y todas las demás formas de castigo crueles o degradantes, el Comité observa que la Convención sobre los Derechos del Niño se asienta sobre esa base. La dignidad de cada persona en particular es el principio rector fundamental de la normativa internacional de derechos humanos.

17. En el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño se afirma, de conformidad con los principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas, repetidos en el preámbulo de la Declaración Universal, que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo se basan en el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”. En el preámbulo de la Convención se recuerda asimismo que en la Declaración Universal, las Naciones Unidas “proclamaron que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia”.

18. En el artículo 37 de la Convención se afirma que los Estados velarán por que “ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”. Esta afirma-

ción se complementa y amplía en el artículo 19, que estipula que los Estados “adoptarán todas las medias 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”. No hay ninguna ambigüedad: la expresión “toda forma de perjuicio o abuso físico o mental” no deja espacio para ningún grado de violencia legalizada contra los niños. Los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes son formas de violencia y perjuicio ante las que los Estados deben adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para eliminarlas.

19. Además, en el párrafo 2 del artículo 28 de la Convención se menciona la disciplina escolar y se indica que los Estados “adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención”.

20. En el artículo 19 y en el párrafo 2 del artículo 28 no se hace ninguna referencia explícita a los castigos corporales. En los *travaux préparatoires* de la Convención no queda constancia de ningún debate sobre los castigos corporales durante las sesiones de redacción. Pero la Convención, al igual que todos los instrumentos de derechos humanos, debe considerarse un instrumento vivo, cuya interpretación evoluciona con el tiempo. Desde su aprobación, hace 17 años, la prevalencia de los castigos corporales de los niños en los hogares, escuelas y otras instituciones se ha hecho más visible gracias al proceso de presentación de informes con arreglo a la Convención y a la labor de investigación y de defensa llevada a cabo, entre otras instancias, por las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

21. Una vez que esa práctica es visible, resulta claro que entra directamente en conflicto con los derechos iguales e inalienables de los niños al respeto de su dignidad humana e integridad física. Las características propias de los niños, su situación inicial de dependencia y de desarrollo, su extraordinario potencial humano, así como su vulnerabilidad, son elementos que exigen una mayor, no menor, protección jurídica y de otro tipo contra toda forma de violencia.

22. El Comité insiste en que la eliminación de los castigos violentos y humillantes de los niños mediante una reforma de la legislación y otras medidas necesarias es una obligación inmediata e incondicional de los Estados Partes. Observa asimismo que otros órganos de tratados, como el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité contra la Tortura han recogido ese mismo parecer en sus observaciones finales sobre los informes de los Estados Partes presentados con arreglo a los instrumentos pertinentes, recomendando la prohibición de los castigos corporales en las escuelas, los sistemas penitenciarios y, en algunos casos, la familia, y la adopción de otras medidas en contra de esa práctica. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General Núm. 13 (1999) sobre “El derecho a la educación”, afirmó lo siguiente: “En opinión del Comité, los castigos físicos son compatibles con el principio rector esencial de la legislación internacional en materia de derechos humanos, consagrado en los Preámbulos de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de ambos Pactos: la dignidad humana. Otros aspectos de la disciplina en la escuela también pueden ser incompatibles con la dignidad humana, por ejemplo la humillación pública”.<sup>10</sup>

23. Los castigos corporales han sido igualmente condenados por los mecanismos regionales de derechos humanos. El Tribunal

---

<sup>10</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Núm.13, El derecho a la educación (art. 13), 1999, párr. 41.

Europeo de Derechos Humanos ha condenado progresivamente en una serie de sentencias los castigos corporales de los niños, en primer lugar en el sistema penitenciario, a continuación en las escuelas, incluidas las privadas, y últimamente en el hogar.<sup>11</sup> El Comité Europeo de Derechos Sociales, en su tarea de vigilar el cumplimiento de los Estados miembros del Consejo de Europa de la Carta Social Europea y de la Carta Social revisada, ha comprobado que su cumplimiento exige la prohibición en la legislación de toda forma de violencia contra los niños, ya sea en las escuelas, en otras instituciones, en su hogar o en otras partes.<sup>12</sup>

24. Una opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño (2002) sostiene que los Estados Partes en la Convención Americana de Derechos Humanos “tienen el deber... de tomar todas las medidas positivas que aseguren protección a los niños contra malos tratos, sea en sus relaciones con las autoridades públicas, sea en las relaciones interindividuales o con entes no estatales”. La Corte cita disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, conclusiones del Comité de los Derechos del

---

<sup>11</sup> Los castigos corporales fueron condenados en una serie de decisiones de la Comisión Europea de Derechos Humanos y fallos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos; véanse en particular las causas *Tyrer c. el Reino Unido, 1978*; *Campbell y Cosans c. el Reino Unido, 1982*; *Costello-Roberts c. el Reino Unido, 1993*; *A. c. el Reino Unido, 1998*. Los fallos del Tribunal Europeo se encuentran en el sitio: <http://www.echr.coe.int/echr>.

<sup>12</sup> Comité Europeo de Derechos Sociales, observaciones generales relativas al párrafo 10 del artículo 7 y el artículo 17. *Conclusiones XV-2*, vol. 1, Introducción general, pág. 26, 2001; el Comité ha publicado desde entonces conclusiones, observando el incumplimiento por parte de varios Estados miembros debido a que no han prohibido todos los castigos corporales en la familia y en otros entornos. En 2005 publicó decisiones sobre las denuncias colectivas presentadas en virtud de las cartas, observando el incumplimiento de tres Estados por no haber prohibido esas prácticas. Puede obtenerse información más detallada en la siguiente dirección: [http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/Esc/](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/); véase también *Eliminating corporal punishment: a human rights imperative for Europe's children*, Council of Europe Publishing, 2005.

Niño y también fallos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con las obligaciones de los Estados de proteger a los niños contra la violencia, incluso en la familia. La Corte afirma, como conclusión que “el Estado tiene el deber de adoptar todas las medidas positivas para asegurar la plena vigencia de los derechos del niño”.<sup>13</sup>

25. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos vigila la aplicación de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. En una decisión de 2003 sobre una comunicación individual relativa a una condena “a latigazos” impuesta a estudiantes, la Comisión consideró que el castigo violaba el artículo 5 de la Carta Africana, que prohíbe los castigos crueles, inhumanos o degradantes. La Comisión pidió al Gobierno en cuestión que enmendara la ley, de manera que se derogara el castigo de fustigación, y que adoptara las medidas apropiadas para que se indemnizara a las víctimas. En su decisión, la Comisión declaró que los individuos, y en particular el Gobierno de un país, no tenían derecho a aplicar violencia física sobre las personas por delitos cometidos. Tal derecho equivaldría a sancionar la tortura respaldada por el Estado y sería contrario a la genuina naturaleza de dicho tratado de derechos humanos.<sup>14</sup> El Comité de los Derechos del Niño se complace en observar que los tribunales constitucionales y otros tribunales superiores de numerosos países han dictado fallos en que se condena el castigo corporal de los niños en algunos o en todos los entornos, citando en la mayoría de los casos la Convención sobre los Derechos del Niño.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002, párrs. 87 y 91.

<sup>14</sup> Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Curtis Francis Doebbler c. el Sudán*, comunicación N° 236/2000 (2003); véase: párr. 42.

<sup>15</sup> Por ejemplo, en 2002, el Tribunal de Apelación de Fiji declaró inconstitucional el castigo corporal en las escuelas y en el sistema penitenciario. En su resolución declaró lo siguiente: “Los niños tienen derechos en nada inferiores a los derechos de los adultos. Fiji ha ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño. Nuestra Constitución también garantiza los derechos



26. Las veces que el Comité de los Derechos del Niño ha planteado la eliminación de los castigos corporales a determinados Estados durante el examen de sus informes, los representantes gubernamentales han sugerido a veces que cierto grado de castigo corporal “razonable” o “moderado” puede estar justificado en nombre del “interés superior” del niño. El Comité ha establecido, como importante principio general, el requisito de la Convención de que el interés superior del niño deberá ser una consideración primordial en todas las medidas concernientes a los niños (párrafo 1 del artículo 3). La Convención también afirma, en el artículo 18, que el interés superior del niño será la preocupación fundamental de los padres. Pero la interpretación de lo que se entiende por el interés superior del niño debe ser compatible con toda la Convención, incluidos la obligación de proteger

---

fundamentales a toda persona. El Gobierno tiene que cumplir los principios que respetan los derechos de todas las personas, comunidades y grupos. Debido a su condición, los niños necesitan una protección especial. Nuestras instituciones docentes deberían ser santuarios de paz y de enriquecimiento creativo, no lugares de miedo, malos tratos y desprecio de la dignidad humana de los estudiantes” (Tribunal de Apelación de Fiji, *Naushad Ali c. el Estado*, 2002). En 1996, el Tribunal más alto de Italia, el Tribunal de Casación de Roma, dictó un fallo prohibiendo a los padres el recurso al castigo corporal. En el fallo se declara: “...el uso de la violencia para fines educativos no puede seguir considerándose legal. Hay dos razones para ello: la primera es la importancia primordial que el sistema jurídico [italiano] atribuye a la protección de la dignidad de la persona. Ésta comprende a los “menores” que ahora ostentan derechos y ya no son simplemente objetos que deben ser protegidos por sus padres o, peor aún, objetos a disposición de sus padres. La segunda razón es que, como objetivo educativo, el desarrollo armonioso de la personalidad del niño, que garantiza su aceptación de los valores de la paz, la tolerancia y la coexistencia, no puede lograrse mediante el uso de medios violentos que contradicen esos objetivos” (Cambria, Cass, sez. VI, 18 de marzo [Tribunal de Casación, sección penal, 18 de marzo de 1996], Foro It II 1996, 407 (Italia)). Véase también la información del Tribunal Constitucional de Sudáfrica (2000) *Christian Education South Africa c. Ministro de Educación*, CCT4/00; 2000(4)SA757 (CC); 2000(10) BCLR 1051 (CC), 18 de agosto de 2000.

a los niños contra toda forma de violencia y el requisito de tener debidamente en cuenta las opiniones del niño; ese principio no puede aducirse para justificar prácticas, como los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes, que están reñidas con la dignidad humana y el derecho a la integridad física del niño.

27. El preámbulo de la Convención considera a la familia como “grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños”. La Convención exige que los Estados respeten y apoyen a las familias. No hay ningún tipo de conflicto con la obligación de los Estados de velar por que la dignidad humana y la integridad física de los niños en la familia reciban plena protección junto con los otros miembros de la familia.

28. En el artículo 5 se afirma que los Estados deben respetar las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres “de impartirle [al niño], en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención”. Aquí también, la interpretación de una dirección y orientación “apropiadas” debe ser coherente con el resto de la Convención y no permite ninguna justificación de formas de disciplina que sean violentas, crueles o degradantes.

29. Hay quienes aducen justificaciones de inspiración religiosa para el castigo corporal, sugiriendo que determinadas interpretaciones de los textos religiosos no sólo justifican su uso sino que lo consideran un deber. La libertad de creencia religiosa está consagrada en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 18), pero la práctica de una religión o creencia debe ser compatible con el respeto a la dignidad humana y a la integridad física de los demás. La libertad de practicar la propia religión o creencia puede verse legítimamente limitada a fin de proteger los derechos y libertades fundamentales de los demás. En deter-

minados Estados, el Comité ha comprobado que los niños, en algunos casos desde muy temprana edad, y en otros casos desde que se considera que han llegado a la pubertad, pueden ser condenados a castigos de extrema violencia, como la lapidación y la amputación, prescritos según determinadas interpretaciones de la ley religiosa. Esos castigos constituyen una violación flagrante de la Convención y de otras normas internacionales de derechos humanos, como han destacado también el Comité de Derechos Humanos y el Comité contra la Tortura, y deben prohibirse.

## V. MEDIDAS Y MECANISMOS REQUERIDOS PARA ELIMINAR LOS CASTIGOS CORPORALES Y OTRAS FORMAS DE CASTIGO CRUELES O DEGRADANTES

### 1. Medidas legislativas

30. La formulación del artículo 19 de la Convención se basa en el artículo 4 y deja en claro que se necesitan medidas legislativas y de otro tipo para que los Estados cumplan las obligaciones de proteger a los niños contra toda forma de violencia. El Comité ha acogido con satisfacción el hecho de que en muchos Estados la Convención y sus principios se han incorporado al derecho interno. Todos los Estados tienen leyes penales para proteger a los ciudadanos contra la agresión. Muchos tienen constituciones y/o una legislación que recoge las normas internacionales de derechos humanos y el artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que consagra el derecho de todo niño a la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Son muchos también los Estados que cuentan con leyes específicas de protección de los niños en que se tipifican como delito los “malos tratos” o el “abuso” o la “crueldad”. Pero el Comité ha llegado a la conclusión, por su examen de los informes de los Estados, de que esas disposiciones legislativas no garantizan por lo general la

protección del niño contra todo castigo corporal y otras formas de castigo crueles o degradantes, en la familia y en otros entornos.

31. En su examen de los informes, el Comité ha observado que en muchos Estados hay disposiciones jurídicas explícitas en los códigos penal y/o civil (de la familia) que ofrecen a los padres y otros cuidadores una defensa o justificación para el uso de cierto grado de violencia a fin de “disciplinar” a los niños. Por ejemplo, la defensa del castigo o corrección “legal”, “razonable” o “moderado” ha formado parte durante siglos del *common law* inglés, así como el “derecho de corrección” de la legislación francesa. Hubo periodos en que en muchos Estados también existía esa misma excepción para justificar el castigo de las esposas por sus esposos y de los esclavos, criados y aprendices por sus amos. El Comité insiste en que la Convención exige la eliminación de toda disposición (en el derecho legislado o jurisprudencial) que permita cierto grado de violencia contra los niños (por ejemplo, el castigo o la corrección en grado “razonable” o “moderado”) en sus hogares o familias o en cualquier otro entorno.

32. En algunos Estados, el castigo corporal está específicamente autorizado en las escuelas y otras instituciones, con reglamentos que establecen de qué manera debe administrarse y por quién. Y en una minoría de Estados, el castigo corporal con varas o látigos todavía está autorizado como condena de los tribunales para los menores delincuentes. Como el Comité ha reiterado frecuentemente, la Convención exige la derogación de todas esas disposiciones.

33. El Comité ha observado que en la legislación de algunos Estados no existe una excepción o justificación explícita para los castigos corporales, pero que la actitud tradicional respecto de los niños permite esos castigos. A veces esa actitud queda reflejada en decisiones de los tribunales (en que los padres o maestros, u otros cuidadores, han sido absueltos de agresión o de malos tratos

en razón de que estaban ejerciendo el derecho o la libertad de aplicar una “corrección” moderada).

34. Habida cuenta de la aceptación tradicional de formas violentas y humillantes de castigo de los niños, un número cada vez mayor de Estados está reconociendo que no basta simplemente con abolir la autorización de los castigos corporales o las excepciones que existan. Además, es preciso que en su legislación civil o penal conste la prohibición explícita de los castigos corporales y de otras formas de castigo crueles o degradantes a fin de que quede absolutamente claro que es tan ilegal golpear, “abofetear” o “pegar” a un niño como lo es dar ese trato a un adulto, y que el derecho penal sobre la agresión se aplica por igual a esa violencia, independientemente de que se la denomine “disciplina” o “corrección razonable”.

35. Una vez que el derecho penal se aplique íntegramente a las agresiones a los niños, éstos estarán protegidos contra los castigos corporales en cualquier lugar se produzcan y sea cual fuere su autor. Sin embargo, el Comité opina que, habida cuenta de la aceptación tradicional de los castigos corporales, es fundamental que la legislación sectorial aplicable -por ejemplo, el derecho de familia, la ley de educación, la legislación relativa a todos los otros tipos de cuidado y los sistemas de justicia, la ley sobre el empleo- prohíba claramente su utilización en los entornos pertinentes. Además, sería valioso que los códigos de ética profesionales y las orientaciones para los maestros, cuidadores y otros interesados, así como los reglamentos o estatutos de las instituciones, destacaran la ilegalidad de los castigos corporales y de otras formas de castigo crueles o degradantes.

36. Al Comité le preocupan asimismo las informaciones de que los castigos corporales y otros castigos crueles o degradantes se aplican en situaciones de trabajo infantil, incluido el ámbito familiar. El Comité reitera que la Convención y otros instrumentos

de derechos humanos aplicables protegen al niño contra la explotación económica y cualquier trabajo que pueda ser peligroso, obstaculice su educación o sea nocivo para su desarrollo, y exigen determinadas salvaguardias para asegurar la puesta en práctica efectiva de esa protección. El Comité insiste en que es fundamental que la prohibición de los castigos corporales y de otras formas de castigo crueles o degradantes se aplique a todas las situaciones en que los niños trabajan.

37. El artículo 39 de la Convención exige a los Estados que adopten todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de “cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”. Los castigos corporales y otras formas de castigo degradantes pueden infligir graves daños al desarrollo físico, psicológico y social de los niños, que exigirán los debidos tratamientos y cuidados sanitarios o de otro tipo. Éstos deberán tener lugar en un entorno que promueva la salud integral, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño, y que sean extensivos, según proceda, al grupo familiar del niño. Debería aplicarse un criterio interdisciplinario a la planificación y prestación de los cuidados y tratamientos, con una formación especializada de los profesionales interesados. Las opiniones del niño deberán tenerse debidamente en cuenta en lo que se refiere a todos los aspectos de su tratamiento y en la revisión de éste.

## **2. Aplicación de la prohibición de los castigos corporales y de otras formas de castigo crueles o degradantes**

38. El Comité estima que la aplicación de la prohibición de todos los castigos corporales exige la creación de conciencia, la orientación y la capacitación (véanse los párrafos 45 y siguientes) entre todos los interesados. Para ello hay que garantizar que la ley defienda el interés superior de los niños afectados -en particular

cuando los autores son los padres u otros miembros cercanos de la familia. La primera finalidad de la reforma de la legislación para prohibir los castigos corporales de los niños en la familia es la prevención: prevenir la violencia contra los niños cambiando las actitudes y la práctica, subrayando el derecho de los niños a gozar de igual protección y proporcionando una base inequívoca para la protección del niño y la promoción de formas de crianza positivas, no violentas y participativas.

39. Lograr una prohibición clara e incondicional de todos los castigos corporales exigirá reformas jurídicas de diverso grado en los diferentes Estados Partes. Puede que se requieran disposiciones específicas en leyes sectoriales sobre la educación, la justicia de menores y todos los tipos de cuidado. Pero debería dejarse explícitamente en claro que las disposiciones del derecho penal sobre la agresión también abarcan todos los castigos corporales, incluso en la familia. Esto tal vez requiera una disposición adicional en el código penal del Estado Parte. Pero también es posible incluir una disposición en el código civil o en el derecho de familia en que se prohíba el uso de todas las formas de violencia, incluidos todos los castigos corporales. Tal disposición pone de relieve que los padres u otros cuidadores ya no pueden seguir acogiéndose a la excepción tradicional, si son encausados con arreglo al código penal, de que es su derecho recurrir (de manera “razonable” o “moderada”) al castigo corporal. El derecho de familia debería también poner de relieve positivamente que la responsabilidad de los padres lleva aparejadas la dirección y orientación adecuadas de los hijos sin ninguna forma de violencia.

40. El principio de la protección por igual de niños y adultos contra la agresión, incluida la que tiene lugar en la familia, no significa que todos los casos que salgan a la luz de castigo corporal de los niños por sus padres tengan que traducirse en el enjuiciamiento de los padres. El principio de *minimis* -la ley no se ocupa de asuntos triviales- garantiza que las agresiones leves entre

adultos sólo lleguen a los tribunales en circunstancias muy excepcionales. Lo mismo se aplicará a las agresiones de menor cuantía a los niños. Los Estados deben elaborar mecanismos eficaces de notificación y remisión. Si bien todas las notificaciones de violencia hacia los niños deberían investigarse adecuadamente y asegurarse la protección de los niños contra daños importantes, el objetivo debería ser poner fin al empleo por los padres de la violencia u otros castigos crueles o degradantes mediante intervenciones de apoyo y educativas, y no punitivas.

41. La situación de dependencia de los niños y la intimidad característica de las relaciones familiares exigen que las decisiones de enjuiciar a los padres, o de intervenir de otra manera oficialmente en la familia, deban tomarse con extremo cuidado. En la mayoría de los casos, no es probable que el enjuiciamiento de los padres redunde en el interés superior de los hijos. El Comité opina que el enjuiciamiento y otras intervenciones oficiales (por ejemplo, separar al niño o al autor) deberían tener lugar sólo cuando se considere necesario para proteger al niño contra algún daño importante y cuando vaya en el interés superior del niño afectado. Deberán tenerse debidamente en cuenta las opiniones del niño afectado, en función de su edad y madurez.

42. En la labor de asesoramiento y capacitación de todos los que intervienen en los sistemas de protección de menores, entre ellos la policía, los fiscales y el personal judicial, debería subrayarse este enfoque de la aplicación de la ley. Las orientaciones deberían también poner de relieve que el artículo 9 de la Convención exige que la separación del niño de sus padres deba considerarse necesaria en el interés superior del niño y estar sujeta a revisión judicial, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, y con la participación de todas las partes interesadas, incluido el niño. Cuando la separación de considere justificada, se estudiarán las alternativas a la colocación del niño fuera de la familia, por ejemplo, la separación del autor o la condena condicional, entre otras.



43. Cuando, pese a la prohibición y a los programas de educación y capacitación positivas, se conozcan casos de castigos corporales fuera del hogar -en las escuelas, en otras instituciones y tipos de cuidado, por ejemplo- una respuesta razonable podría ser el enjuiciamiento. El hecho de amenazar al autor con otras medidas disciplinarias o su alejamiento debería también constituir un claro factor disuasivo. Es indispensable que la prohibición de todos los castigos corporales y otros castigos crueles o degradantes, así como las sanciones que puedan imponerse en caso de violación, se difundan ampliamente entre los niños y entre todos los que trabajan con niños en todos los entornos. La vigilancia de los sistemas disciplinarios y del trato de los niños debe formar parte de la supervisión continua de todas las instituciones y lugares de colocación de menores, conforme lo exige la Convención. Los niños y sus representantes en todos esos lugares deben tener acceso inmediato y confidencial al asesoramiento adaptado al niño, la defensa y los procedimientos de denuncia, y en última instancia a los tribunales, con la asistencia jurídica y de otro tipo necesaria. En las instituciones deberían ser obligatorios la notificación y el examen de cualquier incidente de violencia.

### 3. Medidas educativas y de otro tipo

44. En el artículo 12 de la Convención se destaca la importancia de tener debidamente en cuenta las opiniones de los niños respecto de la elaboración y aplicación de medidas educativas y de otro tipo para erradicar los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes.

45. Habida cuenta de la aceptación tradicional generalizada de los castigos corporales, la prohibición por sí sola no logrará el cambio de actitudes y de prácticas necesario. Se requiere una labor de sensibilización general acerca del derecho de los niños a la protección y de las leyes que recogen ese derecho. Como se señala en el artículo 42 de la Convención, los Estados Partes se com-

prometen a dar a conocer ampliamente los principios y disposiciones de la Convención por medios eficaces y apropiados, tanto a los adultos como a los niños.

46. Además, los Estados deben garantizar que entre los padres, los cuidadores, los maestros y todos los que trabajan con los niños y las familias se promuevan constantemente unas relaciones y una educación positivas y no violentas. El Comité hace hincapié en que la Convención exige la eliminación no sólo de los castigos corporales sino de todos los otros castigos crueles o degradantes de los niños. No incumbe a la Convención prescribir detalladamente de qué manera los padres deben relacionarse con sus hijos u orientarlos. Pero la Convención ofrece un marco de principios que sirve de guía para las relaciones tanto dentro de la familia como entre los maestros, los cuidadores y otras personas y los niños. Deben respetarse las necesidades de desarrollo de los niños. Los niños aprenden de lo que hacen los adultos, no sólo de lo que dicen. Cuando los adultos con los que el niño está más estrechamente relacionado utilizan la violencia y la humillación en sus relaciones con él, están demostrando falta de respeto por los derechos humanos y transmitiendo un mensaje poderoso y peligroso en el sentido de que esos son medios legítimos para procurar resolver los conflictos o cambiar comportamientos.

47. La Convención establece la condición del niño como individuo y titular de derechos humanos. El niño no es propiedad de los padres ni del Estado, ni un simple objeto de preocupación. En este espíritu, el artículo 5 exige que los padres (o, en su caso los miembros de la familia ampliada o de la comunidad) impartan a los niños, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas, para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la Convención. El artículo 18, que subraya la responsabilidad primordial de los padres, o de los representantes legales, de la crianza y desarrollo del niño, sostiene que “su preocupación fundamental será el interés superior del niño”.

Según el artículo 12, los Estados garantizarán al niño el derecho de expresar su opinión libremente “en todos los asuntos que afectan al niño”, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones, en función de su edad y madurez. Aquí se recalca la necesidad de que las modalidades de atención parental, de cuidado y de enseñanza respeten los derechos de participación de los niños. En su Observación General Núm. 1 sobre “Propósitos de la educación”, el Comité ha insistido en la importancia de que la educación “gire en torno al niño, le sea favorable y lo habilite”.<sup>16</sup>

48. El Comité observa que ahora existen muchos ejemplos de materiales y programas que promueven formas positivas y no violentas de atención parental y de educación, dirigidos a los padres, a cuidadores y a maestros, y que han sido elaborados por gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, ONG y otras instancias.<sup>17</sup> Esos materiales y programas pueden adaptarse adecuadamente a diferentes condiciones y situaciones. Los medios informativos pueden desempeñar una función muy valiosa en la sensibilización y educación del público. La oposición a la adhesión tradicional a los castigos corporales y otras formas de disciplina crueles y degradantes exige una acción sostenida. La promoción de formas no violentas de atención parental y de educación debería formar parte de todos los puntos de contacto entre el Estado y los padres y los niños, en los servicios de salud, bienestar y educación, incluidas las instituciones para la primera infancia, las guarderías y las escuelas. Debería también integrarse en la capacitación inicial y en el servicio de los maestros y de todos los que trabajan con niños en los sistemas de atención y de justicia.

<sup>16</sup> Véase la nota N° 11.

<sup>17</sup> El Comité elogia, como ejemplo, el manual de la UNESCO titulado *Eliminating corporal punishment: the way forward to constructive child discipline*, UNESCO Publishing, París, 2005. En el manual se ofrece un conjunto de principios para una disciplina constructiva, que se basan en la Convención. También figuran referencias a materiales y programas disponibles en todo el mundo a través de Internet.

49. El Comité propone que los Estados tal vez deseen solicitar asistencia técnica al UNICEF y a la UNESCO, entre otros, acerca de la sensibilización, la educación del público y la capacitación para promover enfoques no violentos.

#### 4. Vigilancia y evaluación

50. El Comité, en su Observación General Núm. 5 sobre “Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42, y párrafo 6 del artículo 44)”, se destaca la necesidad de una vigilancia sistemática por los Estados Partes del ejercicio de los derechos del niño mediante la elaboración de indicadores apropiados y la reunión de datos suficientes y fiables.<sup>18</sup>

51. Por consiguiente, los Estados Partes deberían vigilar sus progresos en la eliminación de los castigos corporales y de otras formas de castigo crueles o degradantes, y llevar a efecto de esa manera el derecho de los niños a la protección. La investigación mediante entrevistas con los niños, sus padres y otros cuidadores, en condiciones de confidencialidad y con las salvaguardias éticas apropiadas, reviste importancia fundamental para evaluar exactamente la prevalencia de esas formas de violencia dentro de la familia y las actitudes hacia ellas. El Comité alienta a los Estados a que realicen o encarguen esas investigaciones, en lo posible con grupos representativos de toda la población, a fin de disponer de información de referencia y medir entonces a intervalos regulares los progresos realizados. Los resultados de esas investigaciones pueden servir de valiosa orientación para la preparación de campañas de sensibilización universales y específicas

---

<sup>18</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General Núm. 5 (2003), “Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, párr. 2.

y para la capacitación de los profesionales que trabajan con los niños o para ellos.

52. El Comité subraya también en la Observación General Núm. 5 la importancia de que exista una vigilancia independiente de los progresos logrados en la aplicación por parte, por ejemplo, de los comités parlamentarios, las ONG, las instituciones académicas, las asociaciones profesionales, los grupos de jóvenes y las instituciones independientes que se ocupan de los derechos humanos (véase también la Observación General Núm. 2 del Comité titulada “El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño”).<sup>19</sup> Todos ellos podrían desempeñar una función importante en la vigilancia del ejercicio del derecho de los niños a la protección contra todos los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes.

## VI. REQUISITOS RELATIVOS A LA PRESENTACIÓN DE INFORMES CON ARREGLO A LA CONVENCION

53. El Comité espera que los Estados incluyan en sus informes periódicos presentados con arreglo a la Convención información sobre las medidas adoptadas para prohibir y prevenir todos los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes en la familia y en todos los demás entornos, con inclusión de las actividades conexas de sensibilización y la promoción de relaciones positivas y no violentas, y sobre la evaluación por parte del Estado de los progresos realizados en la consecución del pleno respeto de los derechos del niño a la protección contra toda forma de violencia. El Comité también alienta a los organismos de las Naciones Unidas, las instituciones nacionales de derechos

<sup>19</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General Núm. 2 (2002) sobre “El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño”.

humanos, las ONG y otros órganos competentes a que le faciliten información pertinente sobre la situación legal y la prevalencia de los castigos corporales y los progresos realizados para su eliminación.



**OBSERVACIÓN GENERAL NÚM. 10\***  
**LOS DERECHOS DEL NIÑO**  
**EN LA JUSTICIA DE MENORES**

**I. INTRODUCCIÓN**

1. En los informes que presentan al Comité sobre los Derechos del Niño (en adelante, el Comité), los Estados Partes a menudo proporcionan información muy detallada sobre los derechos de los niños de quienes se alega que han infringido las leyes penales o a quienes se acusa o declara culpables de haber infringido esas leyes, a los cuales también se denominan “niños que tienen conflictos con la justicia”. De conformidad con las orientaciones generales del Comité relativas a la presentación de informes periódicos, la información facilitada por los Estados Partes se concentra principalmente en la aplicación de los artículos 37 y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño (en lo sucesivo la Convención). El Comité observa con reconocimiento todos los esfuerzos desplegados para establecer una administración de justicia de menores conforme a la Convención. Sin embargo, muchos Estados Partes distan mucho de cumplir cabalmente la Convención, por ejemplo en materia de derechos procesales, elaboración y aplicación de medidas con respecto a los niños que tienen conflictos con la justicia sin recurrir a los procedimientos judiciales, y privación de libertad únicamente como medida de último recurso.

---

\* CRC/C/GC/10 25 de abril de 2007, 44o. periodo de sesiones. Ginebra, del 15 de enero al 2 de febrero de 2007.



2. También preocupa al Comité la falta de información sobre las medidas que los Estados Partes han adoptado para evitar que los niños entren en conflicto con la justicia. Ello puede deberse a la falta de una política general en la esfera de la justicia de menores, o tal vez pueda explicarse también porque muchos Estados Partes sólo proporcionan información estadística muy limitada sobre el trato que se da a los niños que tienen conflictos con la justicia.

3. La información reunida sobre la actuación de los Estados Partes en la esfera de la justicia de menores ha dado lugar a la presente Observación General, por la que el Comité desea proporcionar a los Estados Partes orientación y recomendaciones más precisas para el establecimiento de una administración de justicia de menores conforme a la Convención. Esta justicia, que debe promover, entre otras cosas, la adopción de medidas alternativas como la remisión de casos y la justicia reformativa, ofrecerá a los Estados Partes la posibilidad de abordar la cuestión de los niños que tienen conflictos con la justicia de manera más eficaz en función no sólo del interés superior del niño, sino también de los intereses a corto y largo plazo de la sociedad en general.

## II. LOS OBJETIVOS DE LA PRESENTE OBSERVACIÓN GENERAL

4. En un principio, el Comité desea subrayar que, de acuerdo con la Convención, los Estados Partes deben elaborar y aplicar una política general de justicia de menores, lo cual significa que no deben limitarse a aplicar las disposiciones específicas contenidas en los artículos 37 y 40 de la Convención, sino tener en cuenta también los principios generales enunciados en los artículos 2, 3, 6 y 12 y en todos los demás artículos pertinentes de la Convención, por ejemplo los artículos 4 y 39. Por tanto, los objetivos de esta Observación General son los siguientes:

- Alentar a los Estados Partes a elaborar y aplicar una política general de justicia de menores a fin prevenir y luchar

contra la delincuencia juvenil sobre la base de la Convención y de conformidad con ella, y recabar a este respecto el asesoramiento y apoyo del Grupo interinstitucional de coordinación sobre la justicia de menores, que está integrado por representantes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y organizaciones no gubernamentales (ONG), y fue establecido por el Consejo Económico y Social en su resolución 1997/30;

- Ofrecer a los Estados Partes orientación y recomendaciones con respecto al contenido de esa política general de justicia de menores, prestando especial atención a la prevención de la delincuencia juvenil, la adopción de otras medidas que permitan afrontar la delincuencia juvenil sin recurrir a procedimientos judiciales, e interpretar y aplicar todas las demás disposiciones contenidas en los artículos 37 y 40 de la Convención;
- Promover la integración en una política nacional y amplia de justicia de menores de otras normas internacionales, en particular las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (“Reglas de Beijing”), las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (“Reglas de La Habana”) y las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (“Directrices de Riad”).

### III. LA JUSTICIA DE MENORES: PRINCIPIOS BÁSICOS DE UNA POLÍTICA GENERAL

5. Antes de examinar más detenidamente las exigencias de la Convención, el Comité enunciará los principios básicos de una política general de justicia de menores. Los Estados Partes deberán aplicar sistemáticamente en la administración de ésta los princi-

pios generales contenidos en los artículos 2, 3, 6 y 12 de la Convención, así como los principios fundamentales proclamados en los artículos 37 y 40.

### No discriminación (artículo 2)

6. Los Estados Partes deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la igualdad de trato de todos los niños que tengan conflictos con la justicia. Debe prestarse atención especial a la discriminación y las disparidades existentes de hecho, que pueden deberse a la falta de una política coherente y afectar a grupos vulnerables de niños, en particular los niños de la calle, los pertenecientes a minorías raciales, étnicas, religiosas o lingüísticas, los niños indígenas, las niñas, los niños con discapacidad y los niños que tienen constantes conflictos con la justicia (reincidentes). A este respecto, es importante, por una parte, impartir formación a todo el personal profesional de la administración de justicia de menores (véase párr. 97 *infra*) y, por la otra, establecer normas, reglamentos o protocolos para garantizar la igualdad de trato de los menores delincuentes y propiciar el desagravio, la reparación y la indemnización.

7. Muchos niños que tienen conflictos con la justicia también son víctimas de discriminación, por ejemplo, cuando tratan de acceder a la educación o al mercado de trabajo. Es necesario adoptar medidas para prevenir esa discriminación, entre otras cosas, prestando a los menores ex delincuentes apoyo y asistencia apropiados a efectos de su reintegración en la sociedad y organizando campañas públicas en las que se destaque su derecho a desempeñar una función constructiva en la sociedad (art. 40 1).

8. Es muy corriente que los códigos penales contengan disposiciones en los que se tipifique como delito determinados problemas de comportamiento de los niños, por ejemplo, el vagabundeo, el absentismo escolar, las escapadas del hogar y otros actos

que a menudo son consecuencia de problemas psicológicos o socioeconómicos. Es motivo de especial preocupación que las niñas y los niños de la calle frecuentemente sean víctimas de esta forma de criminalización. Esos actos, también conocidos como delitos en razón de la condición, no se consideran tales si son cometidos por adultos. El Comité recomienda la abrogación por los Estados Partes de las disposiciones relativas a esos delitos para garantizar la igualdad de trato de los niños y los adultos ante la ley. A este respecto, el Comité también se remite al artículo 56 de las Directrices de Riad, que dice lo siguiente: “A fin de impedir que prosiga la estigmatización, la victimización y la criminalización de los jóvenes, deberán promulgarse leyes que garanticen que ningún acto que no sea considerado delito ni sea sancionado cuando lo comete un adulto se considere delito ni sea objeto de sanción cuando es cometido por un joven”.

9. Además, comportamientos como el vagabundeo, la vida en la calle o las escapadas del hogar deben afrontarse mediante la adopción de medidas de protección de la infancia, en particular prestando apoyo efectivo a los padres y otras personas encargadas de su cuidado y adoptando medidas que afronten las causas básicas de ese comportamiento.

### **El interés superior del niño (artículo 3)**

10. En todas las decisiones que se adopten en el contexto de la administración de la justicia de menores, el interés superior del niño deberá ser una consideración primordial. Los niños se diferencian de los adultos tanto en su desarrollo físico y psicológico como por sus necesidades emocionales y educativas. Esas diferencias constituyen la base de la menor culpabilidad de los niños que tienen conflictos con la justicia. Estas y otras diferencias justifican la existencia de un sistema separado de justicia de menores y hacen necesario dar un trato diferente a los niños.

La protección del interés superior del niño significa, por ejemplo, que los tradicionales objetivos de la justicia penal, a saber, represión/castigo, deben ser sustituidos por los de rehabilitación y justicia restitutiva cuando se trate de menores delincuentes. Esto puede realizarse al mismo tiempo que se presta atención a una efectiva seguridad pública.

## El derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6)

11. Este derecho intrínseco a todo niño debe servir de guía e inspirar a los Estados Partes para elaborar políticas y programas nacionales eficaces de prevención de la delincuencia juvenil, pues huelga decir que la delincuencia tiene un efecto muy negativo en el desarrollo del niño. Además, este derecho básico debe traducirse en una política que afronte la delincuencia juvenil de manera que propicie el desarrollo del niño. La pena capital y la prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación están expresamente prohibidas en virtud del apartado a) del artículo 37 de la Convención (véanse párrafos 75 a 77 *infra*). El recurso a la privación de libertad tiene consecuencias muy negativas en el desarrollo armonioso del niño y dificulta gravemente su reintegración en la sociedad. A este respecto, el apartado b) del artículo 37 estipula expresamente que la privación de libertad, incluidas la detención, el encarcelamiento o la prisión, se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda, a fin de garantizar y respetar plenamente el derecho del niño al desarrollo (véanse párrs. 78 a 88 *infra*).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Obsérvese que los derechos de un niño privado de libertad se aplican, de conformidad con la Convención, a los niños que tienen conflictos con la justicia y a los niños internados en instituciones para su cuidado, protección o tratamiento, incluidas instituciones de salud mental, educativas, de desintoxicación, de protección de la infancia o de inmigración.

## El respeto a la opinión del niño (artículo 12)

12. El derecho del niño a expresar su opinión libremente sobre todos los asuntos que le afecten se respetará y hará efectivo plenamente en cada etapa del proceso de la justicia de menores (véanse párrafos 43 a 45 *infra*). El Comité observa que la opinión de los niños involucrados en el sistema de justicia de menores se está convirtiendo cada vez más en una fuerza poderosa de mejora y reforma y para el disfrute de sus derechos.

## Dignidad (artículo 40 1)

13. La Convención contiene un conjunto de principios fundamentales relativos al trato que debe darse a los niños que tienen conflictos con la justicia:

- *Un trato acorde con el sentido de la dignidad y el valor del niño.* Este principio se inspira en el derecho humano fundamental proclamado en el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el sentido de que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Este derecho inherente a la dignidad y el valor, al que se hace referencia expresa en el preámbulo de la Convención, debe respetarse y protegerse durante todo el proceso de la justicia de menores, desde el primer contacto con los organismos encargados de hacer cumplir la ley hasta la ejecución de todas las medidas en relación con el niño.
- *Un trato que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades de terceros.* Este principio está en armonía con la consideración que figura en el preámbulo de que el niño debe ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas. También significa que, dentro del sistema de la justicia de menores, el trato y la educación de los niños debe orientarse a fomentar el respeto por los derechos humanos y las libertades (artículo 29 1 b) de la Convención y Observación General

Núm. 1 sobre los objetivos de la educación). Es indudable que este principio requiere el pleno respeto y la aplicación de las garantías de un juicio justo, según se reconoce en el párrafo 2 del artículo 40 (véanse párrafos 40 a 67 *infra*). Si los principales agentes de la justicia de menores, a saber los policías, los fiscales, los jueces y los funcionarios encargados de la libertad vigilada, no respetan plenamente y protegen esas garantías, ¿cómo pueden esperar que con ese mal ejemplo el niño respete los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros?

- *Un trato en el que se tenga en cuenta la edad del niño y se fomente su reintegración y el desempeño de una función constructiva en la sociedad.* Este principio se debe aplicar, observar y respetar durante todo el proceso de trato con el niño, desde el primer contacto con los organismos encargados de hacer cumplir la ley hasta la ejecución de todas las medidas en relación con el niño. Todo el personal encargado de la administración de la justicia de menores debe tener en cuenta el desarrollo del niño, el crecimiento dinámico y constante de éste, qué es apropiado para su bienestar, y las múltiples formas de violencia contra el niño.
- *El respeto de la dignidad del niño requiere la prohibición y prevención de todas las formas de violencia en el trato de los niños que estén en conflicto con la justicia.* Los informes recibidos por el Comité indican que hay violencia en todas las etapas del proceso de la justicia de menores: en el primer contacto con la policía, durante la detención preventiva, y durante la permanencia en centros de tratamiento y de otro tipo en los que se interna a los niños sobre los que ha recaído una sentencia de condena a la privación de libertad. El Comité insta a los Estados Partes a que adopten medidas eficaces para prevenir esa violencia y velar por que se enjuicie a los autores y se apliquen efectivamente las recomendaciones formuladas en el informe de las Naciones Unidas relativo al estudio de la violencia contra los niños,

que presentó a la Asamblea General en octubre de 2006 (A/61/ 299).

14. El Comité reconoce que la preservación de la seguridad pública es un objetivo legítimo del sistema judicial. Sin embargo, considera que la mejor forma de lograr ese objetivo consiste en respetar plenamente y aplicar los principios básicos y fundamentales de la justicia de menores proclamados en la Convención.

#### **IV. LA JUSTICIA DE MENORES: ELEMENTOS BÁSICOS DE UNA POLÍTICA GENERAL**

15. Una política general de justicia de menores debe abarcar las siguientes cuestiones básicas: prevención de la delincuencia juvenil; intervenciones que no supongan el recurso a procedimientos judiciales e intervenciones en el contexto de las actuaciones judiciales; edad mínima a efectos de responsabilidad penal y límites de edad superiores para la justicia de menores; garantías de un juicio imparcial; y privación de libertad, incluida la detención preventiva y la prisión posterior a la condena.

##### **A. Prevención de la delincuencia juvenil**

16. Uno de los objetivos más importantes de la aplicación de la Convención es promover el desarrollo pleno y armonioso de la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño (preámbulo y arts. 6 y 29). Debe prepararse al niño para asumir una vida individual y responsable en una sociedad libre (preámbulo y art. 29), en la que pueda desempeñar una función constructiva con respecto a los derechos humanos y las libertades fundamentales (arts. 29 y 40). A este respecto, los padres tienen la responsabilidad de impartir al niño, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la Convención.



Teniendo en cuenta estas y otras disposiciones de la Convención, evidentemente no es conforme al interés superior del niño su crianza en condiciones que supongan un mayor o grave riesgo de que se vea involucrado en actividades delictivas. Deben adoptarse diversas medidas para el ejercicio pleno y en condiciones de igualdad de los derechos a un nivel de vida adecuado (art. 27), al disfrute del más alto nivel posible de salud y de atención sanitaria (art. 24), a la educación (arts. 28 y 29), a la protección contra toda forma de violencia, perjuicio o abuso físico o mental (art. 19) y explotación económica o sexual (arts. 32 y 34), así como a otros servicios apropiados de atención o protección de la infancia.

17. Como se ha señalado más arriba, una política de justicia de menores que no vaya acompañada de un conjunto de medidas destinadas a prevenir la delincuencia juvenil comporta graves limitaciones. Los Estados Partes deben incorporar en su política nacional general de justicia de menores las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad), aprobadas por la Asamblea General en su resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990.

18. El Comité apoya plenamente las Directrices de Riad y conviene en que debe prestarse especial atención a las políticas de prevención que favorezcan la socialización e integración de todos los niños, en particular en el marco de la familia, la comunidad, los grupos de jóvenes que se encuentran en condiciones similares, la escuela, la formación profesional y el medio laboral, así como mediante la acción de organizaciones voluntarias. Esto significa, entre otras cosas, que en los programas de prevención debe otorgarse atención prioritaria a la prestación de apoyo a las familias más vulnerables, a la enseñanza de los valores básicos en las escuelas (en particular, la facilitación de información sobre los derechos y los deberes de los niños y los padres reconocidos por la ley) y la prestación de un cuidado y atención especiales a los jóvenes que están en situación de riesgo. A este respecto, también debe concederse atención especial a los niños que abandonan los

estudios o que no completan su educación. Se recomienda utilizar el apoyo de grupos de jóvenes que se encuentren en condiciones similares y una activa participación de los padres. Los Estados Partes también deberán establecer servicios y programas de carácter comunitario que respondan a las necesidades, problemas, intereses e inquietudes especiales de los niños, en particular de los que tienen continuos conflictos con la justicia, y que ofrezcan asesoramiento y orientación adecuados a sus familias.

19. Los artículos 18 y 27 de la Convención confirman la importancia de la responsabilidad de los padres en lo que respecta a la crianza de sus hijos, aunque al mismo tiempo se requiere que los Estados Partes presten la asistencia necesaria a los padres (u otras personas encargadas del cuidado de los niños) en el cumplimiento de sus responsabilidades parentales. Las medidas de asistencia no deberán concentrarse únicamente en la prevención de situaciones negativas, sino también y sobre todo en la promoción del potencial social de los padres. Se dispone de mucha información sobre los programas de prevención basados en el hogar y la familia, por ejemplo, los programas de capacitación de los padres, los que tienen por finalidad aumentar la interacción padres-hijos y los programas de visitas a los hogares, que pueden iniciarse cuando el niño es aún muy pequeño. Además, se ha observado que existe una correlación entre la educación de los niños desde una edad temprana y una tasa más baja de violencia y delincuencia en el futuro. A nivel de la comunidad, se han obtenido resultados positivos en programas como *Communities that Care* (Comunidades que se preocupan), una estrategia de prevención centrada en los riesgos.

20. Los Estados Partes deben promover y apoyar firmemente la participación tanto de los niños, de acuerdo con el artículo 12 de la Convención, como de los padres, los dirigentes de la comunidad y otros agentes importantes (por ejemplo, los representantes de ONG, los servicios de libertad vigilada y los asistentes sociales)

en la elaboración y ejecución de programas de prevención. La calidad de esa participación es un factor decisivo para el éxito de los programas.

21. El Comité recomienda que los Estados Partes recaben el apoyo y el asesoramiento del Grupo interinstitucional de coordinación sobre la justicia de menores para elaborar programas de prevención eficaces.

## **B. Intervenciones/remisión de casos** **(véase también la sección E *infra*)**

22. Las autoridades estatales pueden adoptar dos tipos de medidas en relación con los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes: medidas que no supongan el recurso a procedimientos judiciales y medidas en el contexto de un proceso judicial. El Comité recuerda a los Estados Partes que deben tener sumo cuidado en velar por que se respeten plenamente y protejan los derechos humanos del niño y las garantías legales.

23. Los niños que tienen conflictos con la justicia, incluidos los reincidentes, tienen derecho a recibir un trato que promueva su reintegración y el desempeño de una función constructiva en la sociedad (artículos 40 1 de la Convención). La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se utilizará tan sólo como medida de último recurso (art. 37 b)). Por tanto, es necesario desarrollar y aplicar, en el marco de una política general de justicia de menores, diversas medidas que aseguren que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción cometida. Tales medidas comprenden el cuidado, la orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional y otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones (art. 40 4).

*Intervenciones sin recurrir a procedimientos judiciales*

24. De acuerdo con lo establecido en el párrafo 3 del artículo 40 de la Convención, los Estados Partes tratarán de promover medidas en relación con los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes que no supongan un recurso a procedimientos judiciales, siempre que sea apropiado y deseable. Teniendo en cuenta que la mayoría de los niños delincuentes sólo cometen delitos leves, deberán estar previstas una serie de medidas que entrañen la supresión del procedimiento penal o de justicia de menores y la reorientación hacia servicios sustitutorios (sociales) (es decir, remisión de casos), que pueden y deben adoptarse en la mayoría de los casos.

25. El Comité opina que es obligación de los Estados Partes promover la adopción de medidas en relación con los niños que tienen conflictos con la justicia que no supongan el recurso a procedimientos judiciales, si bien esa obligación no se limita a los niños que cometan delitos leves, como el hurto en negocios u otros delitos contra la propiedad de menor cuantía, o a los menores que cometan un delito por primera vez. Las estadísticas provenientes de muchos Estados Partes indican que una gran proporción, y a menudo la mayoría, de los delitos cometidos por niños entran dentro de esas categorías. De acuerdo con los principios enunciados en el párrafo 1 del artículo 40 de la Convención, es preciso tratar todos esos casos sin recurrir a los procedimientos judiciales de la legislación penal. Además de evitar la estigmatización, este criterio es positivo tanto para los niños como para la seguridad pública, y resulta más económico.

26. Los Estados Partes deben adoptar medidas en relación con los niños que tienen conflictos con la justicia sin recurrir a procedimientos judiciales en el marco de su sistema de justicia de menores, velando por que se respeten plenamente y protejan los derechos humanos de los niños y las garantías legales (art. 40 3 b)).

27. Queda a la discreción de los Estados Partes decidir la naturaleza y el contenido exactos de las medidas que deben adoptarse para tratar a los niños que tienen conflictos con la justicia sin recurrir a procedimientos judiciales, y adoptar las medidas legislativas y de otro tipo que sean precisas para su aplicación. Sin embargo, de acuerdo con la información contenida en los informes de los Estados Partes, es indudable que se han elaborado diversos programas basados en la comunidad, por ejemplo el servicio, la supervisión y la orientación comunitarios a cargo, por ejemplo, de asistentes sociales o de agentes de la libertad vigilada, conferencias de familia y otras formas de justicia restitutiva, en particular el resarcimiento y la indemnización de las víctimas. Otros Estados Partes deberían beneficiarse de estas experiencias. Por lo que respecta al pleno respeto de los derechos humanos y las garantías legales, el Comité se remite a las partes correspondientes del artículo 40 de la Convención y hace hincapié en lo siguiente:

- La remisión de casos (es decir, medidas para tratar a los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes sin recurrir a procedimientos judiciales) sólo deberá utilizarse cuando se disponga de pruebas fehacientes de que el niño ha cometido el delito del que se le acusa, de que ha admitido libre y voluntariamente su responsabilidad, de que no se ha ejercido intimidación o presión sobre él para obtener esa admisión y, por último, de que la admisión no se utilizará contra él en ningún procedimiento legal ulterior.
- El niño debe dar libre y voluntariamente su consentimiento por escrito a la remisión del caso, y el consentimiento deberá basarse en información adecuada y específica sobre la naturaleza, el contenido y la duración de la medida, y también sobre las consecuencias si no coopera en la ejecución de ésta. Con el fin de lograr una mayor participación de los padres, los Estados Partes también pueden considerar la

- posibilidad de exigir el consentimiento de los padres, en particular cuando el niño tenga menos de 16 años.
- La legislación debe contener indicaciones concretas de cuándo es posible la remisión de casos, y deberán regularse y revisarse las facultades de la policía, los fiscales y otros organismos para adoptar decisiones a este respecto, en particular para proteger al niño de toda discriminación.
  - Debe darse al niño la oportunidad de recibir asesoramiento jurídico y de otro tipo apropiado acerca de la conveniencia e idoneidad de la remisión de su caso ofrecida por las autoridades competentes y sobre la posibilidad de revisión de la medida.
  - La remisión efectiva de un niño deberá suponer el cierre definitivo del caso. Aunque podrá mantenerse un expediente confidencial de la remisión con fines administrativos y de examen, no deberá considerarse un “registro de antecedentes penales”, y no deberá equipararse la remisión anterior de un caso a una condena. Si se inscribe este hecho en el registro, sólo deberá permitirse el acceso a esa información y por un periodo de tiempo limitado, por ejemplo, un año como máximo, a las autoridades competentes que se ocupan de los niños que tienen conflictos con la justicia.

### *Intervenciones en el contexto de procedimientos judiciales*

28. Cuando la autoridad competente (por lo general la fiscalía) inicia un procedimiento judicial, deben aplicarse los principios de un juicio imparcial y equitativo (véase sección D *infra*). Al mismo tiempo, el sistema de la justicia de menores debe ofrecer amplias oportunidades para tratar a los niños que tienen conflictos con la justicia con medidas sociales y/o educativas, y limitar de manera estricta el recurso a la privación de libertad, en particular la detención preventiva, como medida de último recurso. En la fase decisoria del procedimiento, la privación de libertad deberá ser exclusivamente una medida de último recurso y que dure el periodo más breve que proceda (art. 37 b)). Esto significa que los

Estados Partes deben tener un servicio competente de libertad vigilada que permita recurrir en la mayor medida y con la mayor eficacia posibles a medidas como las órdenes de orientación y supervisión, la libertad vigilada, el seguimiento comunitario o los centros de presentación diaria obligatoria, y la posibilidad de una puesta anticipada en libertad.

29. El Comité recuerda a los Estados Partes que, de conformidad con lo establecido en el párrafo 1 del artículo 40 de la Convención, la reintegración requiere que no se adopten medidas que puedan dificultar la plena participación del niño en su comunidad, por ejemplo la estigmatización, el aislamiento social o una publicidad negativa. Para que el trato de un niño que tenga conflictos con la justicia promueva su reintegración se requiere que todas las medidas propicien que el niño se convierta en un miembro de pleno derecho de la sociedad a la que pertenece y desempeñe una función constructiva en ella.

### **C. La edad de los niños que tienen conflictos con la justicia**

#### *Edad mínima a efectos de responsabilidad penal*

30. Los informes presentados por los Estados Partes ponen de manifiesto la existencia de un amplio margen de edades mínimas a efectos de responsabilidad penal. Varían desde un nivel muy bajo de 7 u 8 años hasta un encomiable máximo de 14 ó 16 años. En un número bastante considerable de Estados Partes hay dos edades mínimas a efectos de responsabilidad penal. Se considerará que los niños que tienen conflictos con la justicia que en el momento de la comisión del delito tuvieran una edad igual o superior a la edad mínima menor, pero inferior a la edad mínima mayor, incurren en responsabilidad penal únicamente si han alcanzado la madurez requerida a ese respecto. La evaluación de la madurez incumbe al tribunal/magistrado, a menudo sin necesidad de recabar la opinión de un psicólogo, y en la práctica sue-

le resultar en la aplicación de la edad mínima inferior en caso de delito grave. El sistema de dos edades mínimas a menudo no sólo crea confusión, sino que deja amplias facultades discrecionales al tribunal/juez, que pueden comportar prácticas discriminatorias. Teniendo en cuenta este amplio margen de edades mínimas a efectos de responsabilidad penal, el Comité considera que es necesario ofrecer a los Estados Partes orientación y recomendaciones claras con respecto a la mayoría de edad penal.

31. En el párrafo 3 del artículo 40 de la Convención se dispone que los Estados Partes deberán tratar de promover, entre otras cosas, el establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales, pero no menciona una edad mínima concreta a ese respecto. El Comité entiende que esa disposición crea la obligación para los Estados Partes de establecer una edad mínima a efectos de responsabilidad penal (EMRP). Esa edad mínima significa lo siguiente:

- Los niños que cometen un delito cuando todavía no han cumplido esa edad mínima no podrán considerarse responsables en un procedimiento penal. Incluso niños (muy) jóvenes tienen la capacidad de infringir la ley penal, pero si cometen un delito antes de la EMRP el presupuesto irrefutable es que no pueden ser formalmente acusados ni considerárseles responsables en un procedimiento penal. Si es necesario, podrán adoptarse medidas especiales de protección en el interés superior de esos niños.
- Los niños que tengan la EMRP en el momento de la comisión de un delito (o infracción de la legislación penal), pero tengan menos de 18 años (véanse también los párrafos 35 a 38 *infra*), podrán ser objeto de una acusación formal y ser sometidos a un procedimiento penal. Sin embargo, estos procedimientos, incluido el resultado final, deben estar plenamente en armonía con los principios y disposiciones de la



Convención, según se expresa en la presente Observación General.

32. En la regla 4 de las Reglas de Beijing se recomienda que el comienzo de la EMRP no deberá fijarse a una edad demasiado temprana, habida cuenta de las circunstancias que acompañan la madurez emocional, mental e intelectual. De acuerdo con esa disposición, el Comité ha recomendado a los Estados Partes que no fijen una EMRP demasiado temprana y que si lo han hecho la eleven hasta un nivel internacionalmente aceptable. Teniendo en cuenta estas recomendaciones, cabe llegar a la conclusión de que el establecimiento de una edad mínima a efectos de responsabilidad penal inferior a 12 años no es internacionalmente aceptable para el Comité. Se alienta a los Estados Partes a elevar su EMRP a los 12 años como edad mínima absoluta y que sigan elevándola.

33. Al mismo tiempo, el Comité insta a los Estados Partes a no reducir la EMRP a los 12 años. La fijación de la mayoría de edad penal a un nivel más alto, por ejemplo 14 ó 16 años, contribuye a que el sistema de la justicia de menores, de conformidad con el apartado b) del párrafo 3 del artículo 40 de la Convención, trate a los niños que tienen conflictos con la justicia sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetan plenamente los derechos humanos y las garantías legales. A este respecto, los Estados Partes deben incluir en sus informes información detallada sobre el trato que se da a los niños que no han alcanzado todavía la EMRP fijada por la ley cuando se alegue que han infringido las leyes penales o se les acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y qué tipo de salvaguardias legales existen para asegurar que reciban un trato tan equitativo y justo como el de los niños que han alcanzado la mayoría de edad penal.

34. El Comité desea expresar su preocupación por la práctica de prever excepciones a la EMRP, que permite la aplicación de una

edad mínima menor a efectos de responsabilidad penal en los casos en que, por ejemplo, se acuse al niño de haber cometido un delito grave o cuando se considere que el niño está suficientemente maduro para considerársele responsable penalmente. El Comité recomienda firmemente que los Estados Partes fijen una EMRP que no permita, a título de excepción, la utilización de una edad menor.

35. Si no se dispone de prueba de la edad y no puede establecerse que el niño tiene una edad igual o superior a la EMRP, no se considerará al niño responsable penalmente (véase también el párrafo 39 *infra*).

#### *El límite de edad superior para la justicia de menores*

36. El Comité también desea señalar a la atención de los Estados Partes el límite de edad superior para la aplicación de las normas de la justicia de menores. Esas normas, que son especiales tanto por lo que respecta al procedimiento como a la remisión de casos y la adopción de medidas especiales, deberán aplicarse, a partir de la EMRP establecida en el país, a todos los niños que, en el momento de la presunta comisión de un delito (o acto punible de acuerdo con la legislación penal), no hayan cumplido aún 18 años.

37. El Comité desea recordar a los Estados Partes que han reconocido el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de acuerdo con las disposiciones del artículo 40 de la Convención. Esto significa que toda persona menor de 18 años en el momento de la presunta comisión de un delito debe recibir un trato conforme a las normas de la justicia de menores.

38. Por lo tanto, el Comité recomienda a los Estados Partes que limitan la aplicabilidad de las normas de la justicia de menores

a los niños menores de 16 años, o que permiten, a título de excepción, que los niños de 16 ó 17 años sean tratados como delincuentes adultos, que modifiquen sus leyes con miras a lograr la plena aplicación, sin discriminación alguna, de sus normas de justicia de menores a todas las personas menores de 18 años. El Comité observa con reconocimiento que algunos Estados Partes permiten la aplicación de las normas y los reglamentos de la justicia de menores a personas que tienen 18 años o más, por lo general hasta los 21 años, bien sea como norma general o como excepción.

39. Por último, el Comité desea subrayar la importancia decisiva de una plena aplicación del artículo 7 de la Convención, en el que se exige, entre otras cosas, que todo niño sea inscrito inmediatamente después de su nacimiento con el fin de fijar límites de edad de una u otra manera, que es el caso de todos los Estados Partes. Un niño que no tenga una fecha de nacimiento demostrable es sumamente vulnerable a todo tipo de abusos e injusticias en relación con la familia, la educación y el trabajo, especialmente en el marco del sistema de la justicia de menores. Deberá proporcionarse gratuitamente a todo niño un certificado de nacimiento cuando lo necesite para demostrar su edad. Si no hay prueba de edad, el niño tiene derecho a que se le haga un examen médico o social que permita establecer de manera fidedigna su edad y, en caso de conflicto o prueba no fehaciente el niño tendrá derecho a la aplicación de la norma del beneficio de la duda.

#### **D. Garantías de un juicio imparcial**

40. El párrafo 2 del artículo 40 de la Convención contiene una importante lista de derechos y garantías, que tienen por objeto garantizar que todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes reciba un trato justo y sea sometido a un juicio imparcial. La mayoría de esas garantías también se reconocen en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en lo su-

cesivo, el Pacto), que el Comité de Derechos Humanos examinó y sobre el que formuló comentarios en su Observación General Núm. 13 (1984) (Administración de justicia), que actualmente está siendo objeto de consideración. Sin embargo, el respeto de esas garantías para los niños tiene algunos aspectos específicos que se expondrán en la presente sección. Antes de hacerlo, el Comité desea subrayar que el ejercicio apropiado y efectivo de esos derechos y garantías depende decisivamente de la calidad de las personas que intervengan en la administración de la justicia de menores. Es fundamental impartir formación sistemática y continua al personal profesional, en particular los agentes de policía, fiscales, representantes legales y otros representantes del niño, jueces, agentes de libertad vigilada, asistentes sociales, etc. Estas personas deben estar bien informadas acerca del desarrollo físico, psicológico, mental y social del niño, y en particular del adolescente, así como de las necesidades especiales de los niños más vulnerables, a saber, los niños con discapacidad, los desplazados, los niños de la calle, los refugiados y solicitantes de asilo, y los niños que pertenecen a minorías raciales, étnicas, religiosas, lingüísticas y de otro tipo (véanse párrafos 6 a 9 *supra*). Teniendo en cuenta que probablemente se hará caso omiso de las niñas en el sistema de la justicia de menores porque sólo representan un pequeño grupo, debe prestarse particular atención a sus necesidades específicas, por ejemplo, en relación con malos tratos anteriores y sus necesidades especiales en materia de salud. Los profesionales y demás personal deberán actuar, en toda circunstancia, de manera acorde con el fomento del sentido de la dignidad y el valor del niño y que fortalezca su respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y promueva la reintegración del niño y su asunción de una función constructiva en la sociedad (art. 40 1). Todas las garantías reconocidas en el párrafo 2 del artículo 40, que se examinarán a continuación, constituyen normas mínimas, es decir, que los Estados Partes pueden y deben tratar de establecer y observar normas más exigentes, por ejemplo, en materia de asistencia jurídica y

con respecto a la participación del niño y sus padres en el proceso judicial.

### *Justicia de menores no retroactiva (artículo 40 2 a))*

41. En el apartado a) del párrafo 2 del artículo 40 de la Convención se dispone que la regla de que nadie será declarado culpable de haber cometido un delito por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, no fueran delictivos según las leyes nacionales o internacionales, también es aplicable a los niños (véase también artículo 15 del Pacto). Esto significa que ningún niño puede ser acusado o condenado, a tenor de la legislación penal, por actos u omisiones que en el momento de su comisión no estuvieran prohibidos por las leyes nacionales o internacionales. Teniendo en cuenta que muchos Estados Partes recientemente han reforzado y/o ampliado su legislación penal a efectos de la prevención y lucha contra el terrorismo, el Comité recomienda que los Estados Partes velen por que esos cambios no entrañen un castigo retroactivo o no deseado de los niños. El Comité también desea recordar a los Estados Partes que la regla de que no se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito, enunciada en el artículo 15 del Pacto, está en relación con el artículo 41 de la Convención, que es aplicable a los niños en los Estados Partes en el Pacto. Ningún niño será castigado con una pena más grave que la aplicable en el momento de haberse cometido la infracción de la ley penal. Si con posterioridad a la comisión del acto se produce un cambio legislativo por el que se impone una pena más leve, el niño deberá beneficiarse de ese cambio.

### *La presunción de inocencia (artículo 40 2 b) i))*

42. La presunción de inocencia es fundamental para la protección de los derechos humanos del niño que tenga conflictos con la justicia. Esto significa que la carga de la prueba de los cargos que pesan sobre el niño recae en la acusación. El niño del que se ale-

que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes tendrá el beneficio de la duda y sólo se le declarará culpable de los cargos que se le imputen si éstos han quedado demostrados más allá de toda duda razonable. El niño tiene derecho a recibir un trato acorde con esta presunción, y todas las autoridades públicas o de otro tipo tienen la obligación de abstenerse de prejuzgar el resultado del juicio. Los Estados Partes deben proporcionar información sobre el desarrollo del niño para garantizar que se respete en la práctica esa presunción de inocencia. Debido a falta de comprensión del proceso, inmadurez, temor u otras razones, el niño puede comportarse de manera sospechosa, pero las autoridades no deben presumir por ello que sea culpable, si carecen de pruebas de su culpabilidad más allá de toda duda razonable.

#### *El derecho a ser escuchado (artículo 12)*

43. En el párrafo 2 del artículo 12 de la Convención se establece que se dará al niño la oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que le afecte, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la legislación nacional.

44. No hay duda de que el derecho de un niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser escuchado es fundamental para un juicio imparcial. También es evidente que el niño tiene derecho a ser escuchado directamente y no sólo por medio de un representante o de un órgano apropiado, si es en el interés superior del niño. Este derecho debe respetarse plenamente en todas las etapas del proceso, desde la fase instructora, cuando el niño tiene derecho tanto a permanecer en silencio como a ser escuchado por la policía, el fiscal y el juez de instrucción, hasta las fases resolutoria y de ejecución de las medidas impuestas. En otras palabras, debe darse al niño la oportunidad

de expresar su opinión libremente, y ésta deberá tenerse debidamente en cuenta, en función de la edad y la madurez del niño (art. 12 1), durante todo el proceso de la justicia de menores. Esto significa que el niño, para poder participar efectivamente en el procedimiento, debe ser informado no sólo de los cargos que pesan sobre él (véanse párrafos 47 y 48 *infra*), sino también del propio proceso de la justicia de menores y de las medidas que podrían adoptarse.

45. Se debe dar al niño la oportunidad de expresar su opinión sobre las medidas (sustitutivas) que podrían imponerse, y deberán tenerse debidamente en cuenta los deseos o preferencias que el niño pueda tener al respecto. Afirmar que el niño es responsable con arreglo a la ley penal supone que tiene la capacidad y está en condiciones de participar efectivamente en las decisiones relativas a la respuesta más apropiada que debe darse a las alegaciones de que ha infringido la ley penal (véase párrafo 46 *infra*). Huelga decir que incumbe a los jueces adoptar las decisiones. Pero el hecho de tratar al niño como objeto pasivo supone no reconocer sus derechos y no contribuye a dar una respuesta eficaz a su comportamiento. Esta afirmación también es aplicable a la ejecución de la medida impuesta. Las investigaciones demuestran que la participación activa del niño en la ejecución de las medidas contribuirá, la mayoría de las veces, a un resultado positivo.

*El derecho a una participación efectiva en los procedimientos  
(artículo 40 2 b) iv)*

46. Para que un juicio sea imparcial es preciso que el niño de quien se alega que ha infringido las leyes penales o a quien se acusa de haber infringido esas leyes pueda participar efectivamente en el juicio y para ello necesita comprender las acusaciones y las posibles consecuencias y penas, a fin de que su representante legal pueda impugnar testigos, hacer una exposición de los hechos y adoptar decisiones apropiadas con respecto a las pruebas, los testimonios y las medidas que se impongan. El artículo 14 de las

Reglas de Beijing estipula que el procedimiento se sustanciará en un ambiente de comprensión, que permita que el menor participe en él y se exprese libremente. La edad y el grado de madurez del niño también pueden hacer necesario modificar los procedimientos y las prácticas judiciales.

*Información sin demora y directa de los cargos  
(artículo 40 2 b) ii)*

47. Todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes tiene derecho a ser informado sin demora y directamente de los cargos que pesan contra él. Sin demora y directamente significan lo antes posible, es decir, cuando el fiscal o el juez inicien las actuaciones judiciales contra el niño. Sin embargo, cuando las autoridades deciden ocuparse del caso sin recurrir a procedimientos judiciales, el niño también debe ser informado de los cargos que puedan justificar este criterio. Esta exigencia forma parte de la disposición contenida en el apartado b) del párrafo 3 del artículo 40 de la Convención en el sentido de que se deberán respetar plenamente las garantías legales. El niño deberá ser informado en unos términos que pueda comprender. Para ello podrá requerirse que la información se presente en un idioma extranjero, pero también una “traducción” de la jerga jurídica oficial que a menudo se usa en las imputaciones penales contra menores en un lenguaje que el niño pueda comprender.

48. A menudo no basta con proporcionar al niño un documento oficial, sino que puede requerirse una explicación oral. Las autoridades no deben dejar esta tarea a cargo de los padres o los representantes legales o de quien preste asistencia jurídica o de otro tipo al niño. Incumbe a las autoridades (es decir, policía, fiscal, juez) asegurarse de que el niño comprende cada cargo que pesa contra él. El Comité opina que la facilitación de esa información a los padres o los representantes legales no debe excluir su comunicación al niño. Lo más apropiado es que tanto el niño como



los padres o los representantes legales reciban la información de manera que puedan comprender los cargos y las posibles consecuencias.

*Asistencia jurídica u otra asistencia apropiada  
(artículo 40 2 b) ii)*

49. Debe garantizarse al niño asistencia jurídica u otra asistencia apropiada en la preparación y presentación de su defensa. En la Convención se dispone que se proporcionará al niño asistencia, que no tendrá por qué ser siempre jurídica, pero sí apropiada. Queda a la discreción de los Estados Partes determinar cómo se facilitará esa asistencia, la cual deberá ser gratuita. El Comité recomienda que los Estados Partes presten en la mayor medida posible asistencia jurídica profesional adecuada, por ejemplo, de abogados especializados o de profesionales para jurídicos. Es posible otra asistencia apropiada (por ejemplo, de asistentes sociales), si bien esas personas deberán tener un conocimiento y una comprensión suficientes de los diversos aspectos jurídicos del proceso de la justicia de menores y haber recibido formación para trabajar con niños que tengan conflictos con la justicia.

50. Conforme a lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 3 del artículo 14 del Pacto, el niño y la persona que le preste asistencia debe disponer del tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa. Las comunicaciones entre el niño y la persona que le asiste, bien sea por escrito u oralmente, deberán realizarse en condiciones que garanticen que se respetará plenamente su confidencialidad, de conformidad con lo previsto en el inciso vii) del apartado b) del párrafo 2 del artículo 40 de la Convención, y el derecho del niño a no ser objeto de injerencias en su vida privada y su correspondencia (artículo 16 de la Convención). Varios Estados Partes han formulado reservas con respecto a esta garantía (artículo 40 2 b) ii) de la Convención), aparentemente partiendo del supuesto de que sólo se requiere la

prestación de asistencia jurídica y, por lo tanto, los servicios de un abogado. No es así, y dichas reservas pueden y deben retirarse.

*Decisiones sin demora y con la participación de los padres  
(artículo 40 2 b) iii)*

51. Hay consenso internacional en el sentido de que, para los niños que tengan conflictos con la justicia, el tiempo transcurrido entre la comisión de un delito y la respuesta definitiva a ese acto debe ser lo más breve posible. Cuanto más tiempo pase, tanto más probable será que la respuesta pierda su efecto positivo y pedagógico y que el niño resulte estigmatizado. A ese respecto, el Comité también se refiere al apartado d) del artículo 37 de la Convención, a tenor del cual todo niño privado de su libertad tendrá derecho a una pronta decisión sobre su acción para poder impugnar la legalidad de la privación de su libertad. El término “pronta” es más fuerte —lo que se justifica dada la gravedad de la privación de libertad— que el término “sin demora” (artículo 40 2b) iii) de la Convención), que a su vez es más fuerte que la expresión “sin dilaciones indebidas”, que figura en el apartado c) del párrafo 3 del artículo 14 del Pacto.

52. El Comité recomienda que los Estados Partes fijen y respeten plazos con respecto al tiempo que puede transcurrir desde que se comete un delito y concluye la investigación policial, el fiscal (u otro órgano competente) decide presentar cargos contra el menor y el tribunal u otro órgano judicial competente dicta sentencia definitiva. Estos plazos deben ser más cortos que los establecidos para adultos. Pero al mismo tiempo, las decisiones que se adoptan sin demora deben ser el resultado de un proceso en el que se respeten plenamente los derechos humanos del niño y las garantías legales. En este proceso de pronta adopción de decisiones, deben estar presentes quienes presten asistencia jurídica u otra asistencia apropiada. Esta presencia no se limitará al juicio ante un tribunal u otro órgano judicial, sino que se aplica

también a todas las demás fases del proceso, a partir del interrogatorio del niño por la policía.

53. Los padres u otros representantes legales también deberán estar presentes en el proceso porque pueden prestar asistencia psicológica y emotiva general al niño. La presencia de los padres no significa que éstos puedan actuar en defensa del niño o participar en el proceso de adopción de decisiones. Sin embargo, el juez o la autoridad competente puede resolver, a petición del niño o de su representante legal u otra representación apropiada, o porque no vaya en el interés superior del niño (artículo 3 de la Convención), limitar, restringir o excluir la presencia de los padres en el procedimiento.

54. El Comité recomienda que los Estados Partes dispongan expresamente por ley la mayor participación posible de los padres o los representantes legales en el procedimiento incoado contra el niño. Esta participación generalmente contribuirá a que se dé una respuesta eficaz a la infracción de la legislación penal por el niño. A fin de promover la participación de los padres, se notificará a éstos la detención del niño lo antes posible.

55. Al mismo tiempo, el Comité lamenta la tendencia observada en algunos países a introducir el castigo de los padres por los delitos cometidos por sus hijos. La responsabilidad civil por los daños derivados del acto de un niño puede ser apropiada en algunos casos limitados, en particular cuando se trate de niños de corta edad (que tengan menos de 16 años). Sin embargo, la criminalización de los padres de niños que tienen conflictos con la justicia muy probablemente no contribuirá a una participación activa de los mismos en la reintegración social de su hijo.

*Decisiones sin demora y con la participación de los padres  
(artículo 40 2 b) iv)*

56. En armonía con lo establecido en el apartado g) del párrafo 3 del artículo 14 del Pacto, la Convención dispone que no se obligará a un niño a prestar testimonio o a confesarse o declararse culpable. Esto significa, en primer lugar —y desde luego— que la tortura, o el trato cruel, inhumano o degradante para extraer una admisión o una confesión constituye una grave violación de los derechos del niño (artículo 37 a) de la Convención) y totalmente inaceptable. Ninguna admisión o confesión de ese tipo podrá ser invocada como prueba (artículo 15 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes).

57. Hay muchos otros medios menos violentos de obligar o inducir al niño a una confesión o a un testimonio auto inculpatario. El término “obligado” debe interpretarse de manera amplia y no limitarlo a la fuerza física u otra vulneración clara de los derechos humanos. La edad o el grado de desarrollo del niño, la duración del interrogatorio, la falta de comprensión por parte del niño, el temor a consecuencias desconocidas o a una presunta posibilidad de prisión pueden inducirle a confesar lo que no es cierto. Esa actitud puede ser aún más probable si se le promete una recompensa como “podrás irte a casa en cuanto nos digas la verdad”, o cuando se le prometen sanciones más leves o la puesta en libertad.

58. El niño sometido a interrogatorio debe tener acceso a un representante legal u otro representante apropiado y poder solicitar la presencia de sus padres. Deberá hacerse una investigación independiente de los métodos de interrogatorio empleados para velar por que los testimonios sean voluntarios y no resultado de la coacción, teniendo en cuenta todas las circunstancias, y que sea creíble. El tribunal u otro órgano judicial, al considerar el carácter voluntario y la fiabilidad de una admisión o confesión hecha por un niño, deberá tener en cuenta la edad de éste, el tiempo que ha durado la detención y el interrogatorio y la pre-

sencia de un abogado u otro asesor jurídico, los padres, o representantes independientes del niño. Los policías y otros agentes encargados de la investigación deberán haber sido entrenados para no emplear técnicas y prácticas de interrogatorio de las que se deriven confesiones o testimonios poco creíbles y hechos bajo coacción.

### *Presencia y examen de testigos (artículo 40 2 b) iv)*

59. La garantía reconocida en el inciso iv) del apartado b) del párrafo 2 del artículo 40 de la Convención pone de relieve que debe observarse el principio de igualdad entre las partes (es decir, condiciones de igualdad o paridad entre la defensa y la acusación) en la administración de la justicia de menores. La expresión “interrogar o hacer que se interrogue” hace referencia a la existencia de distinciones en los sistemas jurídicos, especialmente entre los juicios acusatorios y los juicios inquisitorios. En estos últimos, el acusado a menudo puede interrogar a los testigos, si bien rara vez se hace uso de ese derecho, quedando esa tarea a cargo del abogado o, en el caso de los niños, de otro órgano apropiado. Sin embargo, sigue siendo importante que el abogado u otro representante informe al niño acerca de la posibilidad de interrogar a los testigos y de que puede expresar sus opiniones a este respecto, las cuales se tendrán debidamente en cuenta en función de la edad y madurez del niño (art. 12).

### *El derecho de apelación (artículo 40 2 b) v)*

60. El niño tiene derecho a apelar contra la decisión por la que se le declare culpable de los cargos formulados contra él y las medidas impuestas como consecuencia del veredicto de culpabilidad. Compete resolver esta apelación a una autoridad u órgano judicial superior competente, independiente e imparcial, en otras palabras, un órgano que satisfaga las mismas normas y requisitos

que el que conoció del caso en primera instancia. Esta garantía es análoga a la formulada en el párrafo 5 del artículo 14 del Pacto. El derecho de apelación no se limita a los delitos más graves.

61. Ésta parece ser la razón por la que bastantes Estados Partes han formulado reservas con respecto a esta disposición a fin de limitar el derecho de apelación del niño a los delitos más graves y a las sentencias de prisión. El Comité recuerda a los Estados Partes en el Pacto que el párrafo 5 del artículo 14 de éste contiene una disposición análoga. En relación con el artículo 41 de la Convención, a tenor de ese artículo se deberá reconocer a todo niño procesado el derecho de apelar contra la sentencia. El Comité recomienda que los Estados Partes retiren sus reservas a la disposición contenida en el inciso v) del apartado b) del párrafo 2 del artículo 40 de la Convención.

*Asistencia gratuita de un intérprete  
(artículo 40 2 vi))*

62. Si un niño no comprende o no habla el idioma utilizado por el sistema de justicia de menores tiene derecho a contar con la asistencia gratuita de un intérprete. Esta asistencia no deberá limitarse a la vista oral, sino que también se prestará en todos los pasos del proceso. También es importante que se haya capacitado al intérprete para trabajar con niños, debido a que el uso y la comprensión de su lengua materna podría ser diferente de los adultos. La falta de conocimientos y/o de experiencias a ese respecto podría impedir que el niño comprendiera cabalmente las preguntas que se le hicieran y dificultar el ejercicio de su derecho a un juicio imparcial y a una participación efectiva. La condición que empieza con “si”, a saber, “si no comprende o no habla el idioma utilizado”, significa que un niño de origen extranjero o étnico, por ejemplo, que además de su lengua materna comprende y habla el idioma oficial, no tiene necesidad de que se le proporcione gratuitamente los servicios de un intérprete.

63. El Comité también desea señalar a la atención de los Estados Partes los niños que tienen problemas del habla y otras discapacidades. De acuerdo con el espíritu del inciso vi) del párrafo 2 del artículo 40, y de conformidad con las medidas de protección especial previstas en el artículo 23 para los niños con discapacidades, el Comité recomienda que los Estados Partes proporcionen a los niños con problemas del habla u otras discapacidades asistencia adecuada y efectiva por medio de profesionales especializados, por ejemplo en el lenguaje de los signos, cuando sean objeto de un proceso de justicia de menores (a este respecto, véase también la Observación General Núm. 9 (Los derechos de los niños con discapacidad) del Comité de los Derechos del Niño).

*Pleno respeto de la vida privada  
(artículos 16 y 40 2 b) vii))*

64. El derecho de un niño a que se respete plenamente su vida privada en todas las fases del procedimiento se inspira en el derecho a la protección de la vida privada proclamado en el artículo 16 de la Convención. “Todas las fases del procedimiento” comprenden desde el primer contacto con los agentes de la ley (por ejemplo, petición de información e identificación) hasta la adopción de una decisión definitiva por una autoridad competente o el término de la supervisión, la libertad vigilada o la privación de libertad. En este contexto, el objetivo es evitar que la publicidad indebida o el proceso de difamación causen daño. No se publicará ninguna información que permita identificar a un niño delincuente, por la estigmatización que ello comporta y su posible efecto en la capacidad del niño para acceder a la educación, el trabajo o la vivienda o conservar su seguridad. Por tanto, las autoridades públicas deben ser muy reacias a emitir comunicados de prensa sobre los delitos presuntamente cometidos por niños y limitar esos comunicados a casos muy excepcionales. Deben adoptar medidas para que los niños no puedan ser identificados por medio de esos comunicados de prensa. Los periodistas que vulneren el derecho a la vida privada de un niño que tenga con-

flictos con la justicia deberán ser sancionados con medidas disciplinarias y, cuando sea necesario (por ejemplo, en caso de reincidencia), con sanciones penales.

65. Con el fin de proteger la vida privada del niño, rige en la mayoría de los Estados Partes la norma -algunas veces con posibles excepciones- de que la vista de una causa contra un niño acusado de haber infringido las leyes penales debe tener lugar a puerta cerrada. De acuerdo con esa norma, pueden estar presentes expertos u otros profesionales que hayan recibido un permiso especial de la corte. El juicio público en la justicia de menores sólo debe ser posible en casos muy precisos y previa autorización por escrito del tribunal. Esa decisión deberá poder ser apelada por el niño.

66. El Comité recomienda que todos los Estados Partes establezcan la regla de que el juicio ante un tribunal y otras actuaciones judiciales contra un niño que tenga conflictos con la justicia se celebren a puerta cerrada. Las excepciones a esta regla deben ser muy limitadas y estar claramente definidas por la ley. El veredicto/sentencia deberá dictarse en audiencia pública sin revelar la identidad del niño. El derecho a la vida privada (art. 16) exige que todos los profesionales que intervengan en la ejecución de las medidas decididas por el tribunal u otra autoridad competente mantengan confidencial, en todos sus contactos externos, toda la información que pueda permitir identificar al niño. Además, el derecho a la vida privada también significa que los registros de menores delincuentes serán de carácter estrictamente confidencial y no podrán ser consultados por terceros, excepto por las personas que participen directamente en la investigación y resolución del caso. Con miras a evitar la estigmatización y/o los prejuicios, los registros de menores delincuentes no se utilizarán en procesos de adultos relativos a casos subsiguientes en los que esté implicado el mismo delincuente (véanse las Reglas de Beijing Nos. 21.1 y 21.2), o como base para dictar sentencia en esos procesos futuros.



67. El Comité también recomienda que los Estados Partes adopten normas que permitan la supresión automática en los registros de antecedentes penales del nombre de los niños delincuentes cuando éstos cumplan 18 años, o, en un número limitado de ciertos delitos graves, que permitan la supresión del nombre del niño, a petición de éste, si es necesario en determinadas condiciones (por ejemplo, que no haya cometido un delito en los dos años posteriores a la última condena).

### **E. Medidas (véase también el capítulo IV, sección B *supra*)**

#### *Medidas alternativas a la sentencia*

68. La decisión de iniciar un procedimiento penal contra un menor no implica necesariamente que el proceso deba concluir con el pronunciamiento de una sentencia formal. De acuerdo con las observaciones formuladas en la sección B, el Comité desea subrayar que las autoridades competentes -el fiscal, en la mayoría de los Estados- deben considerar continuamente las alternativas posibles a una sentencia condenatoria. En otras palabras, deben desplegarse esfuerzos continuos para concluir la causa de una manera apropiada ofreciendo medidas como las mencionadas en la sección B. La naturaleza y la duración de las medidas propuestas por la fiscalía pueden ser más severas, por lo que será necesario proporcionar a la menor asistencia jurídica u otra asistencia apropiada. La adopción de la medida de que se trate deberá presentarse al menor como una manera de suspender el procedimiento penal de menores, al que se pondrá fin si la medida se ha llevado a cabo de manera satisfactoria.

69. En este proceso de oferta por el fiscal de alternativas al pronunciamiento de una sentencia por el tribunal, deberán respetarse escrupulosamente los derechos humanos y las garantías procesales que asisten al menor. En este sentido, el Comité se remite a las recomendaciones que figuran en el párrafo 27 *supra*, que también son aplicables a estos efectos.

### *Disposiciones adoptadas por el juez/tribunal de menores*

70. Tras la celebración de un juicio imparcial y con las debidas garantías legales, de conformidad con el artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño (véase capítulo IV, sec. D *supra*), se adopta una decisión sobre las medidas que se habrán de imponer al menor al que se haya declarado culpable de un delito. Las leyes deben ofrecer al tribunal/juez, o a cualquier otra autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial, una amplia variedad de alternativas posibles a la internación en instituciones y la privación de libertad, algunas de las cuales se enumeran en el párrafo 4 del artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño, a fin de que la privación de libertad se utilice tan sólo como medida de último recurso y durante el periodo más breve que sea posible (artículo 37 b) de la Convención).

71. El Comité desea subrayar que la respuesta que se dé al delito debe ser siempre proporcionada, no sólo a las circunstancias y la gravedad del delito, sino también a la edad, la menor culpabilidad, las circunstancias y las necesidades del menor, así como a las diversas necesidades de la sociedad, en particular a largo plazo. La aplicación de un método estrictamente punitivo no está en armonía con los principios básicos de la justicia de menores enunciados en el párrafo 1 del artículo 40 de la Convención (véanse párrafos 5 a 14 *supra*). El Comité reitera que las penas de castigos corporales son contrarias a estos principios y al artículo 37, en el que se prohíben toda forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (véase también la Observación General Núm. 8 (2006) del Comité -El derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes). Cuando un menor cometa un delito grave, se podrá considerar la aplicación de medidas proporcionales a las circunstancias del delincuente y a la gravedad del hecho, y se tomarán en consideración las necesidades del orden público y las sanciones. En el caso de los menores, siempre prevalecerá sobre estas considera-

ciones la necesidad de salvaguardar el bienestar y el interés superior del niño y de fomentar su reintegración social.

72. El Comité observa que si la aplicación de una disposición penal depende de la edad del menor y las pruebas de la edad son contradictorias, refutables o poco fidedignas, el menor tendrá derecho a que se le aplique la norma del beneficio de la duda (véanse también párrafos 35 y 39 *supra*).

73. Se dispone de amplia experiencia en el uso y la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad y la internación en instituciones. Los Estados Partes deberían aprovechar esa experiencia y desarrollar y aplicar dichas alternativas adaptándolas a su cultura y tradiciones. Huelga decir que debe prohibirse expresamente toda medida que comporte trabajo forzoso, tortura o tratos inhumanos o degradantes, y que deberá enjuiciarse a los responsables de esas prácticas ilegales.

74. Tras estas observaciones generales, el Comité desea señalar a la atención las medidas prohibidas en virtud del apartado a) del artículo 37 de la Convención, y la privación de libertad.

#### *Prohibición de pena capital*

75. En el apartado a) del artículo 37 de la Convención se reafirma la norma internacionalmente aceptada (véase, por ejemplo, artículo 6 5 del Pacto) de que no se impondrá la pena de muerte por delitos cometidos por menores de 18 años. A pesar de la claridad del texto, algunos Estados Partes presuponen que esa norma prohíbe únicamente la ejecución de menores de 18 años. Sin embargo, el criterio explícito y decisivo que inspira esa norma es la edad en el momento de la comisión del delito, lo que significa que no se impondrá la pena capital por delitos cometidos por menores de 18 años, independientemente de cuál sea su edad cuando se celebre el juicio, se dicte sentencia o se ejecute la pena.

76. El Comité recomienda al reducido número de Estados Partes que aún no lo han hecho a abolir la pena capital para todos los delitos cometidos por menores de 18 años y a suspender la ejecución de todas las sentencias a la pena capital pronunciadas contra esas personas hasta que se hayan promulgado las medidas legislativas necesarias para abolir la aplicación de la pena capital a menores. La pena de muerte deberá conmutarse por otra pena que sea plenamente compatible con la Convención.

*Ninguna condena a cadena perpetua sin posibilidad de libertad condicional*

77. No se condenará a cadena perpetua sin posibilidad de puesta en libertad o libertad condicional a ningún joven que tuviera menos de 18 años en el momento de cometer el delito. Con respecto a las sentencias dictadas contra menores, la posibilidad de la puesta en libertad deberá ser realista y objeto de examen periódico. En este sentido, el Comité se remite al artículo 25 de la Convención, donde se proclama el derecho a un examen periódico para todos los niños que hayan sido internados para los fines de atención, protección o tratamiento. El Comité recuerda a los Estados Partes en los que se condenan a menores a la pena de cadena perpetua con la posibilidad de la puesta en libertad o de libertad condicional que esta pena debe estar plenamente en armonía con los objetivos de la justicia de menores consagrados en el párrafo 1 del artículo 40 de la Convención y fomentar su consecución. Esto significa, entre otras cosas, que el menor condenado a esta pena debe recibir una educación, un tratamiento y una atención con miras a su puesta en libertad, su reintegración social y el desempeño de una función constructiva en la sociedad. También requiere que se examinen de manera periódica el desarrollo y la evolución del niño para decidir su posible puesta en libertad. Teniendo en cuenta la probabilidad de que la condena de un menor a cadena perpetua, aun con la posibilidad de su puesta en libertad, hará muy difícil, por no decir imposible, la consecución de los objetivos de la justicia de menores, el Comité

recomienda firmemente a los Estados Partes la abolición de toda forma de cadena perpetua por delitos cometidos por menores de 18 años.

## **F. Privación de libertad, incluida la detención preventiva y la prisión posterior a la sentencia**

78. En el artículo 37 de la Convención se enuncian los principios fundamentales que rigen la privación de libertad, los derechos procesales de todo menor privado de libertad, y las disposiciones relativas al trato y las condiciones aplicables a los menores privados de libertad.

### *Principios básicos*

79. Los principios fundamentales relativos a la privación de libertad son los siguientes: a) 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; y b) ningún niño será privado de su libertad ilegal o arbitrariamente.

80. El Comité observa con preocupación que, en muchos países, hay menores que languidecen durante meses o incluso años en prisión preventiva, lo que constituye una grave vulneración del apartado b) del artículo 37 de la Convención. Los Estados Partes deben contemplar un conjunto de alternativas eficaces (véase capítulo IV, sec. B *supra*) para dar cumplimiento a la obligación que les incumbe en virtud de esa disposición de utilizar la privación de libertad tan sólo como medida de último recurso. La adopción de las mencionadas alternativas deberá estructurarse cuidadosamente para reducir también el recurso a la prisión preventiva, y no “ampliar la red” de menores condenados. Además, los Estados Partes deberán adoptar las medidas legislativas y de otro tipo que sean necesarias para limitar la utilización de la pri-

sión preventiva. El hecho de utilizar esta medida como castigo atenta contra la presunción de inocencia. La legislación debe establecer claramente las condiciones requeridas para determinar si el menor debe ingresar o permanecer en prisión preventiva, especialmente con el fin de garantizar su comparecencia ante el tribunal, y si el menor constituye un peligro inmediato para sí mismo o para los demás. La duración de la prisión preventiva debe estar limitada por ley y ser objeto de examen periódico.

81. El Comité recomienda que los Estados Partes velen por que se ponga en libertad, lo antes posible, a los menores que se encuentren en prisión preventiva, a reserva de ciertas condiciones si fuera necesario. Toda decisión relativa a la prisión preventiva, en particular sobre su duración, incumbe a una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial, y el niño deberá contar con asistencia jurídica u otra asistencia adecuada.

#### *Derechos procesales (artículo 37 d))*

82. 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.

83. Todo menor detenido y privado de libertad deberá ser puesto a disposición de una autoridad competente en un plazo de 24 horas para que se examine la legalidad de su privación de libertad o de la continuación de ésta. El Comité también recomienda que los Estados Partes adopten disposiciones jurídicas estrictas para garantizar que sea objeto de examen periódico la legalidad de la prisión preventiva, preferentemente cada dos semanas. Si no es posible la libertad provisional del menor, por ejemplo mediante la aplicación de medidas alternativas, deberá presentarse una imputación formal de los presuntos delitos y poner al menor a

disposición de un tribunal u otra autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial en el plazo de 30 días a partir del ingreso del menor en prisión preventiva. El Comité, teniendo en cuenta la práctica de aplazar la vista de las causas ante los tribunales, a menudo en más de una ocasión, insta a los Estado Partes a que adopten las disposiciones jurídicas necesarias para que el tribunal o juez de menores, u otro órgano competente, tome una decisión definitiva en relación con los cargos en un plazo de seis meses a partir de su presentación.

84. El derecho a impugnar la legalidad de la privación de libertad no sólo incluye el derecho de apelación, sino también el derecho a dirigirse a un tribunal u otra autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial, cuando la privación de libertad haya sido una decisión administrativa (por ejemplo, la policía, el fiscal u otra autoridad competente). El derecho a una pronta decisión significa que la decisión debe adoptarse lo antes posible, por ejemplo, en un plazo de dos semanas a partir de la fecha de la impugnación.

#### *Tratamiento y condiciones (artículo 37 c)*

85. Todo niño privado de libertad estará separado de los adultos. No se privará a un menor de libertad en una prisión u otro centro de adultos. Hay muchas pruebas de que el internamiento de niños en prisiones u otros centros de detención de adultos pone en peligro tanto su seguridad básica y bienestar como su capacidad futura de no reincidencia y de reintegración social. La excepción contemplada en el párrafo c) del artículo 37 de la Convención, en el sentido de que la separación deberá efectuarse “a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño”, debe interpretarse de manera restrictiva; la alusión al interés superior del niño no se refiere a lo que sea conveniente para los Estados Partes. Éstos deberán crear centros separados para los menores privados de libertad, dotados de personal especializado y en

los que se apliquen políticas y prácticas especiales en favor de los menores.

86. Esta norma no significa que un niño internado en un centro para menores deba ser trasladado a una institución para adultos inmediatamente después de cumplir los 18 años. Debería poder permanecer en el centro de menores si ello coincide con el interés superior del niño y no atenta contra el interés superior de los niños de menor edad internados en el centro.

87. Todo niño privado de libertad tiene derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y visitas. Para facilitar las visitas, se internará al niño en un centro situado lo más cerca posible del lugar de residencia de su familia. Las circunstancias excepcionales en que pueda limitarse ese contacto deberán estar claramente establecidas en la ley y no quedar a la discreción de las autoridades competentes.

88. El Comité señala a la atención de los Estados Partes las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, aprobadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990. El Comité insta a los Estados Partes a aplicar plenamente esas reglas, teniendo en cuenta al mismo tiempo, cuando proceda, las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (véase también la regla 9 de las Reglas de Beijing). A este respecto, el Comité recomienda que los Estados Partes incorporen esas reglas en sus leyes y reglamentos nacionales y las difundan en los idiomas nacionales o regionales correspondientes, entre todos los profesionales, ONG y voluntarios que participen en la administración de la justicia de menores.

89. El Comité quiere destacar que, en todos los casos de privación de libertad, son aplicables, entre otros, los siguientes principios y normas:



- El medio físico y los locales para menores deben responder a su finalidad, es decir, la rehabilitación de los menores, teniendo debidamente en cuenta sus necesidades de intimidad, de estímulos sensoriales y de oportunidades de asociarse con sus compañeros y de participar en actividades deportivas, artísticas y de esparcimiento.
- Todo menor en edad de escolaridad obligatoria tiene derecho a recibir una enseñanza adaptada a sus necesidades y capacidades y destinada a prepararlo para su reinserción en la sociedad. Además, siempre que sea posible, tiene derecho a recibir formación para ejercer una profesión que lo prepare para un futuro empleo.
- Todo menor tiene derecho a ser examinado por un médico inmediatamente después de su ingreso en un centro de menores/correccional y a recibir atención médica adecuada durante su estancia en el centro, cuando sea posible, en servicios e instalaciones sanitarios de la comunidad.
- El personal del centro debe fomentar y facilitar contactos frecuentes del menor con la comunidad en general, en particular comunicaciones con sus familiares, amigos y otras personas o representantes de organizaciones prestigiosas del exterior, y la oportunidad de visitar su hogar y su familia.
- Sólo podrá hacerse uso de coerción o de la fuerza cuando el menor represente una amenaza inminente para sí o para los demás, y únicamente cuando se hayan agotado todos los demás medios de control. El uso de coerción o de la fuerza, inclusive la coerción física, mecánica y médica, deberá ser objeto de la supervisión directa de un especialista en medicina o psicología. Nunca se hará uso de esos medios como castigo. Deberá informarse al personal del centro de las normas aplicables, y se sancionará adecuadamente a los que hagan uso de la coerción o la fuerza vulnerando esas normas.
- Toda medida disciplinaria debe ser compatible con el respeto de la dignidad inherente del menor y con el objetivo fundamental del tratamiento institucional; deben prohibirse terminantemente las medidas disciplinarias que infrinjan

el artículo 37 de la Convención, en particular los castigos corporales, la reclusión en celda oscura y las penas de aislamiento o de celda solitaria, así como cualquier otra sanción que pueda poner en peligro la salud física o mental o el bienestar del menor.

- Todo niño tendrá derecho a dirigir, sin censura en cuanto al fondo, peticiones o quejas a la administración central, a la autoridad judicial o a cualquier otra autoridad competente e independiente, y a ser informado sin demora de la respuesta; los niños deben tener conocimiento de estos mecanismos y poder acceder a ellos fácilmente.
- Deberá facultarse a inspectores calificados e independientes para efectuar visitas periódicas y para hacerlas sin previo aviso por propia iniciativa; deberán hacer especial hincapié en mantener conversaciones con los menores en condiciones de confidencialidad.

## V. LA ORGANIZACIÓN DE LA JUSTICIA DE MENORES

90. A fin de garantizar la plena aplicación de los principios y derechos enunciados en los párrafos anteriores, es necesario establecer una organización eficaz para la administración de la justicia de menores y un sistema amplio de justicia de menores. De conformidad con el párrafo 3 del artículo 40 de la Convención, los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños en conflicto con las leyes penales.

91. En la presente Observación General se han expuesto las características que deberían reunir las disposiciones básicas de esas leyes y procedimientos. Queda a la discreción de los Estados Partes las demás disposiciones, lo cual también se aplica a la forma de esas leyes y procedimientos. Podrán establecerse en capítulos

especiales de los instrumentos generales del derecho penal y procesal, o reunirse en una ley independiente sobre la justicia de menores.

92. Un sistema amplio de justicia de menores requiere además el establecimiento de unidades especializadas en la policía, la judicatura, el sistema judicial y la fiscalía, y la disponibilidad de defensores especializados u otros representantes encargados de prestar al menor, asistencia jurídica u otra asistencia adecuada.

93. El Comité recomienda que los Estados Partes establezcan tribunales de menores como entidades separadas o como parte de los tribunales regionales o de distrito existentes. Cuando no pueda hacerse de manera inmediata por motivos prácticos, los Estados Partes velarán por que se nombre a jueces o magistrados especializados de menores.

94. Asimismo, deben establecerse servicios especializados, por ejemplo, de libertad vigilada, de asesoramiento de supervisión, y también centros especializados, como centros diurnos y, según proceda, centros de atención y tratamiento de menores delincuentes en régimen de internado. En un sistema de justicia de menores de este tipo deberá fomentarse de manera continua la coordinación efectiva de las actividades de todas estas unidades, servicios y centros especializados.

95. De muchos informes de los Estados Partes se desprende claramente que las ONG pueden desempeñar, y de hecho desempeñan, un importante papel no sólo de prevención de la delincuencia juvenil, sino también en la administración de la justicia de menores. Por consiguiente, el Comité recomienda que los Estados Partes traten de que esas organizaciones participen activamente en la elaboración y aplicación de sus políticas generales de justicia de menores y les faciliten los recursos necesarios para ello.

## VI. CONCIENCIACIÓN Y FORMACIÓN

96. Los medios de comunicación suelen transmitir una imagen negativa de los niños que delinquen, lo cual contribuye a que se forme un estereotipo discriminatorio y negativo de ellos, y a menudo de los niños en general. Esta representación negativa o criminalización de los menores delincuentes suele basarse en una distorsión y/o deficiente comprensión de las causas de la delincuencia juvenil, con las consiguientes peticiones periódicas de medidas más estrictas (por ejemplo, tolerancia cero, cadena perpetua al tercer delito de tipo violento, sentencias obligatorias, juicios en tribunales para adultos y otras medidas esencialmente punitivas). Para crear un ambiente más propicio a una mejor comprensión de las causas básicas de la delincuencia juvenil y a un planteamiento de este problema social basado en los derechos, los Estados Partes deben llevar a cabo, promover y/o apoyar campañas educativas y de otro tipo para que se tomen conciencia de la necesidad y la obligación de tratar al menor del que se alegue que ha cometido un delito con arreglo al espíritu y la letra de la Convención. En este sentido, los Estados Partes deben recabar la colaboración activa y positiva de los parlamentarios, las ONG y los medios de comunicación y respaldar sus esfuerzos encaminados a lograr una mejor comprensión de la necesidad de dispensar un trato a los niños que tienen o han tenido conflictos con la justicia basado en los derechos. Es fundamental que los niños, sobre todo los que ya han pasado por el sistema de la justicia de menores, participen en esta labor de concienciación.

97. La calidad de la administración de la justicia de menores depende decisivamente de que todos los profesionales que participan, entre otras cosas, en las labores de orden público y las actuaciones judiciales, reciban una capacitación adecuada que les informe del contenido y el significado de las disposiciones de la Convención, y en particular de las que están directamente relacionadas con su labor cotidiana. Esta capacitación debe ser sistemática y continua, y no debe limitarse a informar de las dispo-

siciones legales nacionales e internacionales aplicables en la materia. También debe incluir información, entre otras cosas, sobre las causas sociales y de otro tipo de la delincuencia juvenil, los aspectos psicológicos y de otra índole del desarrollo de los niños (prestando especial atención a las niñas y a los menores indígenas o pertenecientes a minorías), la cultura y las tendencias que se registran en el mundo de los jóvenes, la dinámica de las actividades en grupo, y las medidas disponibles para tratar a los niños que tienen conflictos con la justicia, en particular medidas que no impliquen el recurso a procedimientos judiciales (véase capítulo IV, sec. B *supra*)

## VII. RECOPIACIÓN DE DATOS, EVALUACIÓN E INVESTIGACIÓN

98. Preocupa profundamente al Comité la falta de datos desglosados, ni siquiera básicos, sobre cuestiones como el número y el tipo de delitos cometidos por los menores, la utilización de la prisión preventiva y el promedio de su duración, el número de menores a los que se han aplicado medidas distintas de los procedimientos judiciales (remisión de casos), el número de niños condenados y el tipo de penas que se les han impuesto. El Comité insta a los Estados Partes a recopilar sistemáticamente datos desglosados sobre la administración de la justicia de menores, que son necesarios para la elaboración, aplicación y evaluación de políticas y programas de prevención y de respuesta efectiva, de conformidad con los principios y disposiciones de la Convención.

99. El Comité recomienda que los Estados Partes evalúen periódicamente, preferentemente por medio de instituciones académicas independientes, el funcionamiento práctico de su justicia de menores, en particular la eficacia de las medidas adoptadas, incluidas las relativas a la discriminación, la reintegración social y la reincidencia. La investigación de cuestiones como las disparidades en la administración de la justicia de menores que comporten discriminación, y las novedades en ese ámbito, por ejemplo

programas efectivos de remisión de casos o nuevas actividades de delincuencia juvenil, indicará en qué aspectos clave se han logrado resultados positivos y en cuáles la situación es preocupante. Es importante que los menores participen en esa labor de evaluación e investigación, en particular los que han estado en contacto con partes del sistema de justicia de menores. Debe respetarse y protegerse plenamente la intimidad de esos menores y la confidencialidad de su cooperación. A ese respecto el Comité señala a la atención de los Estados Partes las actuales directrices internacionales sobre la participación de niños en la investigación.



## OBSERVACIÓN GENERAL NÚM. 12\*

### EL DERECHO DEL NIÑO A SER ESCUCHADO

El artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño estipula lo siguiente:

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

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

#### I. INTRODUCCIÓN

1. El artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño (“la Convención”) es una disposición sin precedentes en un tratado de derechos humanos; apunta a la condición jurídica y social del niño, que, por un lado, carece de la plena autonomía del adulto pero, por el otro, es sujeto de derechos. En el párrafo 1 se garantiza a todo niño que esté en condiciones de formarse un juicio

---

\* CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, 51o. periodo de sesiones. Ginebra, del 25 de mayo al 12 de junio de 2009.



propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. El párrafo 2 afirma, en particular, que debe otorgarse al niño el derecho a ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que lo afecte.

2. El derecho de todos los niños a ser escuchados y tomados en serio constituye uno de los valores fundamentales de la Convención. El Comité de los Derechos del Niño (“el Comité”) ha señalado el artículo 12 como uno de los cuatro principios generales de la Convención, junto con el derecho a la no discriminación, el derecho a la vida y el desarrollo y la consideración primordial del interés superior del niño, lo que pone de relieve que este artículo no solo establece un derecho en sí mismo, sino que también debe tenerse en cuenta para interpretar y hacer respetar todos los demás derechos.

3. Desde que se aprobó la Convención en 1989, se ha logrado progresar notablemente a nivel local, nacional, regional y mundial en la elaboración de leyes, políticas y metodologías destinadas a promover la aplicación del artículo 12. En los últimos años se ha ido extendiendo una práctica que se ha conceptualizado en sentido amplio como “participación”, aunque este término no aparece propiamente en el texto del artículo 12. Este término ha evolucionado y actualmente se utiliza por lo general para describir procesos permanentes, como intercambios de información y diálogos entre niños y adultos sobre la base del respeto mutuo, en que los niños puedan aprender la manera en que sus opiniones y las de los adultos se tienen en cuenta y determinan el resultado de esos procesos.

4. Los Estados partes reafirmaron su compromiso respecto del cumplimiento del artículo 12 en el vigésimo séptimo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, celebrado en

2002.<sup>1</sup> Sin embargo, el Comité observa que, en la mayoría de las sociedades del mundo, la observancia del derecho del niño a expresar su opinión sobre la amplia gama de cuestiones que lo afectan y a que esa opinión se tenga debidamente en cuenta sigue viéndose obstaculizada por muchas prácticas y actitudes inveteradas y por barreras políticas y económicas. Si bien muchos niños experimentan dificultades, el Comité reconoce especialmente que determinados grupos de niños, sobre todo los niños y niñas más pequeños, así como los niños que pertenecen a grupos marginados y desfavorecidos, enfrentan obstáculos particulares en la realización de ese derecho. El Comité también sigue estando preocupado sobre la calidad de muchas de las prácticas que sí se están realizando. Es necesario comprender mejor lo que implica el artículo 12 y cómo se puede aplicar plenamente para todos los niños.

5. En 2006 el Comité celebró un día de debate general sobre el derecho del niño a ser escuchado para estudiar el significado y la importancia del artículo 12, su vinculación con otros artículos y las lagunas, buenas prácticas y cuestiones prioritarias que debían abordarse para fomentar el disfrute de ese derecho.<sup>2</sup> La presente Observación General es resultado del intercambio de información que tuvo lugar ese día con participación de niños, la experiencia acumulada del Comité en el examen de los informes de los Estados partes y el considerable volumen de conocimientos y experiencia sobre la puesta en práctica del derecho consagrado en el artículo 12 por parte de gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones comunitarias, organismos de desarrollo y los propios niños.

---

<sup>1</sup> Resolución S-27/2, "Un mundo apropiado para los niños", aprobada por la Asamblea General en 2002.

<sup>2</sup> Véanse las recomendaciones del día de debate general de 2006 sobre el derecho del niño a ser escuchado, que pueden consultarse en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion/Final\\_Recommendations\\_after\\_DGD.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion/Final_Recommendations_after_DGD.doc).

6. En la presente Observación General se expondrá en primer lugar un análisis jurídico de los dos párrafos del artículo 12 y a continuación se explicarán las condiciones imprescindibles para que se haga realidad plenamente este derecho, en particular en los procedimientos judiciales y administrativos (sec. A). En la sección B se estudiará la vinculación del artículo 12 con los otros tres principios generales de la Convención, así como su relación con otros artículos. Las condiciones y los efectos del derecho del niño a ser escuchado en diferentes situaciones y ámbitos se examinan en la sección C. En la sección D se resumen las condiciones básicas para la observancia de este derecho, y en la sección E figuran las conclusiones.

7. El Comité recomienda que los Estados partes difundan ampliamente la presente Observación General en las estructuras gubernamentales y administrativas y entre los niños y la sociedad civil. Para ello habrá que traducirla a los idiomas pertinentes, ofrecer versiones adaptadas a los niños, celebrar talleres y seminarios para estudiar sus consecuencias y el modo en que puede aplicarse con más eficacia e incorporarla a la formación de todos los profesionales que trabajen para los niños y con niños.

## II. OBJETIVOS

8. El objetivo principal de la Observación General es apoyar a los Estados partes en la aplicación efectiva del artículo 12. En virtud de ese propósito pretende:

- Aumentar la comprensión del significado del artículo 12 y sus consecuencias para los gobiernos, las partes interesadas, las ONG y la sociedad en general;
- Abundar en el alcance de las leyes, las políticas y las prácticas necesarias para lograr la plena aplicación del artículo 12;
- Destacar los enfoques positivos en la aplicación del artículo 12, teniendo presente la experiencia del Comité en las labores de seguimiento;

- Proponer los requisitos básicos que deben cumplir los métodos adoptados para que se tengan debidamente en cuenta las opiniones de los niños en todos los asuntos que los afecten.

### III. EL DERECHO A SER ESCUCHADO COMO DERECHO DE CADA NIÑO Y COMO DERECHO DE LOS GRUPOS DE NIÑOS

9. La Observación General está estructurada de acuerdo con la distinción que hace el Comité entre el derecho a ser escuchado de cada niño individualmente y el derecho a ser escuchado aplicable a un grupo de niños (por ejemplo, los alumnos de una clase, los niños de un barrio o de un país, los niños con discapacidades o las niñas). La distinción es pertinente porque la Convención estipula que los Estados partes deben garantizar el derecho del niño a ser escuchado en función de la edad y madurez del niño (véase a continuación el análisis jurídico de los párrafos 1 y 2 del artículo 12).

10. Las condiciones de edad y madurez pueden evaluarse cuando se escuche a un niño individualmente y también cuando un grupo de niños decida expresar sus opiniones. La tarea de evaluar la edad y la madurez de un niño se ve facilitada cuando el grupo de que se trate forma parte de una estructura duradera, como una familia, una clase escolar o el conjunto de los residentes de un barrio en particular, pero resulta más difícil cuando los niños se expresan colectivamente. Aunque se encuentren con dificultades para evaluar la edad y la madurez, los Estados partes deben considerar a los niños como un grupo que debe ser escuchado, por lo que el Comité recomienda enérgicamente que los Estados partes hagan el máximo esfuerzo por escuchar a los niños que se expresan colectivamente o recabar sus opiniones.

11. Los Estados partes deben alentar al niño a que se forme una opinión libre y ofrecer un entorno que permita al niño ejercer su derecho a ser escuchado.

12. Las opiniones expresadas por niños pueden aportar perspectivas y experiencias útiles, por lo que deben tenerse en consideración al adoptar decisiones, formular políticas y preparar leyes o medidas, así como al realizar labores de evaluación.

13. Esos procesos se denominan habitualmente participación. El ejercicio del derecho del niño o los niños a ser escuchados es un elemento fundamental de esos procesos. El concepto de participación pone de relieve que incluir a los niños no debe ser solamente un acto momentáneo, sino el punto de partida para un intenso intercambio de pareceres entre niños y adultos sobre la elaboración de políticas, programas y medidas en todos los contextos pertinentes de la vida de los niños.

14. En la sección A (Análisis jurídico) de la presente Observación General, el Comité se ocupa del derecho a ser escuchado que tiene individualmente cada niño. En la sección C (La observancia del derecho a ser escuchado en diferentes ámbitos y situaciones), el Comité examina el derecho a ser escuchado tanto de cada niño individualmente como de los niños considerados como grupo.

### A. Análisis jurídico

15. El artículo 12 de la Convención establece el derecho de cada niño de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que lo afectan y el subsiguiente derecho de que esas opiniones se tengan debidamente en cuenta, en función de la edad y madurez del niño. Recae así sobre los Estados partes la clara obligación jurídica de reconocer ese derecho y garantizar su observancia escuchando las opiniones del niño y teniéndolas debidamente en cuenta. Tal obligación supone que los Estados partes, con respecto a su respectivo sistema judicial, deben garantizar directamente ese derecho o adoptar o revisar leyes para que el niño pueda disfrutarlo plenamente.

16. El niño, sin embargo, tiene derecho a no ejercer ese derecho. Para el niño, expresar sus opiniones es una opción, no una obli-

gación. Los Estados partes deben asegurarse de que el niño reciba toda la información y el asesoramiento necesarios para tomar una decisión que favorezca su interés superior.

17. El artículo 12 establece como principio general que los Estados partes deben esforzarse por lograr que la interpretación y la observancia de todos los demás derechos incluidos en la Convención estén guiados por lo que ese artículo dispone.<sup>3</sup>

18. El artículo 12 pone de manifiesto que el niño tiene derechos que ejercen influencia en su vida, que no son únicamente los derechos derivados de su vulnerabilidad (protección) o su dependencia respecto de los adultos (provisión).<sup>4</sup> La Convención reconoce al niño como sujeto de derechos, y la ratificación casi universal de este instrumento internacional por los Estados partes pone de relieve esta condición del niño, que está expresada claramente en el artículo 12.

### 1. Análisis literal del artículo 12

#### a) Párrafo 1 del artículo 12

##### i) “Garantizarán”

19. El párrafo 1 del artículo 12 dispone que los Estados partes “garantizarán” el derecho del niño de expresar su opinión libremente. “Garantizarán” es un término jurídico de especial firmeza, que no deja margen a la discreción de los Estados partes. Por consiguiente, los Estados partes tienen la obligación estricta de adoptar las medidas que convengan a fin de hacer respetar plenamente este derecho para todos los niños. Esa obligación se

<sup>3</sup> Véase la Observación General Núm. 5 (2003) del Comité sobre las medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC/GC/2003/5).

<sup>4</sup> A menudo se hace referencia a las “tres pes” de la Convención: provisión, protección y participación.

compone de dos elementos destinados a asegurar que existan mecanismos para recabar las opiniones del niño sobre todos los asuntos que lo afectan y tener debidamente en cuenta esas opiniones.

ii) “Que esté en condiciones de formarse un juicio propio”

20. Los Estados partes deben garantizar el derecho a ser escuchado a todo niño “que esté en condiciones de formarse un juicio propio”. Estos términos no deben verse como una limitación, sino como una obligación para los Estados partes de evaluar la capacidad del niño de formarse una opinión autónoma en la mayor medida posible. Eso significa que los Estados partes no pueden partir de la premisa de que un niño es incapaz de expresar sus propias opiniones. Al contrario, los Estados partes deben dar por supuesto que el niño tiene capacidad para formarse sus propias opiniones y reconocer que tiene derecho a expresarlas; no corresponde al niño probar primero que tiene esa capacidad.

21. El Comité hace hincapié en que el artículo 12 no impone ningún límite de edad al derecho del niño a expresar su opinión y desaconseja a los Estados partes que introduzcan por ley o en la práctica límites de edad que restrinjan el derecho del niño a ser escuchado en todos los asuntos que lo afectan. A ese respecto, el Comité subraya lo siguiente:

— En primer lugar, en sus recomendaciones a raíz del día de debate general sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia celebrado en 2004, el Comité subrayó que el concepto del niño como portador de derechos está “firmemente asentado en la vida diaria del niño” desde las primeras etapas.<sup>5</sup> Hay estudios que demuestran que el niño es capaz de formarse opiniones desde muy temprana edad,

---

<sup>5</sup> CRC/C/GC/7/Rev.1, párr. 14.

incluso cuando todavía no puede expresarlas verbalmente.<sup>6</sup> Por consiguiente, la plena aplicación del artículo 12 exige el reconocimiento y respeto de las formas no verbales de comunicación, como el juego, la expresión corporal y facial y el dibujo y la pintura, mediante las cuales los niños muy pequeños demuestran capacidad de comprender, elegir y tener preferencias.

- En segundo lugar, el niño no debe tener necesariamente un conocimiento exhaustivo de todos los aspectos del asunto que lo afecta, sino una comprensión suficiente para ser capaz de formarse adecuadamente un juicio propio sobre el asunto.
- En tercer lugar, los Estados partes también tienen la obligación de garantizar la observancia de este derecho para los niños que experimenten dificultades para hacer oír su opinión. Por ejemplo, los niños con discapacidades deben tener disponibles y poder utilizar los modos de comunicación que necesiten para facilitar la expresión de sus opiniones. También debe hacerse un esfuerzo por reconocer el derecho a la expresión de opiniones para los niños pertenecientes a minorías, niños indígenas y migrantes y otros niños que no hablen el idioma mayoritario.
- Por último, los Estados partes deben ser conscientes de las posibles consecuencias negativas de una práctica desconsiderada de este derecho, especialmente en casos en que los niños sean muy pequeños o en que el niño haya sido víctima de delitos penales, abusos sexuales, violencia u otras formas de maltrato. Los Estados partes deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que se ejerza el derecho a ser escuchado asegurando la plena protección del niño.

---

<sup>6</sup> Véase Lansdown, G., "The evolving capacities of the child", Centro de Investigaciones Innocenti, UNICEF/Save the Children, Florencia (2005).



iii) “El derecho de expresar su opinión libremente”

22. El niño tiene el “derecho de expresar su opinión libremente”. “Libremente” significa que el niño puede expresar sus opiniones sin presión y puede escoger si quiere o no ejercer su derecho a ser escuchado. “Libremente” significa también que el niño no puede ser manipulado ni estar sujeto a una influencia o presión indebidas. “Libremente” es además una noción intrínsecamente ligada a la perspectiva “propia” del niño: el niño tiene el derecho a expresar sus propias opiniones y no las opiniones de los demás.

23. Los Estados partes deben garantizar unas condiciones para expresar opiniones en que se tenga en cuenta la situación individual y social del niño y un entorno en que el niño se sienta respetado y seguro cuando exprese libremente sus opiniones.

24. El Comité hace hincapié en que el niño no debe ser entrevistado con más frecuencia de la necesaria, en particular cuando se investiguen acontecimientos dañinos. El proceso de “escuchar” a un niño es difícil y puede causar efectos traumáticos en el niño.

25. La realización del derecho del niño a expresar sus opiniones exige que los responsables de escuchar al niño y los padres o tutores informen al niño de los asuntos, las opciones y las posibles decisiones que pueden adoptarse y sus consecuencias. El niño también debe estar informado sobre las condiciones en que se le pedirá que exprese sus opiniones. El derecho a la información es fundamental, porque es condición imprescindible para que existan decisiones claras por parte del niño.

iv) “En todos los asuntos que afectan al niño”

26. Los Estados partes deben garantizar que el niño pueda expresar sus opiniones “en todos los asuntos” que lo afecten. Ello representa una segunda condición para este derecho: el niño debe ser escuchado si el asunto que se examina afecta al niño. Esta condición básica debe ser respetada y comprendida ampliamente.

27. El Grupo de Trabajo de composición abierta establecido por la Comisión de Derechos Humanos que redactó el texto de la Convención rechazó una propuesta para definir esos asuntos mediante una lista que limitara la consideración de las opiniones de un niño o un grupo de niños. Por el contrario, se decidió que el derecho del niño a ser escuchado debía referirse a “todos los asuntos que afectan al niño”. El Comité considera preocupante que con frecuencia se deniegue a los niños el derecho a ser escuchados, incluso cuando es evidente que el asunto que se examina los afecta y que son capaces de expresar sus propias opiniones respecto de ese asunto. Aunque el Comité apoya una definición amplia del término “asuntos”, que también comprende cuestiones no mencionadas explícitamente en la Convención, reconoce que le siguen los términos “que afectan al niño”, que se añadieron para aclarar que no se pretendía un mandato político general. Sin embargo, la práctica, incluida la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, demuestra que una interpretación amplia de los asuntos que afectan al niño y a los niños contribuye a incluir al niño en los procesos sociales de su comunidad y su sociedad. Así, los Estados partes deberían escuchar atentamente las opiniones de los niños siempre que su perspectiva pueda aumentar la calidad de las soluciones.

v) “Teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño”

28. Es necesario tener “debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño”. Estos términos hacen referencia a la capacidad del niño, que debe ser evaluada para tener debidamente en cuenta sus opiniones o para comunicar al niño la influencia que han tenido esas opiniones en el resultado del proceso. El artículo 12 estipula que no basta con escuchar al niño; las opiniones del niño tienen que tomarse en consideración seriamente a partir de que el niño sea capaz de formarse un juicio propio.

29. Al exigir que se tengan debidamente en cuenta las opiniones, en función de su edad y madurez, el artículo 12 deja claro que la edad en sí misma no puede determinar la trascendencia de las opiniones del niño. Los niveles de comprensión de los niños no van ligados de manera uniforme a su edad biológica. Se ha demostrado en estudios que la información, la experiencia, el entorno, las expectativas sociales y culturales y el nivel de apoyo contribuyen al desarrollo de la capacidad del niño para formarse una opinión. Por ese motivo, las opiniones del niño tienen que evaluarse mediante un examen caso por caso.

30. “Madurez” hace referencia a la capacidad de comprender y evaluar las consecuencias de un asunto determinado, por lo que debe tomarse en consideración al determinar la capacidad de cada niño. La madurez es difícil de definir; en el contexto del artículo 12, es la capacidad de un niño para expresar sus opiniones sobre las cuestiones de forma razonable e independiente. Los efectos del asunto en el niño también deben tenerse en consideración. Cuanto mayores sean los efectos del resultado en la vida del niño, más importante será la correcta evaluación de la madurez de ese niño.

31. Debe prestarse atención a la noción de la evolución de las facultades del niño y a la dirección y orientación que proporcionen los padres (véanse párr. 84 y sec. C *infra*).

*b) Párrafo 2 del artículo 12*

i) El derecho a “ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño”

32. El párrafo 2 del artículo 12 especifica que deben darse al niño oportunidades de ser escuchado, en particular “en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño”. El Comité recalca que esta disposición es aplicable a todos los procedimientos judiciales pertinentes que afecten al niño, sin limitaciones y

con inclusión de, por ejemplo, cuestiones de separación de los padres, custodia, cuidado y adopción, niños en conflicto con la ley, niños víctimas de violencia física o psicológica, abusos sexuales u otros delitos, atención de salud, seguridad social, niños no acompañados, niños solicitantes de asilo y refugiados y víctimas de conflictos armados y otras emergencias. Los procedimientos administrativos típicos serían, por ejemplo, decisiones sobre la educación, la salud, el entorno, las condiciones de vida o la protección del niño. Ambos tipos de procedimientos pueden abarcar mecanismos alternativos de solución de diferencias, como la mediación o el arbitraje.

33. El derecho a ser escuchado es aplicable tanto a los procedimientos iniciados por el niño, por ejemplo, denuncias de malos tratos y recursos contra la exclusión de la escuela, como a los iniciados por otras personas que afecten al niño, como la separación de los padres o la adopción. Se alienta a los Estados partes a que introduzcan medidas legislativas por las que se exija a los responsables de adoptar decisiones en los procedimientos judiciales o administrativos que expliquen en qué medida se han tomado en consideración las opiniones del niño y las consecuencias para el niño.

34. No se puede escuchar eficazmente a un niño cuando el entorno sea intimidatorio, hostil, insensible o inadecuado para su edad. Los procedimientos tienen que ser accesibles y apropiados para los niños. Debe prestarse especial atención al suministro y la transmisión de información adaptada a los niños, la prestación de apoyo adecuado para la defensa de los intereses propios, la debida capacitación del personal, el diseño de las salas de tribunal, la vestimenta de los jueces y abogados y la disponibilidad de pantallas de protección visual y salas de espera separadas.

ii) “Ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado”

35. Una vez el niño haya decidido ser escuchado, deberá decidir cómo se lo escuchará: “directamente o por medio de un repre-

sentante o de un órgano apropiado". El Comité recomienda que, siempre que sea posible, se brinde al niño la oportunidad de ser escuchado directamente en todo procedimiento.

36. El representante puede ser uno de los progenitores o ambos, un abogado u otra persona (por ejemplo, un trabajador social). Sin embargo, hay que recalcar que en muchos casos (civiles, penales o administrativos) hay riesgo de conflicto de intereses entre el niño y su representante más obvio (progenitor(es)). Si el acto de escuchar al niño se realiza a través de un representante, es de suma importancia que el representante transmita correctamente las opiniones del niño al responsable de adoptar decisiones. El método elegido deberá ser determinado por el niño (o la autoridad competente en caso necesario) conforme a su situación particular. Los representantes deberán conocer y comprender suficientemente los distintos aspectos del proceso de adopción de decisiones y tener experiencia en el trabajo con niños.

37. El representante deberá ser consciente de que representa exclusivamente los intereses del niño y no los intereses de otras personas (progenitor(es)), instituciones u órganos (por ejemplo, internado, administración o sociedad). Deberán elaborarse códigos de conducta destinados a los representantes que sean designados para representar las opiniones del niño.

iii) "En consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional"

38. La oportunidad de ser representado debe estar "en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional". No debe interpretarse que estos términos permiten utilizar legislación de procedimiento que restrinja o impida el disfrute de este derecho fundamental. Por el contrario, se alienta a los Estados partes a que cumplan las normas básicas de imparcialidad de los procedimientos, como el derecho a la defensa y el derecho a acceder al expediente propio.

39. Cuando no se respete la reglamentación, la decisión del tribunal o de la autoridad administrativa puede ser impugnada y podrá ser anulada, sustituida o remitida a un nuevo examen jurídico.

## *2. Medidas para garantizar la observancia del derecho del niño a ser escuchado*

40. La aplicación de los dos párrafos del artículo 12 exige que se adopten cinco medidas para hacer realidad efectivamente el derecho del niño a ser escuchado siempre que un asunto lo afecte o cuando el niño sea invitado a dar su opinión en un procedimiento oficial, así como en otras circunstancias. Estas medidas deben aplicarse de manera adecuada para el contexto de que se trate.

### *a) Preparación*

41. Los responsables de escuchar al niño deben asegurarse de que el niño esté informado sobre su derecho a expresar su opinión en todos los asuntos que lo afecten y, en particular, en todo procedimiento judicial y administrativo de adopción de decisiones y sobre los efectos que tendrán en el resultado las opiniones que exprese. Además, el niño debe recibir información sobre la opción de comunicar su opinión directamente o por medio de un representante. Debe ser consciente de las posibles consecuencias de esa elección. El responsable de adoptar decisiones debe preparar debidamente al niño antes de que este sea escuchado, explicándole cómo, cuándo y dónde se lo escuchará y quiénes serán los participantes, y tiene que tener en cuenta las opiniones del niño a ese respecto.

### *b) Audiencia*

42. El contexto en que el niño ejerza su derecho a ser escuchado tiene que ser propicio e inspirar confianza, de modo que el niño pueda estar seguro de que el adulto responsable de la audiencia

está dispuesto a escuchar y tomar en consideración seriamente lo que el niño haya decidido comunicar. La persona que escuchará las opiniones del niño puede ser un adulto que intervenga en los asuntos que afectan al niño (por ejemplo, un maestro, un trabajador social o un cuidador), un encargado de adoptar decisiones en una institución (por ejemplo, un director, un administrador o un juez) o un especialista (por ejemplo, un psicólogo o un médico).

43. La experiencia indica que la situación puede adoptar forma de conversación en lugar de examen unilateral. Es preferible que el niño no sea escuchado en audiencia pública, sino en condiciones de confidencialidad.

*c) Evaluación de la capacidad del niño*

44. Las opiniones del niño deben tenerse debidamente en cuenta, siempre que un análisis caso por caso indique que el niño es capaz de formarse un juicio propio. Si el niño está en condiciones de formarse un juicio propio de manera razonable e independiente, el encargado de adoptar decisiones debe tener en cuenta las opiniones del niño como factor destacado en la resolución de la cuestión. Deben establecerse buenas prácticas para evaluar la capacidad del niño.

*d) Información sobre la consideración otorgada a las opiniones del niño (comunicación de los resultados al niño)*

45. Dado que el niño tiene derecho a que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta, el encargado de adoptar decisiones debe informar al niño del resultado del proceso y explicar cómo se tuvieron en consideración sus opiniones. La comunicación de los resultados al niño es una garantía de que las opiniones del niño no se escuchan solamente como mera formalidad, sino que se toman en serio. La información puede mover al niño a insistir, mostrarse de acuerdo o hacer otra propuesta o, en el caso de un

procedimiento judicial o administrativo, presentar una apelación o una denuncia.

*e) Quejas, vías de recurso y desagravio*

46. Es necesario disponer de legislación para ofrecer a los niños procedimientos de denuncia y vías de recurso cuando su derecho a ser escuchados y a que se tengan debidamente en cuenta sus opiniones sea pasado por alto y violado.<sup>7</sup> Los niños deben tener la posibilidad de dirigirse a un defensor o una persona con funciones comparables en todas las instituciones dedicadas a los niños, como las escuelas y las guarderías, para expresar sus quejas. Los niños deben saber quiénes son esas personas y cómo pueden acceder a ellas. En el caso de los conflictos familiares sobre la consideración de las opiniones de los niños, el niño debe tener la posibilidad de recurrir a una persona de los servicios de juventud de la comunidad.

47. Si el derecho del niño a ser escuchado se vulnera en relación con procedimientos judiciales y administrativos (art. 12, párr. 2), el niño debe tener acceso a procedimientos de apelación y denuncia que ofrezcan vías de recurso para las violaciones de derechos. Los procedimientos de denuncia deben proporcionar mecanismos solventes para garantizar que los niños confíen en que al utilizarlos no se exponen a un riesgo de violencia o castigo.

### *3. Obligaciones de los Estados partes*

*a) Obligaciones básicas de los Estados partes*

48. El derecho del niño a ser escuchado impone a los Estados partes la obligación de revisar o modificar su legislación para

<sup>7</sup> Véase la Observación General Núm. 5 (2003) del Comité sobre las medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, párr. 24.



introducir los mecanismos que den acceso a los niños a la información pertinente, el apoyo adecuado en caso necesario, información sobre la consideración otorgada a las opiniones del niño y procedimientos de denuncia, recurso o desagravio.

49. Para cumplir esas obligaciones, los Estados partes deben adoptar las siguientes estrategias:

- Revisar y retirar las declaraciones restrictivas y las reservas respecto del artículo 12;
- Establecer instituciones independientes de derechos humanos, como defensores del niño o comisionados con un amplio mandato en materia de derechos del niño;<sup>8</sup>
- Impartir capacitación sobre el artículo 12 y su aplicación en la práctica para todos los profesionales que trabajen con niños y para los niños, como abogados, jueces, policías, trabajadores sociales, trabajadores comunitarios, psicólogos, cuidadores, oficiales de internados y prisiones, profesores de todos los niveles del sistema educativo, médicos, enfermeros y otros profesionales de la salud, funcionarios y empleados públicos, funcionarios encargados de cuestiones de asilo y dirigentes tradicionales;
- Garantizar que haya las condiciones adecuadas para apoyar y estimular a los niños para que expresen sus opiniones, y asegurarse de que estas opiniones se tengan debidamente en cuenta mediante normas y dispositivos que estén firmemente cimentados en las leyes y los códigos institucionales y sean evaluados periódicamente respecto de su eficacia;
- Combatir las actitudes negativas, que obstaculizan la plena realización del derecho del niño a ser escuchado, mediante campañas públicas que abarquen a los líderes de opinión y los medios de difusión, a fin de cambiar concepciones tradicionales muy extendidas en relación con el niño.

---

<sup>8</sup> Véase la Observación General Núm. 2 (2002) del Comité sobre el papel de las instituciones independientes de derechos humanos.

*b) Obligaciones concretas respecto de los procedimientos judiciales y administrativos*

- i) El derecho del niño a ser escuchado en procedimientos judiciales civiles

50. Las principales cuestiones que exigen que el niño sea escuchado son las que se detallan a continuación.

Divorcio y separación

51. En casos de separación o divorcio, los hijos de la pareja resultan inequívocamente afectados por las decisiones de los tribunales. El juez determina las cuestiones relativas a la manutención del niño, la custodia y el acceso, ya sea en un juicio o a través de mediación prescrita por el tribunal. Muchas jurisdicciones han incluido en sus leyes, respecto de la disolución de una relación, una disposición por la que el juez debe otorgar especial consideración al “interés superior del niño”.

52. Por ese motivo, toda la legislación sobre separación y divorcio debe incluir el derecho del niño a ser escuchado por los encargados de adoptar decisiones y en los procesos de mediación. Algunas jurisdicciones, por motivos de política o de legislación, prefieren indicar una edad en que el niño es considerado capaz de expresar sus propias opiniones. Sin embargo, la Convención prevé que este asunto se determine caso por caso, ya que se refiere a la edad y la madurez, por lo que exige una evaluación individualizada de la capacidad del niño.

Separación de los padres y formas sustitutivas de cuidado

53. Cuando se adopte la decisión de apartar a un niño de su familia porque el niño es víctima de abusos o negligencia en su hogar, debe tenerse en cuenta la opinión del niño para determinar el interés superior del niño. La intervención puede iniciarse a raíz

de una queja de un niño, otro familiar o un miembro de la comunidad en que se denuncie el abuso o la negligencia en la familia.

54. La experiencia del Comité es que los Estados partes no siempre tienen en cuenta el derecho del niño a ser escuchado. El Comité recomienda que los Estados partes garanticen, mediante leyes, normas y directrices de política, que se recaben y se tengan en cuenta las opiniones del niño, en particular en las decisiones relativas a su asignación a hogares de acogimiento familiar o de guarda, la elaboración y revisión de planes de guarda y las visitas a los padres y la familia.

#### Adopción y *kafala* del derecho islámico

55. Cuando se haya previsto para un niño la adopción o la *kafala* del derecho islámico y finalmente vaya a ser adoptado o tutelado en régimen de *kafala*, es de vital importancia que el niño sea escuchado. Este proceso también es necesario cuando los padres adoptivos o el hogar de guarda adopten a un niño, aunque el niño y los padres adoptivos ya hayan estado viviendo juntos durante algún tiempo.

56. El artículo 21 de la Convención estipula que el interés superior del niño debe ser la consideración primordial. En las decisiones relativas a la adopción, la *kafala* u otros tipos de acogimiento, el "interés superior" del niño no puede determinarse sin tomar en consideración las opiniones del niño. El Comité insta a todos los Estados partes a que informen al niño, de ser posible, sobre los efectos de la adopción, la *kafala* u otros tipos de acogimiento y a que garanticen mediante leyes que las opiniones del niño sean escuchadas.

#### ii) El derecho del niño a ser escuchado en procedimientos judiciales penales

57. En los procedimientos penales, el derecho del niño a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño

debe ser respetado y observado escrupulosamente en todas las etapas del proceso de la justicia juvenil.<sup>9</sup>

### El niño infractor

58. El párrafo 2 del artículo 12 de la Convención implica que todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes tiene el derecho de ser escuchado. Ese derecho debe respetarse plenamente en todas las etapas del proceso judicial, desde la etapa prejudicial, en que el niño tiene derecho a guardar silencio, hasta el derecho a ser escuchado por la policía, el fiscal y el juez instructor. También es aplicable en las etapas de sentencia y resolución, así como en la aplicación de las medidas impuestas.

59. En caso de remisión a medios extrajudiciales, incluida la mediación, el niño debe tener la oportunidad de dar su consentimiento libre y voluntario y de obtener asesoramiento y asistencia jurídicos y de otro orden acerca de lo apropiado y conveniente de la remisión ofrecida.

60. Para participar efectivamente en el procedimiento, el niño debe ser informado de manera oportuna y directa sobre los cargos que se le imputan en un idioma que entienda, así como sobre el proceso de justicia juvenil<sup>10</sup> y las medidas que podría adoptar el tribunal. El procedimiento debe desarrollarse en un ambiente que permita que el niño participe en él y se exprese libremente.

61. Las audiencias judiciales y de otro tipo de un niño en conflicto con la ley deben realizarse a puerta cerrada. Las excepciones a esta norma deben ser muy limitadas y estar claramente estipu-

<sup>9</sup> Véase la Observación General Núm. 10 (2007) del Comité sobre los derechos del niño en la justicia de menores (CRC/C/GC/10).

<sup>10</sup> A petición del Comité de los Derechos del Niño, se sustituye “justicia de menores” por “justicia juvenil”.

ladas en la legislación nacional y guiadas por el interés superior del niño.

El niño víctima y el niño testigo

62. El niño víctima y el niño testigo de un delito deben tener la oportunidad de ejercer plenamente su derecho a expresar libremente sus opiniones de conformidad con la resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social, "Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos".<sup>11</sup>

63. Eso significa, en particular, que debe hacerse todo lo posible para que se consulte a los niños víctimas y/o testigos de delitos sobre los asuntos pertinentes respecto de su participación en el caso que se examine y para que puedan expresar libremente y a su manera sus opiniones y preocupaciones en cuanto a su participación en el proceso judicial.

64. El derecho del niño víctima y testigo también está vinculado al derecho a ser informado de cuestiones tales como la disponibilidad de servicios médicos, psicológicos y sociales, el papel del niño víctima y/o testigo, la forma en que se realizará el "interrogatorio", los mecanismos de apoyo a disposición del niño cuando haga una denuncia y participe en la investigación y en el proceso judicial, las fechas y los lugares específicos de las vistas, la disponibilidad de medidas de protección, las posibilidades de recibir reparación y las disposiciones relativas a la apelación.

iii) El derecho del niño a ser escuchado en procedimientos administrativos

65. Todos los Estados partes deben incorporar a su legislación procedimientos administrativos que se ajusten a los requisitos

---

<sup>11</sup> Resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social, en particular artículos 8, 19 y 20. Puede consultarse en: [www.un.org/ecosoc/docs/2005/Resolution %202005-20.pdf](http://www.un.org/ecosoc/docs/2005/Resolution%202005-20.pdf).

del artículo 12 y garantizar el derecho del niño a ser escuchado junto con otros derechos procesales, como el derecho a la divulgación de los expedientes pertinentes, la notificación de la vista y la representación por los progenitores u otras personas.

66. Es más probable que un niño participe en un procedimiento administrativo que en uno judicial, porque los procedimientos administrativos son menos formales, más flexibles y relativamente fáciles de establecer mediante las leyes y normas. El procedimiento tiene que estar adaptado a los niños y ser accesible.

67. Como ejemplos de procedimientos administrativos que afectan a los niños pueden mencionarse los mecanismos para abordar cuestiones de disciplina en las escuelas (como suspensiones y expulsiones), las negativas a entregar certificados escolares y las cuestiones relativas al rendimiento, las medidas disciplinarias y las negativas a otorgar privilegios en los centros de detención de menores, las solicitudes de asilo de niños no acompañados y las solicitudes de licencias de conducir. En estos asuntos, el niño debe tener el derecho de ser escuchado y disfrutar de los demás derechos “en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional”.

## **B. El derecho a ser escuchado y sus vínculos con otras disposiciones de la Convención**

68. El artículo 12, como principio general, está vinculado a los demás principios generales de la Convención, como el artículo 2 (derecho a la no discriminación) y el artículo 6 (derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo) y, en particular, es interdependiente con el artículo 3 (consideración primordial del interés superior del niño). El artículo también está estrechamente vinculado con los artículos relativos a los derechos y libertades civiles, especialmente el artículo 13 (derecho a la libertad de expresión) y el artículo 17 (derecho a la información). Además, el artículo 12 está conectado con todos los demás artículos de la

Convención, que no podría aplicarse íntegramente si no se respeta al niño como sujeto con sus propias opiniones sobre los derechos consagrados en los artículos respectivos y sobre su cumplimiento.

69. La vinculación del artículo 12 con el artículo 5 (evolución de las facultades del niño y dirección y orientación apropiadas de los padres, véase el párrafo 84 de la presente Observación General) es de especial relevancia, porque es fundamental que en la orientación que ofrezcan los padres se tenga en cuenta la evolución de las facultades del niño.

### *1. Artículos 12 y 3*

70. El objetivo del artículo 3 es garantizar que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atienda sea el interés superior del niño. Eso significa que toda medida que se adopte en nombre del niño tiene que respetar el interés superior del niño. El interés superior del niño es semejante a un derecho procesal que obliga a los Estados partes a introducir disposiciones en el proceso de adopción de medidas para garantizar que se tenga en consideración el interés superior del niño. La Convención obliga a los Estados partes a garantizar que los responsables de adoptar esas medidas escuchen al niño conforme a lo estipulado en el artículo 12. Esta disposición es obligatoria.

71. El interés superior del niño, establecido en consulta con el niño, no es el único factor que debe tenerse en consideración en la actuación de las instituciones, las autoridades y la administración. Sin embargo, es de importancia fundamental, como lo son las opiniones del niño.

72. El artículo 3 está dedicado a los casos individuales, pero también exige de manera explícita que se atienda al interés superior

de los niños como grupo en todas las medidas concernientes a los niños. Por consiguiente, los Estados partes tienen la obligación de tener presente no únicamente la situación particular de cada niño al determinar su interés superior, sino también el interés de los niños como grupo. Además, los Estados partes deben examinar las medidas que adopten las instituciones privadas y públicas, las autoridades y los órganos legislativos. El hecho de que la obligación se haga extensiva a los “órganos legislativos” indica claramente que toda ley, regla o norma que afecte a los niños debe guiarse por el criterio del “interés superior”.

73. No hay duda de que el interés superior de los niños como grupo definido debe establecerse de la misma manera como se hace al ponderar el interés de un niño individualmente. Si está en juego el interés superior de un gran número de niños, los jefes de instituciones, las autoridades o los órganos gubernamentales también deben brindar oportunidades de que se escuche a los niños afectados de esos grupos no definidos y se tengan en cuenta debidamente sus opiniones al planificar medidas, incluso decisiones legislativas, que los afecten directa o indirectamente.

74. No existe tensión entre los artículos 3 y 12, sino solamente complementariedad entre los dos principios generales: uno establece el objetivo de alcanzar el interés superior del niño y el otro ofrece la metodología para lograr el objetivo de escuchar al niño o a los niños. En realidad, no es posible una aplicación correcta del artículo 3 si no se respetan los componentes del artículo 12. Del mismo modo, el artículo 3 refuerza la funcionalidad del artículo 12 al facilitar el papel esencial de los niños en todas las decisiones que afecten a su vida.

## *2. Artículos 12, 2 y 6*

75. El derecho a la no discriminación es un derecho inherente que garantizan todos los instrumentos de derechos humanos, inclui-



da la Convención sobre los Derechos del Niño. De conformidad con el artículo 2 de la Convención, todo niño tiene derecho a no ser discriminado en el ejercicio de sus derechos, incluidos los que se enuncian en el artículo 12. El Comité recalca que los Estados partes deben adoptar las medidas adecuadas para garantizar a todos los niños el derecho a expresar libremente sus opiniones y a que esas opiniones se tengan debidamente en cuenta sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, posición económica, impedimentos físicos, nacimiento o cualquier otra condición. Los Estados partes deben abordar la discriminación, en particular contra grupos de niños vulnerables o marginados, para asegurar que los niños tengan garantizado su derecho a ser escuchados y puedan participar en todos los asuntos que los afecten en pie de igualdad con los demás niños.

76. En particular, el Comité observa con preocupación que en algunas sociedades hay actitudes y prácticas tradicionales que menoscaban y limitan gravemente el disfrute de este derecho. Los Estados partes deben tomar las medidas necesarias para concienciar y educar a la sociedad sobre los efectos negativos de esas actitudes y prácticas y fomentar los cambios de actitud para lograr la plena observancia de los derechos que asisten a todos los niños al amparo de la Convención.

77. El Comité insta a los Estados partes a que presten especial atención al derecho de la niña a ser escuchada, recibir apoyo, si lo necesita, para expresar su opinión y para que esta se tenga debidamente en cuenta, dado que los estereotipos de género y los valores patriarcales perjudican e imponen graves limitaciones a las niñas en el disfrute del derecho enunciado en el artículo 12.

78. El Comité celebra la obligación contraída por los Estados partes conforme al artículo 7 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de asegurar que los niños con

discapacidad reciban la asistencia y el equipo necesarios para que puedan expresar su opinión libremente y para que esa opinión reciba la debida consideración.

79. El artículo 6 de la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce que cada niño tiene el derecho intrínseco a la vida y que los Estados partes deben garantizar, en la máxima medida posible, la supervivencia y el desarrollo del niño. El Comité señala la importancia de promover las oportunidades en favor del derecho del niño a ser escuchado, habida cuenta de que la participación del niño es un instrumento para estimular el futuro desarrollo de la personalidad y la evolución de las facultades del niño, conforme con el artículo 6 y con los objetivos en materia de educación que se enuncian en el artículo 29.

### *3. Artículos 12, 13 y 17*

80. El artículo 13, sobre el derecho a la libertad de expresión, y el artículo 17, sobre el acceso a la información, representan condiciones imprescindibles para el ejercicio efectivo del derecho a ser escuchado. Esos artículos establecen que los niños son sujetos de derechos y, junto con el artículo 12, afirman que el niño tiene derecho a ejercer esos derechos en su propio nombre, conforme a la evolución de sus facultades.

81. El derecho a la libertad de expresión, consagrado en el artículo 13, se suele confundir con el artículo 12. Sin embargo, aunque esos dos artículos están estrechamente vinculados, se refieren a derechos diferentes. La libertad de expresión se relaciona con el derecho a tener y expresar opiniones y a recabar y recibir información por cualquier medio. Afirma el derecho de los niños a que el Estado parte no limite las opiniones que tienen o expresan. La obligación que impone a los Estados partes es la de abstenerse de la injerencia en la expresión de esas opiniones o en el acceso a la información, protegiendo al mismo tiempo el derecho de acceso a los medios de difusión y al diálogo público. Sin embargo,

el artículo 12 se relaciona con el derecho a expresar opiniones concretamente acerca de asuntos que afectan al niño y su derecho a participar en las medidas y decisiones que afecten su vida. El artículo 12 impone a los Estados partes la obligación de introducir el marco jurídico y los mecanismos necesarios para facilitar la participación activa del niño en todas las medidas que lo afecten y en la adopción de decisiones y de tener debidamente en cuenta esas opiniones una vez expresadas. La libertad de expresión a que se refiere el artículo 13 no exige ese tipo de participación o respuesta de los Estados partes. Sin embargo, la creación de una atmósfera de respeto para que los niños expresen sus opiniones de manera consecuente con el artículo 12 contribuye también a la formación de la capacidad de los niños para ejercer su derecho a la libertad de expresión.

82. El cumplimiento del derecho del niño a la información de manera coherente con el artículo 17 es en gran medida una condición necesaria para la realización efectiva del derecho a expresar las opiniones. Los niños necesitan tener acceso a la información en formatos adaptados a su edad y capacidad respecto de todas las cuestiones que les interesan. Esto es aplicable a la información, por ejemplo, relacionada con sus derechos, las actuaciones que los afecten, la legislación, la reglamentación y las normas nacionales, los servicios locales y los procedimientos de apelación y reclamación. En forma consecuente tanto con el artículo 17 como con el artículo 42, los Estados partes deben incluir los derechos de los niños en los programas de estudios.

83. El Comité recuerda también a los Estados partes que los medios de comunicación constituyen un recurso importante tanto para fomentar la conciencia del derecho de los niños a expresar sus opiniones como para brindarles la oportunidad de expresar esas opiniones públicamente. Insta a que se dediquen más recursos en los distintos tipos de medios de comunicación para incluir a los niños en la preparación de programas y en la creación

de oportunidades para que los propios niños desarrollen y dirijan iniciativas relativas a los medios de comunicación con respecto a sus derechos.<sup>12</sup>

#### 4. Artículos 12 y 5

84. El artículo 5 de la Convención establece que los Estados partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres, los tutores o los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de impartir dirección y orientación al niño en su ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención. Por consiguiente, el niño tiene derecho a recibir dirección y orientación, que tienen que compensar la falta de conocimientos, experiencia y comprensión del niño y estar en consonancia con la evolución de sus facultades, como se establece en ese artículo. Cuantas más cosas sepa, haya experimentado y comprenda el niño, más deben los padres, tutores u otras personas legalmente responsables del niño transformar la dirección y orientación en recordatorios y consejos y, más adelante, en un intercambio en pie de igualdad. Esta transformación no tendrá lugar en un punto fijo del desarrollo del niño, sino que se producirá paulatinamente a medida que se alienta al niño a aportar sus opiniones.

85. Esta condición se ve reafirmada por el artículo 12 de la Convención, que estipula que deberán tenerse debidamente en cuenta las opiniones del niño, siempre que el niño esté en condiciones de formarse un juicio propio. En otras palabras, a medida que los niños adquieren facultades tienen derecho a asumir un nivel cada vez mayor de responsabilidad respecto de la regulación de los asuntos que los afectan.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Día de debate general sobre el niño y los medios de comunicación (1996): [www.unhcr.ch/html/menu2/6/crc/doc/days/media.pdf](http://www.unhcr.ch/html/menu2/6/crc/doc/days/media.pdf).

<sup>13</sup> Observación General Núm. 5 (2003) sobre las medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

### *5. El artículo 12 y la observancia de los derechos del niño en general*

86. Además de los artículos examinados en los párrafos anteriores, la mayor parte de los demás artículos de la Convención exigen y promueven la intervención de los niños en los asuntos que los afectan. Para abarcar estas múltiples intervenciones, se utiliza constantemente el concepto de participación. Sin lugar a dudas, el eje de esas intervenciones es el artículo 12, pero la exigencia de planificar, trabajar y elaborar medidas en consulta con los niños está presente en toda la Convención.

87. La práctica de la aplicación del artículo se refiere a una amplia gama de asuntos, como la salud, la economía, la educación o el medio ambiente, que son de interés no solamente para el niño como individuo sino también para grupos de niños y para los niños en general. Por consiguiente, el Comité siempre ha interpretado la participación de manera amplia para establecer procedimientos no solo para niños considerados individualmente y grupos de niños claramente definidos, sino también para grupos de niños, como los niños indígenas, los niños con discapacidades o los niños en general, que resultan afectados directa o indirectamente por las condiciones sociales, económicas o culturales de la vida en su sociedad.

88. Esta concepción amplia de la participación del niño se hace patente en el documento final aprobado por la Asamblea General en su vigésimo séptimo periodo extraordinario de sesiones y titulado “Un mundo apropiado para los niños”. Los Estados partes prometieron “elaborar y aplicar programas para fomentar la genuina participación de los niños, incluidos los adolescentes, en los procesos de adopción de decisiones, incluso en las familias, en las escuelas y en los planos nacional y local” (párr. 32, apartado 1). En la Observación General Núm. 5 sobre las medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Comité declaró: “Es importante que los gobiernos esta-

blezcan una relación directa con los niños, y no simplemente una relación por conducto de ONG o de instituciones de derechos humanos”.<sup>14</sup>

### C. La observancia del derecho a ser escuchado en diferentes ámbitos y situaciones

89. El derecho del niño a ser escuchado debe ser observado en los diversos ámbitos y situaciones en que el niño crece, se desarrolla y aprende. En esos ámbitos y situaciones existen diferentes conceptos del niño y del papel que desempeña que pueden propiciar o restringir la participación del niño en asuntos cotidianos y decisiones cruciales. Existen varias maneras de influir en la observancia del derecho del niño a ser escuchado que pueden utilizar los Estados partes para fomentar la participación del niño.

#### 1. En la familia

90. La familia en que los niños pueden expresar libremente sus opiniones y ser tomados en serio desde las edades más tempranas supone un importante modelo y una preparación para que el niño ejerza el derecho a ser escuchado en el conjunto de la sociedad. Esa manera de ejercer la labor de los padres sirve para promover el desarrollo individual, mejorar las relaciones familiares y apoyar la socialización del niño y desempeña una función preventiva contra toda forma de violencia en el hogar y en la familia.

91. La Convención reconoce los derechos y las responsabilidades de los padres u otros tutores de los niños de impartirles dirección y orientación apropiadas (véase párr. 84 *supra*), pero destaca que esto tiene por objeto permitir que los niños ejerzan sus derechos y requiere que se haga en consonancia con la evolución de las facultades del niño.

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, párr. 12.

92. Los Estados partes, mediante leyes y políticas, deberían alentar a los padres, tutores y cuidadores a escuchar a los niños y tener debidamente en cuenta sus opiniones en los asuntos que los conciernen. También se debería aconsejar a los padres que presten apoyo a los niños para que hagan efectivo su derecho a expresar su opinión libremente y para que se tengan debidamente en cuenta las opiniones de los niños en todos los niveles de la sociedad.

93. Con el fin de apoyar el desarrollo de estilos de crianza de los hijos que respeten el derecho del niño a ser escuchado, el Comité recomienda que los Estados partes promuevan programas de educación de los padres que se basen en conductas y actitudes positivas existentes y que difundan información acerca de los derechos del niño y de los padres consagrados en la Convención.

94. Esos programas deben abordar:

- La relación de respeto mutuo entre padres e hijos;
- La participación de los niños en la adopción de decisiones;
- Las consecuencias de tener debidamente en cuenta las opiniones de cada miembro de la familia;
- La comprensión, la promoción y el respeto de la evolución de las facultades del niño;
- Los modos de tratar las opiniones en conflicto dentro de la familia.

95. Los programas deben recalcar el principio de que las niñas y los niños tienen el mismo derecho a expresar sus opiniones.

96. Los medios de difusión deben desempeñar un papel preeminente en la tarea de comunicar a los padres que la participación de sus hijos tiene un gran valor para los propios niños, su familia y la sociedad.

## 2. En las modalidades alternativas de acogimiento

97. Deben introducirse mecanismos para garantizar que los niños que se encuentren en todas las modalidades alternativas de acogimiento, en particular en instituciones, puedan expresar sus opiniones y que esas opiniones se tengan debidamente en cuenta en los asuntos relativos a su acogimiento, a las normas relativas al cuidado que reciban en familias u hogares de guarda y a su vida diaria. Entre esos mecanismos cabe mencionar los siguientes:

- Legislación que otorgue al niño el derecho a disponer de información acerca de todo plan de acogimiento, cuidado y/o tratamiento, así como de verdaderas oportunidades de expresar sus opiniones y de que esas opiniones se tengan debidamente en cuenta en todo el proceso de adopción de decisiones.
- Legislación que garantice el derecho del niño a ser escuchado y a que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta al organizar y establecer servicios de cuidado adaptados a los niños.
- Establecimiento de una institución competente de seguimiento, como un defensor del niño, un comisionado o una inspección, para seguir de cerca el cumplimiento de las normas y reglamentos que rigen el modo en que se ofrece cuidado, protección o tratamiento a los niños de conformidad con las obligaciones derivadas del artículo 3. El órgano de seguimiento, en virtud de su mandato, debe tener acceso ilimitado a las instituciones residenciales (incluidas las destinadas a los niños en conflicto con la ley) para escuchar directamente las opiniones e inquietudes de los niños y debe verificar en qué medida la propia institución escucha y tiene debidamente en cuenta las opiniones de los niños.
- Establecimiento de mecanismos efectivos, por ejemplo, un consejo representativo de las niñas y los niños en la institución de cuidado residencial, con atribuciones para partici-



par en la formulación y ejecución de las políticas y de todas las normas de la institución.

### *3. En la atención de salud*

98. La realización de las disposiciones de la Convención exige el respeto del derecho del niño a expresar su opinión y a participar en la promoción del desarrollo saludable y el bienestar de los niños. Esta norma es aplicable a cada una de las decisiones relativas a la atención de salud y a la participación de los niños en la formulación de políticas y servicios de salud.

99. El Comité señala que hay varias cuestiones distintas pero interrelacionadas que es necesario considerar respecto de la participación de los niños en las prácticas y decisiones relativas a su propia atención de salud.

100. Se debe incluir a los niños, incluidos los niños pequeños, en los procesos de adopción de decisiones de modo conforme a la evolución de sus facultades. Se les debe suministrar información sobre los tratamientos que se propongan y sus efectos y resultados, en particular de manera apropiada y accesible para los niños con discapacidades.

101. Es necesario que los Estados partes introduzcan leyes o reglamentos para garantizar el acceso de los niños al asesoramiento y consejo médico confidencial sin el consentimiento de los padres, independientemente de la edad del niño, en los casos que sea necesario para la protección de la seguridad o el bienestar del niño. Es necesario que los niños tengan ese tipo de acceso, por ejemplo, en los casos en que estén experimentando violencia o maltrato en el hogar o necesiten educación o servicios de salud reproductiva, o en caso de que haya conflictos entre los padres y el niño con respecto al acceso a los servicios de salud. El derecho al asesoramiento y consejo es distinto del derecho a otorgar con-

sentimiento médico y no se debe someter a ninguna limitación de edad.

102. El Comité celebra que en algunos países se haya establecido una edad fija en que el derecho al consentimiento pasa al niño, y alienta a los Estados partes a que consideren la posibilidad de introducir ese tipo de legislación. Así, los niños mayores de esa edad tienen derecho a otorgar su consentimiento sin el requisito de que haya habido una evaluación profesional individual de su capacidad, después de haber consultado a un experto independiente y competente. Sin embargo, el Comité recomienda enérgicamente que los Estados partes garanticen que, cuando un niño menor de esa edad demuestre capacidad para expresar una opinión con conocimiento de causa sobre su tratamiento, se tome debidamente en cuenta esa opinión.

103. Los médicos y las instituciones de atención de salud deben suministrar información clara y accesible a los niños sobre sus derechos con respecto a su participación en la investigación pediátrica y los ensayos clínicos. Deben estar informados sobre la investigación para que pueda obtenerse su consentimiento otorgado con conocimiento de causa, aparte de otras salvaguardas de procedimiento.

104. Los Estados partes también deben introducir medidas para permitir que los niños aporten sus opiniones y experiencia a la planificación y programación de servicios destinados a su salud y desarrollo. Se deben recabar sus opiniones respecto de todos los aspectos de la prestación de servicios de salud, incluidos los servicios que se necesitan, la forma y el lugar en que se prestan mejor; los obstáculos discriminatorios al acceso a los servicios, la calidad y las actitudes de los profesionales de la salud y la forma de promover la capacidad de estos niños para asumir niveles mayores de responsabilidad por su propia salud y desarrollo. Esta información se puede obtener, por ejemplo, mediante sistemas de recogida de comentarios para los niños que utilicen los servicios o

participen en procesos de investigación y consultivos, y puede transmitirse a los consejos o parlamentos de niños de ámbito local o nacional para preparar normas e indicadores de servicios de salud que respeten los derechos del niño.<sup>15</sup>

#### *4. En la educación y la escuela*

105. El respeto del derecho del niño a ser escuchado en la educación es fundamental para la realización del derecho a la educación. El Comité observa con preocupación el autoritarismo, la discriminación, la falta de respeto y la violencia continuadas que caracterizan la realidad de muchas escuelas y aulas. Esos entornos no propician que se expresen las opiniones del niño ni que se tengan debidamente en cuenta esas opiniones.

106. El Comité recomienda que los Estados partes adopten medidas para fomentar las oportunidades de que los niños expresen sus opiniones y de que esas opiniones se tengan debidamente en cuenta respecto de las cuestiones que se exponen a continuación.

107. En todos los entornos docentes, incluidos los programas educativos de la primera infancia, debe promoverse el papel activo del niño en un entorno de aprendizaje participativo.<sup>16</sup> En la enseñanza y el aprendizaje deben tenerse en cuenta las condiciones de vida y las perspectivas vitales de los niños. Por ese motivo, las autoridades docentes deben incluir las opiniones de los niños y sus padres en la planificación de los planes de estudio y programas escolares.

---

<sup>15</sup> El Comité también recuerda su Observación General Núm. 3 (2003) sobre el VIH/SIDA y los derechos del niño, párrs. 11 y 12, y su Observación General Núm. 4 (2003) sobre la salud de los adolescentes, párr. 6.

<sup>16</sup> “Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos: Marco para hacer realidad el derecho de los niños a la educación y los derechos en la educación”, UNICEF/UNESCO (2007).

108. Para que la enseñanza de los derechos humanos haga sentir su influencia en las motivaciones y la conducta de los niños, los derechos humanos deben practicarse en las instituciones en que el niño aprende, juega y vive junto con otros niños y adultos.<sup>17</sup> En particular, el derecho del niño a ser escuchado es objeto de un examen crítico por los niños de esas instituciones, en que los niños pueden observar si en efecto se tienen debidamente en cuenta sus opiniones conforme a lo declarado en la Convención.

109. La participación del niño es indispensable para que se cree en las aulas un clima social que estimule la cooperación y el apoyo mutuo necesarios para el aprendizaje interactivo centrado en el niño. El hecho de que se tengan en cuenta las opiniones del niño es especialmente importante en la eliminación de la discriminación, la prevención del acoso escolar y las medidas disciplinarias. El Comité observa con satisfacción la generalización de la enseñanza mutua y el asesoramiento entre pares.

110. La participación permanente de los niños en los procesos de adopción de decisiones debe lograrse mediante, entre otras cosas, los consejos de aula, los consejos de alumnos y la representación del alumnado en los consejos y comités escolares, en que los alumnos puedan expresar libremente sus opiniones sobre la formulación y aplicación de las políticas y los códigos de conducta de la escuela. Es necesario consagrar esos derechos en la legislación en lugar de depender de la buena voluntad de las autoridades escolares, la escuela o el director para hacerlos respetar.

111. Más allá de la escuela, los Estados partes deben consultar a los niños a nivel local y nacional sobre todos los aspectos de la política educativa, en particular sobre el fortalecimiento del carácter adaptado a los niños del sistema docente, las posibilidades

---

<sup>17</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General Núm. 1 (2001) sobre los propósitos de la educación (artículo 29, párrafo 1 de la Convención) (CRC/GC/2001/1).

de aprendizaje regladas y no regladas que brinden a los niños una “segunda oportunidad”, los planes de estudios, los métodos de enseñanza, las estructuras escolares, los niveles de exigencia, los presupuestos y los sistemas de protección de la infancia.

112. El Comité alienta a los Estados partes a que apoyen la creación de organizaciones independientes de estudiantes que puedan ayudar a los niños a desempeñar de forma competente sus funciones participativas en el sistema educativo.

113. En las decisiones sobre la transición hacia el siguiente nivel escolar o la elección de grupos de alumnos según sus aptitudes, hay que asegurar el derecho del niño a ser escuchado, porque esas decisiones afectan profundamente al interés superior del niño. Esas decisiones deben estar sujetas a recurso administrativo o judicial. Además, en los asuntos de disciplina debe respetarse al máximo el derecho del niño a ser escuchado.<sup>18</sup> En particular, en el caso de la exclusión de un niño de la enseñanza o la escuela, esta decisión debe estar sujeta a recurso judicial, dado que contradice el derecho del niño a la educación.

114. El Comité celebra que se hayan introducido en muchos países programas escolares adaptados a los niños, que procuran crear atmósferas interactivas, atentas, protectoras y participativas que preparen a los niños y adolescentes para asumir un papel activo en la sociedad y una ciudadanía responsable dentro de sus comunidades.

---

<sup>18</sup> Los Estados partes deben remitirse a la Observación General Núm. 8 (2006) del Comité sobre el derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes (CRC/C/GC/8), en que se explican estrategias participativas para eliminar los castigos corporales.

### *5. En las actividades lúdicas, recreativas, deportivas y culturales*

115. Los niños necesitan actividades lúdicas, recreativas, físicas y culturales para su desarrollo y socialización. Esas actividades deberían estar concebidas teniendo en cuenta las preferencias y las capacidades de los niños. Se debe consultar a los niños que puedan expresar sus opiniones respecto de la accesibilidad y el carácter apropiado de las instalaciones de juego y esparcimiento. Debe brindarse a los niños muy pequeños y algunos niños con discapacidad que no puedan participar en los procesos oficiales de consulta oportunidades especiales de expresar sus preferencias.

### *6. En el lugar de trabajo*

116. Los niños que trabajen a una edad más temprana que la permitida por las leyes y por los Convenios Nos. 138 (1973) y 182 (1999) de la Organización Internacional del Trabajo tienen que ser escuchados en un entorno adaptado a ellos para comprender sus opiniones sobre la situación y su interés superior. Deben ser incluidos en la búsqueda de una solución que respete las limitaciones económicas y socioestructurales y el contexto cultural en que trabajan esos niños. Los niños también deben ser escuchados cuando se formulen políticas para eliminar las causas profundas del trabajo infantil, en particular en lo que respecta a la educación.

117. Los niños trabajadores tienen derecho a ser protegidos por ley contra la explotación y deben ser escuchados cuando los inspectores que investiguen la aplicación de las leyes laborales examinen los lugares y las condiciones de trabajo. Los niños y, si existen, los representantes de las asociaciones de niños trabajadores también deben ser escuchados cuando se redacten las leyes laborales o cuando se examine y evalúe el cumplimiento de las leyes.

## *7. En situaciones de violencia*

118. La Convención establece el derecho del niño a estar protegido de todas las formas de violencia y la responsabilidad de los Estados partes de garantizar este derecho para todos los niños sin discriminación de ningún tipo. El Comité alienta a los Estados partes a que consulten con los niños en la formulación y aplicación de medidas legislativas, normativas, educacionales y de otro orden para hacer frente a toda forma de violencia. Es necesario en especial garantizar que no se excluya a los niños marginados y desfavorecidos, como los que atraviesan situaciones de explotación, los niños de la calle y los niños refugiados, de los procesos consultivos encaminados a obtener sus opiniones acerca de la legislación y los procesos normativos pertinentes.

119. A ese respecto, el Comité acoge con interés las conclusiones del estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños e insta a los Estados partes a que apliquen plenamente sus recomendaciones, en particular la recomendación de ofrecer el margen necesario para que los niños expresen libremente sus opiniones y tener debidamente en cuenta esas opiniones en todos los aspectos de la prevención, la presentación de informes y la vigilancia de la violencia contra los niños.<sup>19</sup>

120. Gran parte de los actos de violencia cometidos contra niños no se enjuician, tanto porque ciertas formas de conducta abusiva son vistas por los niños como prácticas culturales aceptadas como por la falta de mecanismos de denuncia adaptados a los niños. Por ejemplo, no tienen a nadie a quien puedan informar de manera confidencial y segura de que han experimentado malos tratos, como castigos corporales, mutilación genital o matrimonio prematuro, ni disponen de canales para comunicar sus observaciones generales a los responsables de la observancia de

---

<sup>19</sup> Informe del experto independiente para el Estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños (A/61/299).

sus derechos. Así, para que los niños estén incluidos efectivamente en las medidas de protección hace falta que estén informados de su derecho a ser escuchados y que crezcan libres de todas las formas de violencia física y psicológica. Los Estados partes deben obligar a todas las instituciones dedicadas a la infancia a que establezcan un fácil acceso a las personas y organizaciones a las que los niños puedan informar de forma confidencial y segura, por ejemplo mediante líneas de atención telefónica, y ofrecer lugares en que los niños puedan aportar sus experiencias y opiniones sobre la eliminación de la violencia contra los niños.

121. El Comité también llama la atención de los Estados partes sobre la recomendación del estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños de que se preste apoyo y se aliente a las organizaciones de niños e iniciativas dirigidas por ellos para abordar la violencia y se incluya a esas organizaciones en la elaboración, el establecimiento y la evaluación de programas y medidas contra la violencia, de modo que los niños puedan desempeñar un papel principal en su propia protección.

#### *8. En la formulación de estrategias de prevención*

122. El Comité observa que la voz de los niños ha pasado a ser una fuerza cada vez más poderosa en la prevención de las violaciones de los derechos del niño. Se encuentran ejemplos de buenas prácticas, por ejemplo, en el terreno de la prevención de la violencia en las escuelas, la lucha contra la explotación del niño mediante trabajos peligrosos y agotadores, la prestación de servicios de salud y educación a los niños de la calle y el sistema de la justicia juvenil. Se debe consultar a los niños en la formulación de legislación y políticas relacionadas con esas y otras materias problemáticas y hacerlos participar en la elaboración, el desarrollo y la aplicación de los planes y programas conexos.



### *9. En los procedimientos de inmigración y asilo*

123. Los niños que llegan a un país siguiendo a sus padres en busca de trabajo o como refugiados están en una situación especialmente vulnerable. Por ese motivo es urgente hacer respetar plenamente su derecho de expresar sus opiniones sobre todos los aspectos de los procedimientos de inmigración y asilo. En el caso de la migración, hay que escuchar al niño en relación con sus expectativas educativas y sus condiciones de salud a fin de integrarlo en los servicios escolares y de salud. En el caso de una demanda de asilo, el niño debe tener además la oportunidad de presentar sus motivos para la demanda de asilo.

124. El Comité destaca que debe darse a esos niños toda la información pertinente, en su propio idioma, acerca de sus derechos, los servicios disponibles, incluidos los medios de comunicación, y el proceso de inmigración y asilo, para que se haga oír su voz y que su opinión se tenga debidamente en cuenta en los procedimientos. Debe designarse a un tutor o asesor a título gratuito. Los niños solicitantes de asilo también pueden necesitar datos sobre el paradero de su familia e información actualizada sobre la situación en su país de origen para determinar su interés superior. Puede ser necesario prestar asistencia especial a los niños que hayan participado en un conflicto armado para permitirles expresar sus necesidades. Además, es necesario prestar atención a garantizar que se incluya a los niños apátridas en los procesos de adopción de decisiones en los territorios en que residen.<sup>20</sup>

### *10. En situaciones de emergencia*

125. El Comité subraya que el derecho enunciado en el artículo 12 no pierde vigencia en situaciones de crisis o posteriores a una

---

<sup>20</sup> Véase la Observación General Núm. 5 del Comité (2005) sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen (CRC/GC/2005/6).

crisis. Existe un conjunto de pruebas cada vez mayor de la contribución importante que pueden hacer los niños en situaciones de conflicto, en la resolución de conflictos y en los procesos de reconstrucción después de las emergencias.<sup>21</sup> Así, el Comité recalcó en su recomendación a raíz del día de debate general de 2008 que se debía alentar y facilitar la participación de los niños afectados por emergencias en el análisis de su situación y sus perspectivas de futuro. La participación de los niños los ayuda a retomar el control de su vida, contribuye a la rehabilitación, fomenta las aptitudes de organización y fortalece el sentimiento de identidad. Sin embargo, es necesario tener cuidado de proteger a los niños de la exposición a situaciones en que probablemente resulten traumatizados o afectados.

126. En consecuencia, el Comité alienta a los Estados partes a que apoyen mecanismos que permitan a los niños, y en particular los adolescentes, desempeñar un papel activo en los procesos tanto de reconstrucción posteriores a emergencias como de resolución después de los conflictos. Deben obtenerse sus opiniones respecto de la evaluación, elaboración, ejecución, supervisión y evaluación de los programas. Por ejemplo, se puede estimular a los niños de los campamentos de refugiados a hacer una contribución a su propia seguridad y bienestar mediante el establecimiento de foros de niños. Es necesario prestar apoyo para que los niños puedan establecer esos foros, procurando a la vez que su funcionamiento sea consecuente con los intereses superiores de los niños y su derecho a la protección respecto de las experiencias que los puedan afectar.

---

<sup>21</sup> "The participation of children and young people in emergencies: a guide for relief agencies" ("La participación de los niños y jóvenes en las emergencias: guía para los organismos de socorro"), UNICEF, Bangkok (2007).

## 11. *En ámbitos nacionales e internacionales*

127. Gran parte de las oportunidades para la participación de los niños tienen lugar en el plano de la comunidad. El Comité celebra que sea cada vez mayor el número de parlamentos locales de jóvenes, consejos municipales de niños y consultas especiales en que los niños pueden expresar su opinión en los procesos de adopción de decisiones. No obstante, esas estructuras de participación representativa oficial en el gobierno local deben ser solamente una de las muchas formas de aplicar el artículo 12 en el plano local, por cuanto solo permiten que un número relativamente reducido de niños participe en las comunidades locales. Las horas de consulta de políticos y funcionarios, las jornadas de puertas abiertas y las visitas a escuelas y jardines de infancia brindan otras oportunidades de comunicación.

128. Se debe apoyar y estimular a los niños para que formen sus propias organizaciones e iniciativas dirigidas por ellos mismos, que crearán espacio para la participación y representación auténticas. Además, los niños pueden contribuir con su punto de vista, por ejemplo, respecto del diseño de escuelas, parques, campos de juego, instalaciones de recreo y culturales, bibliotecas públicas, instalaciones de salud y sistemas locales de transporte a fin de lograr unos servicios más apropiados. Se deben incluir explícitamente las opiniones de los niños en los planes de desarrollo de la comunidad que requieran consulta pública.

129. Entretanto, en muchos países también se establecen oportunidades de participación de ese tipo a nivel distrital, regional, federal, estatal y nacional, en que los parlamentos, consejos y conferencias de jóvenes ofrecen foros para que los niños presenten sus opiniones y las den a conocer al público interesado. Las ONG y organizaciones de la sociedad civil han establecido prácticas de apoyo a los niños que salvaguardan la transparencia de la representación y evitan los riesgos de manipulación o formulismo.

130. El Comité acoge con agrado la importante contribución del UNICEF y las ONG a la promoción de la concienciación sobre el derecho del niño a ser escuchado y de su participación en todos los ámbitos de la vida del niño, y los alienta a seguir promoviendo la participación de los niños en todos los asuntos que los afecten en su entorno más cercano, la comunidad y los planos nacional e internacional para facilitar los intercambios de las mejores prácticas. Se debe estimular activamente la formación de redes entre organizaciones dirigidas por los niños para aumentar las oportunidades de que compartan conocimientos y plataformas para la acción colectiva.

131. A nivel internacional, la participación de los niños en las Cumbres Mundiales en favor de la Infancia celebradas por la Asamblea General en 1990 y 2002 y la intervención de niños en el proceso de presentación de informes al Comité de los Derechos del Niño revisten especial importancia. El Comité acoge con agrado los informes escritos y la información oral complementaria que presentan organizaciones de niños y representantes de niños en el proceso de seguimiento de la observancia de los derechos del niño por los Estados partes y alienta a los Estados partes y las ONG a que apoyen a los niños para que presenten sus opiniones al Comité.

#### **D. Condiciones básicas para la observancia del derecho del niño a ser escuchado**

132. El Comité insta a los Estados partes a evitar los enfoques meramente simbólicos que limiten la expresión de las opiniones de los niños o que permitan que se escuche a los niños, pero no que se tengan debidamente en cuenta sus opiniones. Hace hincapié en que permitir la manipulación de los niños por los adultos, poner a los niños en situaciones en que se les indica lo que pueden decir o exponer a los niños al riesgo de salir perjudicados por su participación no constituyen prácticas éticas y no se pueden entender como aplicación del artículo 12.

133. Para que la participación sea efectiva y genuina es necesario que se entienda como un proceso, y no como un acontecimiento singular y aislado. La experiencia desde la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989 ha creado un consenso amplio respecto de las condiciones básicas que deben cumplirse para lograr una aplicación efectiva, ética y significativa del artículo 12. El Comité recomienda que los Estados partes integren esos principios en todas las medidas legislativas y de otro orden para la aplicación del artículo 12.

134. Todos los procesos en que sean escuchados y participen un niño o varios niños deben ser:

- a) Transparentes e informativos. Se debe dar a los niños información completa, accesible, atenta a la diversidad y apropiada a la edad acerca de su derecho a expresar su opinión libremente y a que su opinión se tenga debidamente en cuenta y acerca del modo en que tendrá lugar esa participación y su alcance, propósito y posible repercusión.
- b) Voluntarios. Jamás se debe obligar a los niños a expresar opiniones en contra de su voluntad y se les debe informar de que pueden cesar en su participación en cualquier momento
- c) Respetuosos. Se deben tratar las opiniones de los niños con respeto y siempre se debe dar a los niños oportunidades de iniciar ideas y actividades. Los adultos que trabajen con niños deben reconocer, respetar y tomar como base los buenos ejemplos de participación de los niños, por ejemplo, en su contribución en la familia, la escuela, la cultura y el ambiente de trabajo. También es necesario que comprendan el contexto socioeconómico, medioambiental y cultural de la vida de los niños. Las personas y organizaciones que trabajen para los niños y con niños también deben respetar la opinión de los niños en lo que se refiere a la participación en actos públicos.

- d) Pertinentes. Las cuestiones respecto de las cuales los niños tienen derecho a expresar sus opiniones deben tener pertinencia auténtica en sus vidas y permitirles recurrir a sus conocimientos, aptitudes y capacidad. Además, es necesario crear espacio para permitir a los niños destacar y abordar las cuestiones que ellos mismos consideren pertinentes e importantes.
- e) Adaptados a los niños. Los ambientes y los métodos de trabajo deben adaptarse a la capacidad de los niños. Se debe poner el tiempo y los recursos necesarios a disposición de los niños para que se preparen en forma apropiada y tengan confianza y oportunidad para aportar sus opiniones. Es necesario considerar el hecho de que los niños necesitarán diferentes niveles de apoyo y formas de participación acordes con su edad y la evolución de sus facultades.
- f) Incluyentes. La participación debe ser incluyente, evitar las pautas existentes de discriminación y estimular las oportunidades para que los niños marginados, tanto niñas como niños, puedan participar (véase también párr. 88 supra). Los niños no constituyen un grupo homogéneo y es necesario que la participación prevea la igualdad de oportunidades para todos, sin discriminación por motivo alguno. Es necesario también que los programas sean respetuosos de las particularidades culturales de los niños de todas las comunidades.
- g) Apoyados en la formación. Los adultos necesitan preparación, conocimientos prácticos y apoyo para facilitar efectivamente la participación de los niños, por ejemplo, para impartirles conocimientos relativos a escuchar, trabajar conjuntamente con niños y lograr efectivamente la participación de los niños con arreglo a la evolución de sus facultades. Los propios niños pueden participar como instructores y facilitadores respecto de la forma de propiciar la participación efectiva; necesitan formación de la capacidad para reforzar sus aptitudes respecto de, por ejemplo, la par-

ticipación efectiva y la conciencia acerca de sus derechos y capacitación para organizar reuniones, recaudar fondos, tratar con los medios de difusión, hablar en público y hacer tareas de promoción

- h) Seguros y atentos al riesgo. En algunas situaciones, la expresión de opiniones puede implicar riesgos. Los adultos tienen responsabilidad respecto de los niños con los que trabajan y deben tomar todas las precauciones para reducir a un mínimo el riesgo de que los niños sufran violencia, explotación u otra consecuencia negativa de su participación. Las medidas necesarias para ofrecer la debida protección incluirán la formulación de una clara estrategia de protección de los niños que reconozca los riesgos particulares que enfrentan algunos grupos de niños y los obstáculos extraordinarios que deben superar para obtener ayuda. Los niños deben tener conciencia de su derecho a que se les proteja del daño y saber dónde han de acudir para obtener ayuda en caso necesario. La inversión en el trabajo con las familias y las comunidades es importante para crear una comprensión del valor y las consecuencias de la participación y reducir a un mínimo los riesgos a los que de otro modo podrían estar expuestos los niños.
- i) Responsables. Es esencial el compromiso respecto del seguimiento y la evaluación. Por ejemplo, en toda investigación o proceso consultivo debe informarse a los niños acerca de la forma en que se han interpretado y utilizado sus opiniones y, en caso necesario, darles la oportunidad de rechazar el análisis de las conclusiones e influir en él. Los niños tienen derecho también a recibir una respuesta clara acerca de la forma en que su participación ha influido en un resultado. Cada vez que corresponda debe darse a los niños la oportunidad de participar en los procesos o actividades de seguimiento. Es necesario que la supervisión y evaluación de la participación de los niños, cuando sea posible, se hagan con los niños mismos.

## E. Conclusiones

135. La inversión en la realización del derecho del niño a ser escuchado en todos los asuntos que lo afectan y a que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta es una obligación clara e inmediata de los Estados partes en virtud de la Convención. Es un derecho de todos los niños, sin discriminación alguna. El objetivo de lograr oportunidades de aplicar verdaderamente el artículo 12 hace necesario dismantelar las barreras jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales que actualmente inhiben la oportunidad de que los niños sean escuchados y el acceso de los niños a la participación en todos los asuntos que los afecten. Ese objetivo exige preparación para hacer frente a los prejuicios acerca de la capacidad de los niños y estimular la creación de entornos en que los niños puedan potenciar y demostrar su capacidad. Exige además un compromiso para destinar recursos e impartir capacitación.

136. El cumplimiento de esas obligaciones supondrá un desafío para los Estados partes. Sin embargo, se trata de un objetivo asequible si se aplican sistemáticamente las estrategias indicadas en la presente Observación General y se establece una cultura de respeto por los niños y sus opiniones.





**OBSERVACIÓN GENERAL NÚM. 13\***  
**DERECHO DEL NIÑO A NO SER OBJETO  
DE NINGUNA FORMA DE VIOLENCIA**

**I. INTRODUCCIÓN**

1. El artículo 19 dispone lo siguiente:

“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.

2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial”.

2. *Razón de ser de la presente Observación General.* El Comité de los Derechos del Niño (en adelante, el Comité) publica la presente Observación General sobre el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante, la Convención) debido a la alarmante magnitud e intensidad de la violencia ejercida con-

---

\* CRC/C/GC/13, 18 de abril de 2011.

tra los niños. Es preciso reforzar y ampliar masivamente las medidas destinadas a acabar con la violencia para poner fin de manera efectiva a esas prácticas, que dificultan el desarrollo de los niños y la posible adopción por las sociedades de medios pacíficos de solución de conflictos.

3. *Visión general.* La Observación General se basa en los siguientes supuestos y observaciones fundamentales:

- a) “La violencia contra los niños jamás es justificable; toda violencia contra los niños se puede prevenir”.<sup>1</sup>
- b) Un planteamiento de la atención y protección del niño basado en los derechos del niño requiere dejar de considerar al niño principalmente como “víctima” para adoptar un paradigma basado en el respeto y la promoción de su dignidad humana y su integridad física y psicológica como titular de derechos.
- c) El concepto de dignidad exige que cada niño sea reconocido, respetado y protegido como titular de derechos y como ser humano único y valioso con su personalidad propia, sus necesidades específicas, sus intereses y su privacidad.
- d) El principio del estado de derecho debe aplicarse plenamente a los niños, en pie de igualdad con los adultos.
- e) En todos los procesos de toma de decisiones debe respetarse sistemáticamente el derecho del niño a ser escuchado y a que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta, y su habilitación y participación deben ser elementos básicos de las estrategias y programas de atención y protección del niño.
- f) Debe respetarse el derecho del niño a que, en todas las cuestiones que le conciernan o afecten, se atienda a su interés superior como consideración primordial, especialmente

---

<sup>1</sup> Informe del Experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas (A/61/299), párr. 1.

cuando sea víctima de actos de violencia, así como en todas las medidas de prevención.

- g) La prevención primaria de todas las formas de violencia mediante servicios de salud pública y educación y servicios sociales, entre otros, es de importancia capital.
- h) El Comité reconoce la importancia primordial de la familia, incluida la familia extensa, en la atención y protección del niño y en la prevención de la violencia. Sin embargo, reconoce también que la mayor parte de los actos de violencia se producen en el ámbito familiar y que, por consiguiente, es preciso adoptar medidas de intervención y apoyo cuando los niños sean víctimas de las dificultades y penurias sufridas o generadas en las familias.
- i) El Comité también es consciente de que en instituciones del Estado, como escuelas, guarderías, hogares y residencias, locales de custodia policial o instituciones judiciales, los niños son víctimas de actos de violencia intensa y generalizada, que pueden llegar hasta la tortura y el asesinato, por parte de agentes estatales, y de que los grupos armados y el ejército usan frecuentemente la violencia contra los niños.

4. *Definición de violencia.* A los efectos de la presente Observación General, se entiende por violencia “toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual” según se define en el artículo 19, párrafo 1, de la Convención. El término violencia utilizado en esta Observación abarca todas las formas de daño a los niños enumeradas en el artículo 19, párrafo 1, de conformidad con la terminología del estudio de la “violencia” contra los niños realizado en 2006 por las Naciones Unidas, aunque los otros términos utilizados para describir tipos de daño (lesiones, abuso, descuido o trato negligente, malos tratos y explotación) son igualmente válidos.<sup>2</sup> En el lenguaje corriente se suele entender por

<sup>2</sup> Las traducciones de la Convención a otros idiomas no incluyen necesariamente un equivalente exacto del término inglés *violence*.

violencia únicamente el daño físico y/o el daño intencional. Sin embargo, el Comité desea dejar sentado inequívocamente que la elección del término “violencia” en la presente Observación General no debe verse en modo alguno como un intento de minimizar los efectos de las formas no físicas y/o no intencionales de daño (como el descuido y los malos tratos psicológicos, entre otras), ni la necesidad de hacerles frente.

5. *Obligaciones de los Estados y responsabilidades de la familia y otros agentes.* La referencia a los "Estados partes" abarca las obligaciones de esos Estados de asumir sus responsabilidades para con los niños a nivel no solo nacional, sino también provincial y municipal. Estas obligaciones especiales son las siguientes: actuar con la debida diligencia, prevenir la violencia o las violaciones de los derechos humanos, proteger a los niños que han sido víctimas o testigos de violaciones de los derechos humanos, investigar y castigar a los culpables, y ofrecer vías de reparación de las violaciones de los derechos humanos. Con independencia del lugar en que se produzca la violencia, los Estados partes tienen la obligación positiva y activa de apoyar y ayudar a los padres y otros cuidadores a proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos y en consonancia con la evolución de las facultades del niño, las condiciones de vida que sean necesarias para su desarrollo óptimo (arts. 18 y 27). Asimismo, los Estados partes se asegurarán de que todas las personas que sean responsables de prevenir y combatir la violencia y de brindar protección frente a esta, en su trabajo y en los sistemas judiciales, respondan a las necesidades de los niños y respeten sus derechos.

6. *Evolución de la Observación General Núm. 13.* La presente Observación General se basa en las orientaciones dadas por el Comité en su examen de los informes de los Estados partes y sus respectivas observaciones finales, las recomendaciones formuladas en los dos días de debate general sobre la violencia contra los niños que tuvieron lugar en 2000 y 2001, la Observación General Núm. 8 (2006) sobre el derecho del niño a la protección contra

los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes, y las referencias a la cuestión de la violencia contenidas en otras observaciones generales. En la presente Observación General se señalan las recomendaciones del informe de 2006 del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas (A/61/299) y se pide a los Estados partes que las apliquen sin demora. Se llama la atención sobre la orientación detallada contenida en las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños.<sup>3</sup> Otro elemento de referencia son los conocimientos especializados y la experiencia de los organismos de las Naciones Unidas, los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las organizaciones comunitarias, los organismos de desarrollo y los propios niños, con respecto a la aplicación práctica del artículo 19.<sup>4</sup>

7. *El artículo 19 en su contexto.* El Comité reconoce que:

- a) El artículo 19 es una de las muchas disposiciones de la Convención que se refieren directamente a la violencia. El Comité reconoce la pertinencia directa para este artículo del Protocolo facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y del Protocolo facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados. No obstante, el Comité entiende que el artículo 19 es la disposición básica en torno a la cual deben girar los debates y estrategias encaminados a combatir y eliminar todas las formas de violencia, en el contexto más amplio de la Convención.
- b) El artículo 19 está estrechamente vinculado a numerosas disposiciones de la Convención, y no solo a las relacionadas directamente con la violencia. Además de los artículos en

<sup>3</sup> Resolución 64/142 de la Asamblea General, anexo.

<sup>4</sup> Véanse las Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos (resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social, anexo).

que se consagran los derechos que se consideran principios de la Convención (véase la sección V de la presente Observación General), la aplicación del artículo 19 debe situarse en el contexto de los artículos 5, 9, 18 y 27.

- c) Los derechos del niño al respeto de su dignidad humana y su integridad física y psicológica, y a la igualdad de protección ante la ley, también se reconocen en otros instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos.
- d) Para llevar a la práctica el artículo 19 es menester que los órganos y mecanismos nacionales, regionales e internacionales de derechos humanos y los organismos de las Naciones Unidas cooperen entre sí y a nivel interno.
- e) En particular, es necesario la cooperación del Representante Especial del Secretario General sobre la violencia contra los niños, que tiene por mandato promover la aplicación de las recomendaciones que figuran en el estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños —en estrecha colaboración con los Estados Miembros y una amplia variedad de interlocutores, entre ellos los organismos y organizaciones de las Naciones Unidas, las organizaciones de la sociedad civil y los niños— a fin de salvaguardar el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia.

8. *Difusión.* El Comité recomienda que los Estados partes difundan ampliamente la presente Observación General en las estructuras gubernamentales y administrativas y entre los padres y otros cuidadores, los niños, las asociaciones profesionales, las comunidades y la sociedad civil en general. Deben hacerse servir todos los canales de difusión, incluidos los medios impresos, Internet y los propios medios de comunicación de los niños. Para ello habrá que traducirla a los idiomas pertinentes, incluidos la lengua de señas, el Braille y formatos fáciles de leer para los niños con discapacidad. También será necesario ofrecer versiones culturalmente apropiadas y adaptadas a los niños, celebrar talleres y seminarios y prestar asistencia adaptada a la edad y la disca-

pacidad, para estudiar sus consecuencias y el modo en que puede aplicarse con más eficacia e incorporarla a la formación de todos los profesionales que trabajen para los niños y con niños.

9. *Requisitos relativos a la presentación de informes con arreglo a la Convención.* El Comité remite a los Estados partes a los requisitos relativos a la presentación de informes contenidos en las orientaciones relativas a la presentación de informes sobre un tratado específico (CRC/C/58/Rev.2 y Corr.1), en la Observación General Núm. 8 (párr. 53) y en las observaciones finales aprobadas por el Comité después de las conversaciones con representantes de los Estados partes. En la presente Observación General se consolidan y especifican las medidas respecto de las cuales se espera que los Estados partes proporcionen datos en los informes que deben presentar en virtud del artículo 44 de la Convención. El Comité recomienda a los Estados partes que incluyan información sobre los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones del estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños (A/61/299, párr. 116). Debe proporcionarse información sobre las leyes y otros reglamentos aprobados para prohibir la violencia e intervenir adecuadamente cuando se producen actos de violencia, así como sobre las medidas de prevención de la violencia, las actividades de sensibilización y la promoción de relaciones positivas y no violentas. En los informes debe indicarse también quién es responsable del niño y la familia en cada etapa de la intervención (incluida la prevención), en qué consiste esa responsabilidad y en qué momento y circunstancias pueden intervenir los profesionales, así como el tipo de colaboración existente entre los distintos sectores.

10. *Fuentes de información adicionales.* El Comité alienta a los organismos de las Naciones Unidas, las instituciones nacionales de derechos humanos, las ONG y otros órganos competentes a que le faciliten información pertinente sobre la situación legal y la prevalencia de todas las formas de violencia, y los progresos realizados para su eliminación.



## II. OBJETIVOS

11. La presente Observación General tiene por objeto:

- a) Instruir a los Estados partes para que comprendan las obligaciones que les incumben, en virtud del artículo 19 de la Convención, de prohibir, prevenir y combatir toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación del niño, incluido el abuso sexual, mientras este se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo, entre ellos los agentes estatales;
- b) Describir las medidas legislativas, judiciales, administrativas, sociales y educativas que los Estados partes deben adoptar;
- c) Dejar de adoptar iniciativas aisladas, fragmentadas y a posteriori de atención y protección del niño, que apenas han contribuido a la prevención y eliminación de todas las formas de violencia;
- d) Promover un enfoque holístico de la aplicación del artículo 19, basado en el diseño general de la Convención de garantizar el derecho del niño a la supervivencia, la dignidad, el bienestar, la salud, el desarrollo, la participación y la no discriminación frente a la amenaza de la violencia;
- e) Proporcionar a los Estados partes y demás interesados una base sobre la que articular un marco de coordinación para la eliminación de la violencia mediante medidas integrales de atención y protección basadas en los derechos del niño;
- f) Hacer hincapié en la necesidad de que todos los Estados partes cumplan sin demora las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 19.

## III. LA VIOLENCIA EN LA VIDA DEL NIÑO

12. *Retos.* El Comité reconoce y acoge con satisfacción las numerosas iniciativas emprendidas por los gobiernos y otras instancias

para prevenir y combatir la violencia contra los niños. Pese a estos esfuerzos, las iniciativas existentes son, en general, insuficientes. Los ordenamientos jurídicos de la mayoría de los Estados aún no prohíben todas las formas de violencia contra los niños y, cuando existe una legislación en ese sentido, su aplicación suele ser insuficiente. Hay actitudes y prácticas sociales y culturales generalizadas que toleran la violencia. Las medidas adoptadas tienen efectos limitados debido a la falta de conocimientos, datos y comprensión sobre la violencia contra los niños y sus causas fundamentales, a las respuestas más centradas en los síntomas y las consecuencias que en las causas, y a las estrategias más fragmentadas que integradas. No se asignan suficientes recursos para hacer frente al problema.

13. *El imperativo de los derechos humanos.* La Convención impone a los Estados partes la obligación de combatir y eliminar la prevalencia e incidencia generalizadas de la violencia contra los niños. Para promover todos los derechos del niño consagrados en la Convención es esencial asegurar y promover los derechos fundamentales de los niños al respeto de su dignidad humana e integridad física y psicológica, mediante la prevención de toda forma de violencia. Todos los argumentos que aquí se exponen refuerzan este imperativo de los derechos humanos, pero no lo sustituyen. Por lo tanto, las estrategias y sistemas destinados a prevenir y combatir la violencia deben adoptar un enfoque que esté basado más en los derechos del niño que en su bienestar (véanse más detalles en el párrafo 53).

14. *Evolución de la sociedad y contribución de los niños.* La crianza del niño en un entorno respetuoso y propicio, exento de violencia, contribuye a la realización de su personalidad y fomenta el desarrollo de ciudadanos sociales y responsables que participen activamente en la comunidad local y en la sociedad en general. Las investigaciones muestran que los niños que no han sufrido violencia y crecen en forma saludable son menos propensos a actuar de manera violenta, tanto en su infancia como al llegar

a la edad adulta. La prevención de la violencia en una generación reduce su probabilidad en la siguiente. Así pues, la aplicación del artículo 19 es una estrategia fundamental para reducir y prevenir todas las formas de violencia en las sociedades, “promover el progreso social y elevar el nivel de vida”, y fomentar “la libertad, la justicia y la paz en el mundo” para una “familia humana” en la que los niños tengan un lugar y un valor igual al de los adultos (preámbulo de la Convención).

15. *Supervivencia y desarrollo: los efectos devastadores de la violencia contra los niños.* La violencia pone en grave peligro la supervivencia de los niños y su “desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social” (art. 27, párr. 1), como se verá a continuación:

- a) Las repercusiones a corto y largo plazo de la violencia y los malos tratos sufridos por los niños son sobradamente conocidas. Esos actos pueden causar lesiones mortales y no mortales (que pueden provocar discapacidad); problemas de salud física (como el retraso en el desarrollo físico y la aparición posterior de enfermedades pulmonares, cardíacas y hepáticas y de infecciones de transmisión sexual); dificultades de aprendizaje (incluidos problemas de rendimiento en la escuela y en el trabajo); consecuencias psicológicas y emocionales (como sensaciones de rechazo y abandono, trastornos afectivos, trauma, temores, ansiedad, inseguridad y destrucción de la autoestima); problemas de salud mental (como ansiedad y trastornos depresivos, alucinaciones, trastornos de la memoria o intentos de suicidio), y comportamientos perjudiciales para la salud (como el abuso de sustancias adictivas o la iniciación precoz en la actividad sexual).
- b) Las consecuencias para el desarrollo y el comportamiento (como el absentismo escolar y el comportamiento agresivo, antisocial y destructivo hacia uno mismo y hacia los demás) pueden causar, entre otras cosas, el deterioro de las relaciones personales, la exclusión escolar y conflictos con la ley.

Se ha demostrado que la exposición a la violencia aumenta el riesgo de que el niño sea objeto de una victimización posterior y acumule experiencias violentas, e incluso tenga un comportamiento violento en el seno de la pareja en etapas posteriores de la vida.<sup>5</sup>

- c) Las políticas oficiales de mano dura o de “tolerancia cero” adoptadas para combatir la violencia infantil tienen efectos muy destructivos en los niños, en particular los adolescentes, porque su enfoque punitivo victimiza a los niños al responder a la violencia con más violencia. Esas políticas reflejan a menudo la preocupación de las autoridades por la seguridad de los ciudadanos, así como la importancia atribuida a estas cuestiones por los medios de comunicación. Las políticas estatales de seguridad pública deben considerar detenidamente las causas fundamentales de la delincuencia infantil para salir del círculo vicioso que supone responder a la violencia con violencia.

16. *El costo de la violencia contra los niños.* Los costos humanos, sociales y económicos de denegar a los niños su derecho a la protección son ingentes e inaceptables. Hay costos directos como los de atención médica, servicios jurídicos y de bienestar social o modalidades alternativas de cuidado. Los costos indirectos son, entre otros, los derivados de las posibles lesiones o discapacidades duraderas, los costos psicológicos u otros efectos en la calidad de vida de la víctima, la interrupción temporal o permanente de la educación y las pérdidas de productividad en la vida futura del niño. También son costos indirectos los asociados al sistema de justicia penal en el caso de los delitos cometidos por niños que han sufrido actos de violencia. Los costos sociales de-

<sup>5</sup> Véase el estudio sobre la violencia contra los niños realizado por Paulo Sérgio Pinheiro, Experto independiente del Secretario General de las Naciones Unidas, *Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas* (Ginebra, 2006), págs. 61 a 66.

rivados del desequilibrio demográfico causado por la eliminación discriminatoria de las niñas antes de que nazcan son elevados y pueden acarrear un aumento de la violencia contra las niñas, en particular el secuestro, el matrimonio precoz y forzado, la trata con fines de explotación sexual y la violencia sexual.

#### IV. ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 19

##### A. Artículo 19, párrafo 1

###### 1. “... toda forma de...”

17. *Sin excepción.* El Comité siempre ha mantenido la posición de que toda forma de violencia contra los niños es inaceptable, por leve que sea. La expresión “toda forma de perjuicio o abuso físico o mental” no deja espacio para ningún grado de violencia legalizada contra los niños. La frecuencia, la gravedad del daño y la intención de causar daño no son requisitos previos de las definiciones de violencia. Los Estados partes pueden referirse a estos factores en sus estrategias de intervención para dar respuestas proporcionales que tengan en cuenta el interés superior del niño, pero las definiciones no deben en modo alguno menoscabar el derecho absoluto del niño a la dignidad humana y la integridad física y psicológica, calificando algunos tipos de violencia de legal y/o socialmente aceptables.

18. *Necesidad de definiciones basadas en los derechos del niño.* Los Estados partes deben establecer normas nacionales que garanticen el bienestar, la salud y el desarrollo del niño, ya que ello constituye el objetivo último de la atención y protección del niño. Para prohibir todas las formas de violencia en todos los contextos hacen falta definiciones jurídicas operacionales claras de las distintas formas de violencia mencionadas en el artículo 19. Esas definiciones deben tener en cuenta las orientaciones dadas en la presente Observación General, ser suficientemente claras para

que puedan utilizarse y ser aplicables en diferentes sociedades y culturas. Deben alentarse los intentos de unificar las definiciones a nivel internacional (para facilitar la recopilación de datos y el intercambio de experiencias entre países).

19. *Formas de violencia-Panorama general.* La siguiente enumeración no exhaustiva de formas de violencia atañe a todos los niños en todos los entornos, y en tránsito entre un entorno y otro. Los niños pueden sufrir violencia a manos de adultos y también de otros niños. Además, algunos niños pueden autolesionarse. El Comité reconoce que a menudo diversas formas de violencia se manifiestan simultáneamente, por lo que pueden abarcar varias de las categorías que se utilizan en la presente Observación por razones de conveniencia. 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. Por ejemplo, las niñas pueden sufrir más violencia sexual en el hogar que los niños, mientras que es más probable que estos sufran la violencia en el sistema de justicia penal (véase también el párrafo 72 b) sobre las dimensiones de género de la violencia).

20. *Descuido o trato negligente.* Se entiende por descuido no atender las necesidades físicas y psicológicas del niño, no protegerlo del peligro y no proporcionarle servicios médicos, de inscripción del nacimiento y de otro tipo cuando las personas responsables de su atención tienen los medios, el conocimiento y el acceso a los servicios necesarios para ello. El concepto incluye:

- a) El descuido físico, que ocurre cuando no se protege al niño del daño,<sup>6</sup> entre otras cosas por no vigilarlo, o se desatienden a sus necesidades básicas, por ejemplo de alimentación, vivienda y vestido adecuados y de atención médica básica;

<sup>6</sup> Los Estados partes también están obligados a proporcionar asistencia a los cuidadores a fin de prevenir accidentes (art. 19 y art. 24, párr. 2 e)).

- b) El descuido psicológico o emocional que consiste, entre otras cosas, en la falta de apoyo emocional y de amor, la desatención crónica del niño, la "indisponibilidad psicológica" de los cuidadores que no tienen en cuenta las pistas y señales emitidas por los niños de corta edad y la exposición a la violencia y al uso indebido de drogas o de alcohol de la pareja sentimental;
- c) El descuido de la salud física o mental del niño, al no proporcionarle la atención médica necesaria;
- d) El descuido educativo, cuando se incumplen las leyes que obligan a los cuidadores a asegurar la educación de sus hijos mediante la asistencia escolar o de otro modo, y
- e) El abandono, práctica que suscita gran preocupación y que en algunas sociedades puede afectar desproporcionadamente a los niños nacidos fuera del matrimonio y a los niños con discapacidad, entre otros.<sup>7</sup>

21. *Violencia mental*. El concepto de violencia mental, comprendido en la expresión "perjuicio o abuso ... mental", del artículo 19, párrafo 1 de la Convención, se describe a menudo como maltrato psicológico, abuso mental, agresión verbal y maltrato o descuido emocional, y puede consistir en:

- a) Toda forma de relación perjudicial persistente con el niño, como hacerle creer que no vale nada, que no es amado ni querido, que está en peligro o que solo sirve para satisfacer las necesidades de otros;

---

<sup>7</sup> En muchos países los niños son abandonados porque sus padres y cuidadores viven en la pobreza y no tienen los medios para mantenerlos. Según la definición, el descuido es falta de atención cuando los padres cuentan con los medios para satisfacer las necesidades de sus hijos. El Comité ha instado con frecuencia a los Estados partes a que proporcionen "la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño" (artículo 18, párrafo 2, de la Convención).

- b) Asustar al niño, aterrorizarlo y amenazarlo; explotarlo y corromperlo; desdeñarlo y rechazarlo; aislarlo, ignorarlo y discriminarlo;
- c) Desatender sus necesidades afectivas, su salud mental y sus necesidades médicas y educativas;
- d) Insultarlo, injuriarlo, humillarlo, menospreciarlo, ridiculizarlo y herir sus sentimientos;
- e) Exponerlo a la violencia doméstica;
- f) Someterlo a un régimen de incomunicación o aislamiento o a condiciones de detención humillantes o degradantes, y
- g) Someterlo a la intimidación y las novatadas<sup>8</sup> de adultos o de otros niños, en particular por medio de tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC) como los teléfonos móviles o Internet (la práctica llamada “acoso cibernético”).

22. *Violencia física*. Puede ser mortal y no mortal. En opinión del Comité, la violencia física incluye:

- a) Todos los castigos corporales y todas las demás formas de tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y
- b) La intimidación física y las novatadas por parte de adultos o de otros niños.

23. Los niños con discapacidad pueden ser objeto de formas particulares de violencia física, como por ejemplo:

- a) La esterilización forzada, en particular de las niñas;
- b) La violencia infligida bajo la apariencia de tratamiento médico (por ejemplo, aplicación de tratamientos electrocon-

---

<sup>8</sup> Las “novatadas” son vejámenes rituales y otros actos de hostigamiento, violencia o humillación a que una persona se ve obligada a someterse para ser admitida en un grupo.



- vulsivos y electrochoques como “tratamientos por aversión” para controlar el comportamiento del niño), y
- c) La discapacitación deliberada del niño para explotarlo con fines de mendicidad en la calle y en otros lugares.

24. *Castigos corporales*. En su Observación General Núm. 8 (párr. 11), el Comité definió el castigo “corporal” o “físico” como todo castigo en el que se utilice la fuerza física y que tenga por objeto causar cierto grado de dolor o malestar, aunque sea leve. En la mayoría de los casos se trata de pegar a los niños (“manotazos”, “bofetadas”, “palizas”), con la mano o con algún objeto —azote, vara, cinturón, zapato, cuchara de madera, etc. Pero también puede consistir por ejemplo en, dar puntapiés, zarandear o empujar a los niños, arañarlos, pellizcarlos, morderlos, tirarles del pelo o de las orejas, golpearlos con un palo, obligarlos a ponerse en posturas incómodas, producirles quemaduras, obligarlos a ingerir alimentos hirviendo u otros productos. El Comité opina que el castigo corporal es siempre degradante. En el informe del Experto independiente para el estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños se citan otras formas específicas de castigos corporales (A/61/299, párrs. 56, 60 y 62).

25. *Abuso y explotación sexuales*. Se entiende por abuso y explotación sexuales, entre otras cosas:

- a) La incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal o psicológicamente perjudicial.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Constituye abuso sexual toda actividad sexual impuesta por un adulto a un niño contra la que este tiene derecho a la protección del derecho penal. También se consideran abuso las actividades sexuales impuestas por un niño a otro si el primero es considerablemente mayor que la víctima o utiliza la fuerza, amenazas u otros medios de presión. Las actividades sexuales entre niños no se consideran abuso sexual cuando los niños superan el límite de edad establecido por el Estado parte para las actividades sexuales consentidas.

- b) La utilización de un niño con fines de explotación sexual comercial.
- c) La utilización de un niño para la producción de imágenes o grabaciones sonoras de abusos sexuales a niños.
- d) La prostitución infantil, la esclavitud sexual, la explotación sexual en el turismo y la industria de viajes, la trata (dentro de los países y entre ellos) y la venta de niños con fines sexuales y el matrimonio forzado. Muchos niños sufren abusos sexuales que, pese a no mediar la fuerza o la coerción físicas, son intrusivos, opresivos y traumáticos desde el punto de vista psicológico.

26. *Tortura y tratos o penas inhumanos o degradantes.* Este concepto incluye todo acto de violencia contra un niño para obligarlo a confesar, castigarlo extrajudicialmente por conductas ilícitas o indeseadas u obligarlo a realizar actividades contra su voluntad, cometido por lo general por la policía y otros agentes del orden público, el personal de los hogares y residencias y otras instituciones y las personas que tienen autoridad sobre el niño, incluidos los agentes armados no estatales. Las víctimas son a menudo niños marginados, desfavorecidos y discriminados que carecen de la protección de los adultos encargados de defender sus derechos y su interés superior. Pertenecen a esta categoría los niños en conflicto con la ley, los niños de la calle, los niños indígenas y de minorías y los niños no acompañados. Estos actos brutales suelen causar daños físicos y psicológicos y estrés social permanentes.

27. *Violencia entre niños.* Se trata de la violencia física, psicológica y sexual, a menudo con intimidación, ejercida por unos niños contra otros, frecuentemente por grupos de niños, que no solo daña la integridad y el bienestar físicos y psicológicos del niño de forma inmediata, sino que suele afectar gravemente a su desarrollo, su educación y su integración social a medio y largo plazo. Además, los actos de violencia cometidos por las bandas juveniles se cobran un alto precio entre los niños, tanto en el caso de las

víctimas como en el de los miembros de dichas bandas. Aunque los autores sean niños, el papel de los adultos responsables de estos es decisivo si se quiere que todos los intentos de combatir y prevenir adecuadamente estos actos no exacerben la violencia al adoptar un criterio punitivo y responder a la violencia con violencia.

28. *Autolesiones.* Trastornos alimentarios, uso y abuso de sustancias psicotrópicas, lesiones autoinfligidas, pensamientos suicidas, intentos de suicidio y suicidio. Preocupa especialmente al Comité el suicidio de adolescentes.

29. *Prácticas perjudiciales.* Se trata, entre otras, de:

- a) Los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes;
- b) La mutilación genital femenina;
- c) Las amputaciones, ataduras, arañazos, quemaduras y marcas;
- d) Los ritos iniciáticos violentos y degradantes; la alimentación forzada de las niñas; el engorde; las pruebas de virginidad (inspección de los genitales de las niñas);
- e) El matrimonio forzado y el matrimonio precoz;
- f) Los delitos de “honor”; los actos de represalia (cuando grupos en conflicto se desquitan contra niños del bando opuesto); las muertes y los actos de violencia relacionados con la dote;
- g) Las acusaciones de “brujería” y prácticas nocivas afines como el “exorcismo”;
- h) La uvulectomía y la extracción de dientes.

30. *Violencia en los medios de comunicación.* Los medios de comunicación, en especial los tabloides y la prensa amarilla, tienden a destacar sucesos escandalosos, con lo que crean una imagen tendenciosa y estereotipada de los niños, en particular de los niños o adolescentes desfavorecidos, a los que se suele retratar como

violentos o delincuentes solo por su comportamiento o su aspecto diferentes. Esos estereotipos provocados allanan el camino para la adopción de políticas públicas basadas en un enfoque punitivo que puede incluir la violencia como respuesta a faltas supuestas o reales cometidas por niños y jóvenes.

31. *Violencia a través de tecnologías de la información y las comunicaciones.*<sup>10</sup> Las TIC presentan riesgos para los niños en las siguientes esferas que coinciden parcialmente:

- a) Los abusos sexuales cometidos contra niños para producir imágenes y grabaciones sonoras de abusos a niños a través de Internet y otras TIC;
- b) El hecho de tomar, retocar, permitir que se tomen, distribuir, mostrar, poseer o publicitar fotografías o pseudofotografías (morphing) y vídeos indecentes de niños, o en los que se haga burla de un niño o una clase de niños;
- c) La utilización de las TIC por los niños:
  - i) En condición de receptores de información, los niños pueden estar expuestos a publicidad, correo electrónico no deseado, patrocinios, información personal y contenidos agresivos, violentos, de incitación al odio, tendenciosos, racistas, pornográficos,<sup>11</sup> desagradables y/o engañosos que son o pueden ser perjudiciales;
  - ii) Los niños que mantienen contactos con otros niños a través de TIC pueden ser objeto de intimidación, hostigamiento o

<sup>10</sup> Las tecnologías de la información como Internet y los teléfonos móviles pueden ser muy útiles para mantener protegidos a los niños y denunciar actos de violencia o malos tratos presuntos o reales. Hay que crear un entorno de protección mediante la reglamentación y supervisión de las tecnologías de la información, enseñando en particular a los niños a utilizar esas tecnologías de forma segura.

<sup>11</sup> La exposición a la pornografía puede provocar un aumento de los abusos sexuales entre niños, ya que los niños expuestos a la pornografía “prueban” lo que han visto hacer con niños más jóvenes o de fácil acceso, y sobre los que tienen algún tipo de control.

acoso (utilización de métodos para atraer a los niños con fines sexuales) y/o coacción, ser engañados o persuadidos a citarse personalmente con extraños o ser “captados” para hacerlos participar en actividades sexuales y/u obtener de ellos información personal;

- iii) En condición de agentes, los niños pueden intimidar u hostigar a otros, jugar a juegos que afecten negativamente a su desarrollo psicológico, crear y publicar material sexual inapropiado, dar información o consejos equivocados y/o realizar descargas y ataques piratas y participar en juegos de azar, estafas financieras y/o actividades terroristas.<sup>12</sup>

**32. *Violaciones de los derechos del niño en las instituciones y en el sistema.*** Las autoridades estatales de todos los niveles encargadas de la protección del niño contra toda forma de violencia pueden causar un daño, directa o indirectamente, al carecer de medios efectivos para cumplir las obligaciones establecidas en la Convención. Esas omisiones pueden consistir en no aprobar o revisar disposiciones legislativas o de otro tipo, no aplicar adecuadamente las leyes y otros reglamentos y no contar con suficientes recursos y capacidades materiales, técnicos y humanos para detectar, prevenir y combatir la violencia contra los niños. También se incurre en esas omisiones cuando las medidas y programas existentes no disponen de suficientes medios para valorar, supervisar y evaluar los progresos y las deficiencias de las actividades destinadas a poner fin a la violencia contra los niños. Además, los profesionales pueden vulnerar el derecho del niño a no ser objeto de violencia en el marco de determinadas actuaciones, por

---

<sup>12</sup> Información obtenida de un cuadro elaborado en el marco de un proyecto sobre el comportamiento en línea de los niños de la Unión Europea, citado en *AUPs in Context: Establishing Safe and Responsible Online Behaviours* (Beta, 2009), pág. 6. Véase también la Declaración de Río de Janeiro y el llamamiento a la adopción de medidas para prevenir y detener la explotación sexual de niños y adolescentes. Puede consultarse en: <http://iicongreso-mundial.net/congresso/arquivos/Rio%20Declaration%20and%20Call%20for%20Action%20-%20FINAL%20Version.pdf>.

ejemplo cuando ejercen sus responsabilidades sin tener en cuenta el interés superior, las opiniones o los objetivos de desarrollo del niño.

## 2. “mientras [...] se encuentre bajo la custodia de...”

33. *Definición de “cuidadores”*: El Comité considera que, sin dejar de respetar la evolución de las facultades del niño y su autonomía progresiva, todo ser humano menor de 18 años se encuentra, o debe encontrarse, “bajo la custodia” de alguien. Los niños solo pueden estar en tres situaciones: emancipados,<sup>13</sup> bajo la custodia de sus cuidadores principales o circunstanciales o, *de facto*, a cargo del Estado. La definición de “cuidadores”, que, según el artículo 19, párrafo 1, son “los padres, [...] un representante legal o [...] cualquier otra persona que [...] tenga [al niño] a su cargo”, comprende a las personas con una clara responsabilidad legal, ético-profesional o cultural reconocida respecto de la seguridad, la salud, el desarrollo y el bienestar del niño, principalmente los padres, los padres de acogida, los padres adoptivos, los cuidadores en régimen de *kafalah* del derecho islámico, los tutores y los miembros de la familia extensa y de la comunidad; el personal de los centros de enseñanza, las escuelas y los jardines de infancia; los cuidadores de niños empleados por los padres; los animadores y entrenadores, incluidos los supervisores de las asociaciones juveniles; los empleadores o supervisores en el lugar de trabajo, y el personal de las instituciones (públicas y privadas) encargado de la atención de niños, como los adultos responsables en los

<sup>13</sup> En consonancia con la recomendación anterior del Comité a los Estados partes de que aumentaran la edad mínima para contraer matrimonio a los 18 años tanto para las chicas como para los chicos (Observación General Núm. 4 (2003) relativa a la salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño, párr. 20), y dada la especial vulnerabilidad a los malos tratos de los niños menores de 18 años que han alcanzado la mayoría de edad o la emancipación en virtud de un matrimonio precoz o forzado, el Comité considera que el artículo 19 se aplica también a esos niños.

centros de atención de la salud, los centros correccionales de menores y los centros de día y los hogares y residencias. En el caso de los niños no acompañados, el cuidador *de facto* es el Estado.

34. *Definición de espacios de atención.* Los espacios de atención son lugares en los que los niños pasan tiempo bajo la supervisión de su cuidador principal “permanente” (por ejemplo, su padre, madre o tutor) o de un cuidador circunstancial o “temporal” (como su maestro o el líder de su asociación juvenil) durante periodos que pueden ser cortos, largos, repetidos o únicos. Los niños cambian de espacio de atención con gran frecuencia y flexibilidad, pero su seguridad al pasar de un espacio a otro sigue siendo responsabilidad del cuidador principal, bien directamente o bien con la coordinación y cooperación de un cuidador circunstancial (por ejemplo, en los desplazamientos entre el hogar y la escuela o para ir a buscar agua, combustibles, alimentos o forraje para los animales). También se considera que un niño está “bajo la custodia” de un cuidador principal o circunstancial cuando se encuentra en un espacio de atención sin supervisión física, por ejemplo mientras juega sin ser vigilado o navega por Internet sin supervisión. Son espacios de atención habituales, entre otros, el hogar familiar; la escuela y otras instituciones de enseñanza; los jardines de infancia; los centros para el cuidado de los niños a la salida de la escuela; las instalaciones recreativas, deportivas, culturales y de esparcimiento, y las instituciones religiosas y los lugares de culto. En los centros médicos, de rehabilitación y atención, en el lugar de trabajo y en el entorno judicial los niños están bajo la custodia de profesionales o funcionarios que deben tener en cuenta su interés superior y garantizar su protección, bienestar y desarrollo. Un tercer tipo de espacio en el que debe garantizarse la protección, el bienestar y el desarrollo del niño son los vecindarios, las comunidades y los campamentos o asentamientos de refugiados y desplazados a causa de un conflicto o un desastre natural.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> En el estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños se describen espacios en los que los niños sufren violencias; véase también la

35. *Niños que aparentemente no tienen un cuidador principal o circunstancial.* El artículo 19 también se aplica a los niños que no tienen un cuidador principal o circunstancial o una persona encargada de asegurar su protección y bienestar, como por ejemplo los niños que viven en hogares a cargo de un niño, los niños de la calle, los hijos de padres migrantes o los niños no acompañados fuera de su país de origen.<sup>15</sup> El Estado parte está obligado a responsabilizarse como cuidador *de facto* del niño o entidad “que lo [tiene] a su cargo”, aunque este no se encuentre en espacios de atención físicos tales como hogares de acogida, hogares funcionales o centros de ONG. El Estado parte tienen la obligación de “asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar” (art. 3, párr. 2) y de garantizar “otros tipos de cuidado” a los “niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar” (art. 20). Hay diferentes maneras de garantizar los derechos de estos niños, preferiblemente mediante modalidades de acogida similares a la familiar, que deben examinarse cuidadosamente a fin de evitar todo riesgo de violencia para los niños.

36. *Autores de actos de violencia.* Los niños pueden ser objeto de violencia por parte de sus cuidadores principales o circunstanciales y de otras personas de las que sus cuidadores les protegen (por ejemplo, vecinos, compañeros y extraños). Además, los niños corren el riesgo de sufrir violencia en muchos lugares en los que profesionales y agentes estatales abusan a menudo de su poder sobre los niños, como las escuelas, los hogares y residencias, las comisarías de policía o las instituciones judiciales. Todas estas situaciones están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 19, que no se limita únicamente a los actos de violencia cometidos por los cuidadores en un contexto personal.

---

orientación detallada contenida en las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños.

<sup>15</sup> Según la definición que figura en la Observación General Núm. 6 del Comité (2005), párr. 7.



### 3. “adoptarán...”

37. El término “adoptarán” no deja margen a la discreción de los Estados partes. Por consiguiente, los Estados partes tienen la obligación estricta de adoptar “todas las medidas apropiadas” a fin de hacer respetar plenamente este derecho para todos los niños.

#### 4. “todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas”

38. *Medidas generales de aplicación y vigilancia.* El Comité señala a la atención de los Estados partes la Observación General Núm. 5 (2003) sobre las medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.<sup>16</sup> Además, el Comité remite a los Estados partes a su Observación General Núm. 2 (2002) relativa al papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño. Estas medidas de aplicación y vigilancia son esenciales para poner en práctica el artículo 19.

39. *“Todas las medidas... apropiadas”.* El término “apropiadas” se refiere a una amplia variedad de medidas que abarcan todos los sectores públicos y deben aplicarse y ser efectivas para prevenir y combatir toda forma de violencia. No puede interpretarse en el sentido de que se aceptan algunas formas de violencia. Hace falta un sistema integrado, cohesivo, interdisciplinario y coordinado que incorpore toda la gama de medidas indicadas en el artículo 19, párrafo 1, mediante toda la serie de intervenciones previstas en el párrafo 2. Los programas y actividades aislados que no estén integrados en políticas e infraestructuras públicas sostenibles y coordinadas tendrán efectos limitados. Es esencial la participa-

---

<sup>16</sup> Véanse, en particular, los párrafos 9 (sobre el tipo de medidas necesarias), 13 y 15 (sobre la retirada y la legitimidad de las reservas), y 66 y 67 (sobre la difusión de la Convención).

ción del niño en la formulación, supervisión y evaluación de las mencionadas medidas.

40. Por medidas legislativas se entiende la legislación, incluido el presupuesto, y las medidas de aplicación y observancia. Este concepto abarca las leyes nacionales, provinciales y municipales y todos los reglamentos pertinentes en que se definan marcos, sistemas y mecanismos o las funciones y responsabilidades de los organismos y funcionarios competentes.

41. Los Estados partes que no lo hayan hecho aún deberán:

- a) Ratificar los dos protocolos facultativos de la Convención y otros instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos que brinden protección a los niños, incluidas la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo facultativo y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes;
- b) Revisar y retirar las declaraciones y reservas contrarias al objetivo y propósito de la Convención o que contravengan de otro modo el derecho internacional;
- c) Reforzar la cooperación con los órganos de tratados y otros mecanismos de derechos humanos;
- d) Examinar y modificar su legislación nacional para ajustarla al artículo 19 y asegurar su aplicación en el marco integrado de la Convención, formulando una amplia política en materia de derechos del niño y estableciendo la prohibición absoluta de toda forma de violencia contra los niños en todos los contextos, así como sanciones efectivas y apropiadas contra los culpables;<sup>17</sup>

<sup>17</sup> En el contexto de las “sanciones”, el término “culpables” excluye a los niños que se autolesionan. El tratamiento dado a los niños que dañan a otros niños debe ser educativo y terapéutico.

- e) Asignar suficientes fondos presupuestarios a la aplicación de la legislación y de todas las demás medidas que se adopten para poner fin a la violencia contra los niños;
- f) Asegurar la protección de los niños víctimas y testigos y su acceso efectivo a reparaciones e indemnizaciones;
- g) Garantizar que la legislación pertinente brinde una protección adecuada a los niños en relación con los medios de comunicación y las TIC;
- h) Organizar y poner en aplicación programas sociales para promover prácticas positivas óptimas de crianza proporcionando, mediante servicios integrados, la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él;
- i) Aplicar la legislación y los procedimientos judiciales de una manera adaptada a las necesidades del niño, incluidos los recursos de que disponen los niños cuyos derechos hayan sido vulnerados;
- j) Establecer una institución nacional independiente de derechos del niño y proporcionarle asistencia.

42. Las medidas administrativas deben reflejar la obligación de los gobiernos de establecer las políticas, programas y sistemas de vigilancia y supervisión necesarios para proteger al niño de toda forma de violencia. Se trata, entre otras, de las siguientes:

- a) *Al nivel de los gobiernos nacionales y locales:*
  - i) Establecer un centro de enlace gubernamental para coordinar estrategias y servicios de protección del niño;
  - ii) Definir las funciones y responsabilidades de los miembros de los comités directivos interinstitucionales, así como la relación entre ellos, a fin de que puedan gestionar y supervisar eficazmente los órganos de aplicación a nivel nacional y subnacional, y pedirles cuentas;
  - iii) Garantizar que el proceso de descentralización de servicios salvaguarde su calidad, responsabilidad y distribución equitativa;

- iv) Preparar los presupuestos de manera sistemática y transparente para utilizar de la mejor manera posible los recursos asignados a la protección del niño, en particular a las actividades de prevención;
  - v) Establecer un sistema nacional amplio y fiable de recopilación de datos que garantice la supervisión y evaluación sistemáticas de sistemas (análisis de impacto), servicios, programas y resultados a partir de indicadores ajustados a normas universales y adaptados y orientados a metas y objetivos establecidos a nivel local;
  - vi) Proporcionar asistencia a las instituciones nacionales independientes de derechos humanos y promover el establecimiento de mandatos relacionados específicamente con los derechos del niño, como la institución del defensor de los derechos del niño, en los lugares en que todavía no existan.<sup>18</sup>
- b) *Al nivel de las instituciones gubernamentales, profesionales y de la sociedad civil:*
- i) Elaborar y aplicar (mediante procesos participativos que fomenten la identificación y la sostenibilidad):
    - a) Políticas intra e interinstitucionales de protección del niño;
    - b) Códigos de deontología profesional, protocolos, memorandos de entendimiento y normas de atención para todos los servicios y espacios de atención del niño (entre otros las guarderías, las escuelas, los hospitales, los clubes deportivos y los hogares y residencias);
  - ii) Hacer participar a las instituciones de enseñanza académica y formación en las iniciativas de protección del niño;
  - iii) Promover buenos programas de investigación.

<sup>18</sup> Véase la Observación General Núm. 2, en particular los párrafos 1, 2, 4 y 19.

43. Las medidas sociales deben reflejar el compromiso de los gobiernos de proteger los derechos del niño y prestar servicios básicos y para destinatarios específicos. Estas medidas son formuladas y aplicadas tanto por el Estado como por agentes de la sociedad civil bajo la responsabilidad del Estado. Pueden citarse las siguientes:

- a) Medidas de política social encaminadas a reducir los riesgos y prevenir la violencia contra los niños, por ejemplo:
  - i) La integración de las medidas de atención y protección del niño en las políticas sociales oficiales;
  - ii) La determinación y prevención de los factores y circunstancias que dificultan el acceso a los servicios de los grupos vulnerables (en particular los niños indígenas y pertenecientes a minorías y los niños con discapacidad, entre otros), y el pleno disfrute de sus derechos;
  - iii) Las estrategias de reducción de la pobreza, incluidas las de asistencia financiera y social a las familias en situación de riesgo;
  - iv) Las políticas públicas de salud y seguridad, vivienda, empleo y educación;
  - v) La mejora del acceso a los servicios de salud, seguridad social y justicia;
  - vi) La planificación de "ciudades adaptadas a los niños";
  - vii) La reducción de la demanda y la disponibilidad de alcohol, drogas ilegales y armas;
  - viii) La colaboración con los medios de comunicación y la industria de las TIC a fin de concebir, promover y aplicar normas mundiales para la atención y protección del niño;
  - ix) La elaboración de directrices para proteger al niño de las informaciones y los materiales producidos por los medios de comunicación que no respeten la dignidad humana y la integridad del niño, eliminar el lenguaje estigmatizador, evitar la difusión de informaciones sobre sucesos ocurridos en la familia o en otro contexto,

que afectan al niño y lo convierten otra vez en víctima, y promover métodos profesionales de investigación basados en la utilización de diversas fuentes que pueden ser contrastadas por todas las partes afectadas;

- x) La posibilidad de que los niños expresen su opinión y sus expectativas en los medios de comunicación y participen no solo en programas infantiles, sino también en la producción y difusión de todo tipo de información, incluso en calidad de reporteros, analistas y comentaristas, para dar al público una imagen adecuada de los niños y la infancia.
- b) *Programas sociales destinados a proporcionar* asistencia al niño y a su familia y otros cuidadores para garantizar prácticas óptimas de crianza positiva, por ejemplo:
- i) Para los niños: guarderías, jardines de infancia y programas de cuidado del niño a la salida de la escuela; asociaciones y clubes infantiles y juveniles; asesoramiento a niños con problemas (por ejemplo de autolesión); servicio telefónico gratuito ininterrumpido de ayuda para los niños, a cargo de personal capacitado, y servicios de hogares de acogida sujetos a exámenes periódicos;
  - ii) Para las familias y otros cuidadores: grupos comunitarios de ayuda mutua para tratar problemas psicológicos y económicos (por ejemplo, grupos de orientación de los padres y grupos de microcrédito); programas de asistencia social que permitan a las familias mantener su nivel de vida, con inclusión de prestaciones directas para los niños de una determinada edad; asesoramiento a los cuidadores con problemas de empleo, vivienda o crianza de sus hijos; programas terapéuticos (incluidos los grupos de ayuda mutua) para ayudar a los cuidadores con problemas de violencia doméstica o de adicción al alcohol o las drogas, o con otras necesidades de salud mental.

44. Las medidas educativas deben combatir las actitudes, tradiciones, costumbres y comportamientos que toleran y promueven

la violencia contra los niños, y fomentar un debate abierto sobre la violencia, en particular con la participación de los medios de comunicación y la sociedad civil. Deben ayudar al niño a prepararse para la vida cotidiana, adquirir conocimientos y participar en la sociedad, y mejorar las capacidades de los cuidadores y profesionales que trabajan con niños. Pueden ser adoptadas y puestas en práctica tanto por el Estado como por agentes de la sociedad civil bajo la responsabilidad del Estado. A continuación se citan algunos ejemplos:

- a) Para todos los interesados: organizar programas de información pública, en particular campañas de sensibilización, a través de líderes de opinión y medios de comunicación, para promover la crianza positiva del niño y combatir las actitudes y prácticas sociales negativas que toleran o fomentan la violencia; difundir la Convención, la presente Observación General y los informes del Estado parte en formatos adaptados y accesibles a los niños; adoptar medidas de apoyo para educar y asesorar en materia de protección en relación con las TIC;
- b) Para los niños: facilitarles información veraz, accesible y apropiada para su edad, capacitarles para la vida cotidiana y hacer de modo que puedan protegerse a sí mismos y conjurar determinados riesgos como los relacionados con las TIC, establecer una relación positiva con sus compañeros y combatir las intimidaciones; concienciarlos —en los programas de estudios o por otros medios— sobre los derechos del niño en general y sobre el derecho a ser escuchados y a que su opinión se tenga en cuenta en particular;
- c) Para las familias y comunidades: Educar a padres y cuidadores sobre métodos positivos de crianza de los niños; facilitarles información veraz y accesible sobre determinados riesgos y sobre la forma de escuchar a los niños y tener en cuenta sus opiniones;
- d) Para los profesionales y las instituciones (gobierno y sociedad civil):

- i) Impartir formación general y específica (incluso intersectorial si es necesario), inicial y durante el servicio, sobre el planteamiento de los derechos del niño en el artículo 19 y su aplicación en la práctica, para todos los profesionales y no profesionales que trabajen con y para los niños (como maestros de todos los niveles del sistema educativo, trabajadores sociales, médicos, enfermeros y otros profesionales de la salud, psicólogos, abogados, jueces, policías, agentes de vigilancia de la libertad provisional, personal penitenciario, periodistas, trabajadores comunitarios, cuidadores de hogares y residencias, funcionarios y empleados públicos, funcionarios encargados de cuestiones de asilo y dirigentes tradicionales y religiosos);
- ii) Organizar sistemas de certificación oficiales en colaboración con instituciones de enseñanza y formación y asociaciones profesionales, para reglamentar y reconocer esa formación;
- iii) Asegurarse de que el conocimiento de la Convención forma parte del historial educativo de todos los profesionales que han previsto trabajar con niños y para los niños;
- iv) Apoyar las "escuelas adaptadas a los niños" y otras iniciativas que fomenten, entre otras cosas, el respeto de la participación de los niños;
- v) Promover investigaciones sobre la atención y protección del niño.

## B. Párrafo 2 del artículo 19

*“Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda...”*

45. *Gama de intervenciones.* Un sistema holístico de protección del niño requiere la prestación de medidas amplias e integradas en cada una de las etapas previstas en el párrafo 2 del artículo



19, teniendo en cuenta las tradiciones socioculturales y el sistema jurídico del Estado parte de que se trate.<sup>19</sup>

46. *Prevención.* El Comité afirma categóricamente que la protección del niño debe empezar por la prevención activa de todas las formas de violencia, y su prohibición explícita. Los Estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para que los adultos responsables de cuidar, orientar y criar a los niños respeten y protejan los derechos de estos. La prevención consiste en medidas de salud pública y de otra índole, destinadas a promover positivamente una crianza respetuosa y sin violencia para todos los niños y a luchar contra las causas subyacentes de la violencia en distintos niveles: el niño, la familia, los autores de actos de violencia, la comunidad, las instituciones y la sociedad. Es fundamental que la prevención general (primaria) y específica (secundaria) ocupen siempre un lugar central en la creación y el funcionamiento de los sistemas de protección del niño. Las medidas preventivas son las que mejores resultados surten a largo plazo. Sin embargo, el compromiso con la prevención no exime a los Estados de sus obligaciones de responder eficazmente a la violencia cuando se produce.

47. Las medidas de prevención son entre otras cosas, las siguientes:

a) *Para todos los interesados:*

- i) Combatir las actitudes que perpetúan la tolerancia y la aceptación de la violencia en todas sus formas, incluida la violencia basada en el género, la raza, el color, la religión, el origen étnico o social, la discapacidad y otros desequilibrios de poder;
- ii) Difundir información sobre el enfoque holístico y positivo de la Convención respecto de la protección del niño me-

---

<sup>19</sup> También se deberán tener en cuenta en cada etapa las orientaciones detalladas que figuran en las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños.

diante campañas de información creativas en las escuelas y en la enseñanza entre homólogos, iniciativas educativas familiares, comunitarias e institucionales, profesionales y asociaciones de profesionales y de ONG y la sociedad civil;

- iii) Concertar alianzas con todos los sectores de la sociedad, incluidos los propios niños, las ONG y los medios de comunicación.

*b) Para los niños:*

- i) Registrar a todos los niños para facilitar su acceso a los servicios y a los procedimientos de reparación;
- ii) Ayudar a los niños a protegerse y a proteger a sus compañeros informándoles acerca de sus derechos, enseñándoles a vivir en sociedad y dándoles un nivel de autonomía acorde con su edad;
- iii) Poner en marcha programas de “tutoría” que prevean la intervención de adultos responsables y de confianza en la vida de niños que necesiten un apoyo complementario al prestado por sus cuidadores.

*c) Para las familias y las comunidades:*

- i) Prestar apoyo a los padres y a las personas encargadas del cuidado de los niños para que entiendan, adopten y pongan en práctica los principios de una buena crianza de los niños, basados en el conocimiento de los derechos del niño, el desarrollo infantil y las técnicas de disciplina positiva a fin de reforzar la capacidad de las familias de cuidar a los niños en un entorno seguro;
- ii) Ofrecer servicios pre y posnatales, programas de visitas a los hogares, programas de calidad para el desarrollo del niño en la primera infancia y programas de generación de ingresos para grupos desfavorecidos;
- iii) Reforzar los vínculos entre los servicios de salud mental, el tratamiento de la toxicomanía y los servicios de protección del niño;
- iv) Ofrecer programas de descanso y centros de apoyo a las familias que afrontan situaciones particularmente difíciles;

- v) Ofrecer albergues y centros de atención en caso de crisis para los progenitores (sobre todo las madres) que hayan sufrido violencia en el hogar, y para sus hijos;
  - vi) Prestar asistencia a la familia con medidas que fomenten la unidad familiar y permitan el pleno ejercicio y disfrute por los niños de sus derechos en el ámbito privado, absteniéndose de inmiscuirse indebidamente en las relaciones privadas y familiares de los niños, en función de las circunstancias.<sup>20</sup>
- d) *Para los profesionales que trabajan con niños y las instituciones (públicas y de la sociedad civil):*
- i) Detectar oportunidades de prevención y orientar las políticas y las prácticas sobre la base de estudios de investigación y la recopilación de datos;
  - ii) Aplicar, mediante un proceso participativo, políticas y procedimientos de protección del niño, códigos de deontología profesional y normas de atención de la infancia basados en los derechos;
  - iii) Prevenir la violencia en los lugares donde se cuida a los niños y en las instancias judiciales mediante, entre otras cosas, la elaboración y la aplicación de servicios de carácter comunitario, a fin de que el internamiento en una institución o la detención sean solo recursos de última instancia, con la finalidad exclusiva de proteger el interés superior del niño.

48. *Identificación.*<sup>21</sup> Se identifican factores de riesgo que afecten a determinados niños o grupos de niños y a sus cuidadores (para dar curso a iniciativas específicas de prevención) y se detectan indicios

<sup>20</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación General Núm. 17 (1989) sobre los derechos del niño; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Olsson c. Suecia* (Nº 1), sentencia de 24 de marzo de 1988, Serie A, Nº 130, párr. 81; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Velázquez Rodríguez c. Honduras*, sentencia de 10 de enero de 1989 (Fondo), Serie C, Nº 3, párr. 172.

<sup>21</sup> Los párrafos 48 y ss. también pueden aplicarse a los sistemas de justicia no formales y consuetudinarios.

fundados de maltrato (para facilitar una intervención adecuada y lo más rápida posible). Para ello es preciso que todas las personas que mantienen contactos con niños sean conscientes de los factores de riesgo y los indicadores de todas las formas de violencia, reciban orientación sobre la forma de interpretar esos indicadores y tengan los conocimientos, la voluntad y la capacidad necesarios para adoptar las medidas oportunas (como la protección en caso de emergencia). Hay que dar a los niños el mayor número posible de oportunidades de señalar los problemas apenas se planteen y antes de que se presente una situación de crisis, para que los adultos reconozcan esos problemas y actúen en consecuencia, aunque el niño no pida ayuda explícitamente. Es necesario ejercer una vigilancia particular en el caso de grupos marginados de niños que se vean en situación de especial vulnerabilidad porque se comunican con los demás de forma diferente, porque no pueden moverse o porque se les considera incompetentes, como los niños con discapacidad. Deben preverse las adaptaciones necesarias para que tengan las mismas posibilidades de comunicarse y señalar los problemas que los demás.

49. *Notificación.*<sup>22</sup> El Comité recomienda vivamente que todos los Estados partes elaboren mecanismos de atención seguros, bien divulgados, confidenciales y accesibles a los niños, sus representantes y otras personas, que permitan notificar los casos de violencia, por ejemplo, utilizando líneas telefónicas gratuitas que atiendan las 24 horas del día u otros medios de información y comunicación. La creación de mecanismos de notificación supone: a) el suministro de información adecuada para facilitar la presentación de quejas; b) la participación en investigaciones y actuaciones judiciales; c) la elaboración de protocolos adaptados a las diferentes circunstancias, y su amplia difusión entre los niños y la ciudadanía en general; d) la prestación de los correspondientes servicios de atención a los niños y las familias, y e) la

<sup>22</sup> Véanse también las Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos.

formación y la prestación de apoyo permanente al personal encargado de procesar la información recibida por los sistemas de notificación. Los mecanismos de notificación deben ir aparejados con servicios de ayuda que ofrezcan atención médica y social al público y deben presentarse como tales, en vez de dar lugar a respuestas esencialmente punitivas. Debe respetarse el derecho de los niños a ser escuchados y a que sus opiniones sean tomadas en serio. En todos los países, los profesionales que trabajan directamente con niños deben exigir, como mínimo, la notificación de casos, sospechas o riesgos de violencia. Deben existir procesos para asegurar la protección del profesional que haga una notificación, siempre que actúe de buena fe.

50. *Remisión a una institución.* La persona que atienda la notificación debe haber recibido instrucciones y explicaciones claras sobre el momento y la forma en que se debe remitir el asunto al organismo que esté encargado de coordinar la respuesta. Posteriormente, las remisiones entre sectores pueden ser realizadas por profesionales y administradores capacitados, si se determina que hay niños que necesitan protección (inmediata o a largo plazo) y servicios de atención especializada. Los profesionales que trabajen en el sistema de protección del menor deben estar familiarizados con los mecanismos de cooperación entre organismos y los protocolos de colaboración. El proceso consistirá en: a) una evaluación participativa y multidisciplinaria de las necesidades a corto y largo plazo del niño, de sus cuidadores y de su familia, invitando a todos ellos a dar a conocer sus opiniones, y teniéndolas debidamente en cuenta; b) la transmisión de los resultados de la evaluación al niño, a sus cuidadores y a su familia; c) la remisión del niño y su familia a los diferentes servicios que puedan atender esas necesidades, y d) el seguimiento y la evaluación de la idoneidad de la intervención.

51. *Investigación.* La investigación de los casos de violencia notificados por el niño, un representante del niño o un tercero, debe estar a cargo de profesionales cualificados que hayan recibido

una formación amplia y específica para ello y debe obedecer a un enfoque basado en los derechos del niño y en sus necesidades. Se han de adoptar procedimientos de investigación rigurosos pero adaptados a los niños para identificar correctamente los casos de violencia y aportar pruebas a procesos administrativos, civiles, penales o de protección de menores. Se ha de extremar la prudencia para no perjudicar al niño causándole ulteriores daños con el proceso de investigación. Con ese fin, todas las partes tienen la obligación de recabar las opiniones del niño y tenerlas debidamente en cuenta.

52. *Tratamiento.* El tratamiento es uno de los muchos servicios necesarios para “promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social” del niño víctima de violencia, y debe llevarse a cabo “en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño” (art. 39). En este sentido, es importante: a) recabar la opinión del niño y tenerla debidamente en cuenta; b) velar por la seguridad del niño; c) contemplar la posibilidad de que sea necesario colocar inmediatamente al niño en un entorno seguro, y d) tener en cuenta los efectos previsibles de las posibles intervenciones en el bienestar, la salud y el desarrollo del niño a largo plazo. Una vez diagnosticado el maltrato, es posible que el niño necesite servicios y atención médica, psiquiátrica y jurídica, y posteriormente un seguimiento a más largo plazo. Hay que organizar toda una serie de servicios, entre ellos entrevistas con todos los familiares y otras prácticas similares. También es preciso ofrecer servicios y tratamiento a los autores de actos de violencia, especialmente si se trata de menores. Es frecuente que los niños que tienen actitudes agresivas hacia otros niños se hayan visto privados del calor del hogar y de la comunidad; estos niños deben verse como víctimas de las condiciones en que se han criado, que han hecho nacer en ellos sentimientos de frustración, odio y agresividad. Se debe dar prioridad a medidas educativas que les permitan desarrollar actitudes, competencias y comportamientos más propicios a la vida en sociedad. Al mismo tiempo, deben examinarse sus condiciones de vida y fomentar la atención

y el apoyo a esos niños y a los demás niños de su familia y de su barrio. En cuanto a los niños con tendencias autolesivas, está reconocido que ese comportamiento es consecuencia de un grave sufrimiento psicológico y puede ser resultado de violencias infligidas por otras personas, por lo que no se lo debe penalizar. Las intervenciones han de ser de carácter asistencial y en ningún caso punitivas.

53. *Observación ulterior.* Los elementos siguientes han de estar siempre claramente establecidos: a) quién tiene la responsabilidad del niño y la familia desde el momento de la notificación y la remisión hasta la fase de observación ulterior; b) los objetivos de toda medida adoptada, que han de comunicarse exhaustivamente al niño y a las demás partes interesadas; c) los detalles, los plazos de ejecución y la duración propuesta de toda intervención, y d) los mecanismos y las fechas del examen, el seguimiento y la evaluación de las medidas adoptadas. Es esencial que haya continuidad entre las diferentes etapas de la intervención y un proceso de gestión de casos puede ser la mejor manera de lograrlo. Para que la ayuda sea eficaz es preciso que, una vez adoptadas, las medidas decididas mediante un proceso participativo no estén sujetas a demoras indebidas. El proceso de observación ulterior debe entenderse en el contexto del artículo 39 (recuperación y reintegración), el artículo 25 (examen periódico del tratamiento y de la internación), el párrafo 2 del artículo 6 (derecho al desarrollo) y el artículo 29 (objetivos de la educación que consisten en intenciones y aspiraciones al desarrollo). De conformidad con el párrafo 3 del artículo 9, se debe velar por que el niño mantenga el contacto con ambos padres, salvo si ello es contrario al interés superior del niño.

54. *Intervención judicial.*<sup>23</sup> Las garantías procesales se han de respetar en todo momento y lugar. En particular, todas las decisiones

---

<sup>23</sup> Véanse también las Directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre una justicia adaptada a los menores, aprobadas el 17 de noviembre de 2010, las Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los

que se adopten deben obedecer a la finalidad principal de proteger al niño, salvaguardar su posterior desarrollo y velar por su interés superior (y el de otros niños, si existe un riesgo de reincidencia del autor de los actos de violencia); además, hay que procurar que la intervención sea lo menos perjudicial posible, en función de lo que exijan las circunstancias. Asimismo, el Comité recomienda que se respeten las garantías siguientes:

- a) Los niños y sus padres deben ser informados debidamente y con prontitud por el sistema judicial u otras autoridades competentes (como la policía, los servicios de inmigración o los servicios educativos, sociales o sanitarios).
- b) Los niños que hayan sido víctimas de actos de violencia deben ser tratados con tacto y sensibilidad durante todo el procedimiento judicial, teniendo en cuenta su situación personal, sus necesidades, su edad, su sexo, los impedimentos físicos que puedan tener y su nivel de madurez, y respetando plenamente su integridad física, mental y moral.
- c) En la medida de lo posible, la intervención judicial debe ser de carácter preventivo, fomentar activamente un comportamiento positivo y prohibir los comportamientos negativos. La intervención judicial debe formar parte de un enfoque coordinado e integrado entre los diferentes sectores, prestar apoyo a los otros profesionales en su labor con los niños, los cuidadores, las familias y las comunidades y facilitar el acceso a toda la gama de servicios disponibles de atención y protección del niño.
- d) En todas las actuaciones en que participen niños que hayan sido víctimas de violencia, debe aplicarse el principio de celeridad, respetando el estado de derecho.

---

niños víctimas y testigos de delitos y la resolución 65/213 de la Asamblea General.



55. La intervención judicial puede consistir en:

- a) Respuestas diferenciadas y mediadas, como entrevistas colectivas con los familiares, mecanismos alternativos de solución de controversias, procedimientos de justicia restaurativa y acuerdos que prevean la entrega del niño al cuidado de un pariente o allegado (estos procedimientos deben respetar los derechos humanos, estar sujetos a una rendición de cuentas y estar a cargo de facilitadores capacitados);
- b) Una intervención del tribunal de menores o de familia que dé pie a la adopción de una medida específica de protección del niño;
- c) Procedimientos penales, que deben aplicarse estrictamente para poner fin a la impunidad generalizada de que gozan, de jure o de facto, los autores de actos de violencia, en particular cuando se trata de agentes estatales;
- d) Actuaciones disciplinarias o administrativas contra profesionales por negligencia o comportamiento impropio en la tramitación de casos en que hay sospechas de maltrato infantil (actuaciones internas cuando se trate de corporaciones profesionales por incumplimiento de los códigos deontológicos o las normas de atención del niño, o actuaciones externas);
- e) Órdenes judiciales de indemnización y rehabilitación para niños víctimas de actos de violencia en sus diferentes formas.

56. Cuando proceda, se deben establecer tribunales especializados de menores o de familia para los niños que hayan sido víctimas de violencia. Ello podría conllevar la creación de unidades especializadas en la policía, la judicatura y la fiscalía, con la posibilidad de prever adaptaciones en el proceso judicial para que los niños con discapacidad puedan participar en condiciones de igualdad y justicia. Todos los profesionales que trabajen con y para los niños e intervengan en esos casos deben recibir una formación interdisciplinaria especial sobre los derechos y las necesidades de los niños de diferentes grupos de edad, así como sobre

los procedimientos más idóneos para ellos. Al tiempo que se aplica un enfoque multidisciplinario, se deben respetar las normas profesionales de confidencialidad. La decisión de separar a un niño de sus padres o de su entorno familiar solo debe adoptarse cuando redunde en el interés superior del niño (arts. 9 y 20, párr. 1). Ahora bien, en los casos de violencia en que los autores son los cuidadores principales del niño, con las salvaguardias relativas a los derechos del niño antes enumeradas, y en función de la gravedad de los hechos y de otros factores, la adopción de medidas de intervención de carácter social y educativo y de un criterio restaurativo suele ser preferible a la vía judicial exclusivamente punitiva. Deben preverse medios de reparación eficaces, como la indemnización de las víctimas y el acceso a mecanismos de reparación y de apelación o a mecanismos independientes de denuncia.

57. *Procedimientos eficaces.* Las medidas de protección mencionadas en los párrafos 1 y 2 del artículo 19 e integradas en un enfoque sistemático (véase el párrafo 71) exigen “procedimientos eficaces” que aseguren su aplicación, su calidad, su pertinencia, su accesibilidad, su impacto y su eficacia. Estos procedimientos deberían ser los siguientes:

- a) Coordinación intersectorial, con arreglo a protocolos y memorandos de entendimiento, según sea necesario;
- b) Formulación y ejecución de tareas sistemáticas y permanentes de compilación y análisis de datos;
- c) Elaboración y cumplimiento de un programa de investigación, y
- d) Formulación de objetivos e indicadores mensurables relativos a las políticas, los procesos y los resultados para los niños y las familias.

58. Los indicadores de resultados deben referirse al desarrollo positivo y el bienestar del niño como persona titular de derechos, y no limitarse a la incidencia, la prevalencia y los tipos o el alcance de la violencia. También se deben tener en cuenta las investigaciones de muertes de niños, los casos de lesiones graves, las

encuestas y los exámenes sistémicos para identificar las causas fundamentales de la violencia y recomendar medidas correctivas. Las investigaciones deben basarse en el acervo existente de conocimientos sobre la protección del niño a nivel nacional e internacional, y beneficiarse de la colaboración interdisciplinaria e internacional para crear la mayor complementariedad posible. (Véase también el párrafo 72 j) sobre la rendición de cuentas, en relación con los marcos nacionales de coordinación.)

## V. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 19 EN EL CONTEXTO MÁS AMPLIO DE LA CONVENCIÓN

59. *Definición de un enfoque basado en los derechos del niño.* El respeto de la dignidad, la vida, la supervivencia, el bienestar, la salud, el desarrollo, la participación y la no discriminación del niño como persona titular de derechos debe afirmarse y defenderse como objetivo primordial de las políticas de protección del niño en los Estados partes. La mejor forma de lograrlo es respetar, proteger y hacer efectivos todos los derechos consagrados en la Convención (y en sus protocolos facultativos). Es necesario adoptar un nuevo paradigma y alejarse de los enfoques de la protección del niño que perciben y tratan a los niños como “objetos” que necesitan asistencia y no como personas titulares de derechos, entre ellos el derecho inalienable a la protección. Un enfoque basado en los derechos del niño da mayor efectividad a los derechos que la Convención reconoce a todos los niños, reforzando la capacidad de los responsables de cumplir sus obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos esos derechos (art. 4) y la capacidad de los titulares de derechos de reivindicarlos, guiados en todo momento por el derecho a la no discriminación (art. 2), la consideración del interés superior del niño (art. 3, párr. 1), el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 6) y el respeto de las opiniones del niño (art. 12). Asimismo, los niños tienen derecho a ser orientados y guiados en el ejercicio de sus derechos por sus cuidadores, sus padres y los miembros de la comunidad, de modo acorde con la evolución de sus facultades

(art. 5). Se trata de un enfoque holístico que hace hincapié en el apoyo a los puntos fuertes y los recursos del propio niño y de todos los sistemas sociales de que forma parte: la familia, la escuela, la comunidad, las instituciones, y los sistemas religiosos y culturales.

60. *Artículo 2 (no discriminación)*. El Comité recalca que los Estados partes deben adoptar las medidas adecuadas para garantizar a todos los niños el derecho a la protección contra todas las formas de violencia “sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales”. Ello incluye la discriminación basada en prejuicios hacia los niños explotados sexualmente con fines comerciales, los niños de la calle o los niños en conflicto con la ley, o en la forma de vestir y el comportamiento de los niños. Los Estados partes deben combatir la discriminación contra los grupos de niños vulnerables o marginados, tal como se indica en el párrafo 72 g) de la presente Observación General, y esforzarse activamente en garantizar a esos niños el ejercicio de su derecho a la protección, en condiciones de igualdad con los demás niños.

61. *Artículo 3 (interés superior del niño)*. El Comité hace hincapié en que la interpretación del interés superior del niño debe ser compatible con todas las disposiciones de la Convención, incluida la obligación de proteger a los niños contra toda forma de violencia. Este principio no puede aducirse para justificar prácticas tales como castigos corporales y otras formas de castigos crueles o degradantes, que están reñidas con la dignidad humana y el derecho a la integridad física del niño. Lo que a juicio de un adulto es el interés superior del niño no puede primar sobre la obligación de respetar todos los derechos del niño enunciados en la Convención. En particular, el Comité sostiene que la mejor forma de defender el interés superior del niño es:

- a) Prevenir todas las formas de violencia y promover la crianza positiva de los niños, haciendo hincapié en la necesidad de centrar los marcos nacionales de coordinación en la prevención primaria;
- b) Invertir recursos humanos, financieros y técnicos suficientes en la aplicación de un sistema integrado de protección y atención del niño basado en los derechos.

62. *Artículo 6 (vida, supervivencia y desarrollo)*. La protección contra todas las formas de violencia debe considerarse no solo desde el punto de vista del derecho del niño a la vida y la supervivencia, sino también en relación con su derecho al desarrollo, que se ha de interpretar en consonancia con el objetivo global de la protección del niño. Así pues, la obligación del Estado parte incluye la protección integral contra la violencia y la explotación que pongan en peligro el derecho del menor a la vida, la supervivencia y el desarrollo. El Comité espera que los Estados interpreten el término “desarrollo” en su sentido más amplio, como concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño. Las medidas de aplicación deben estar dirigidas a conseguir el desarrollo óptimo de todos los niños.

63. *Artículo 12 (derecho a ser escuchado)*. El Comité opina que la participación de los niños facilita la protección y que a su vez esta es de vital importancia para la participación. Los niños tienen derecho a ser escuchados desde una edad muy temprana, cuando son particularmente vulnerables a la violencia. Hay que incitar a los niños a expresar sus opiniones, y tenerlas debidamente en cuenta en cada etapa del proceso de protección del niño. El derecho del niño a ser escuchado es particularmente importante en situaciones de violencia (véanse los párrafos 118 y ss. de la Observación General Núm. 12 del Comité). Refiriéndose a la familia y la crianza de los niños, el Comité dijo que este derecho tiene una función preventiva contra toda forma de violencia en el hogar y en la familia. El Comité subraya asimismo la importancia de la participación de los niños en la formulación de estrategias de

prevención en general y en la escuela, en particular para eliminar y prevenir el acoso escolar y otras formas de violencia. Se deben respaldar las iniciativas y programas destinados a reforzar la capacidad de los propios niños de eliminar la violencia. Habida cuenta de que la experiencia de la violencia es intrínsecamente inhibitoria, es preciso actuar con sensibilidad y hacer de modo que las intervenciones de protección no tengan el efecto de inhibir aún más a los niños, sino que contribuyan positivamente a su recuperación y reintegración mediante una participación cuidadosamente facilitada. El Comité observa que los grupos particularmente marginados y/o discriminados tienen dificultades para participar. La superación de esas dificultades es particularmente importante para la protección de esos niños, que suelen estar entre los más afectados por la violencia.

64. Los dos artículos siguientes de la Convención también son importantes en general, lo que les da un significado particular para la aplicación del artículo 19.

65. *Artículo 4 (medidas apropiadas)*. El artículo 4 obliga a los Estados partes a adoptar todas las medidas necesarias para dar efectividad a todos los derechos reconocidos en la Convención, incluido el artículo 19. Al aplicar el artículo 4 de la Convención, cabe observar que el derecho a la protección contra todas las formas de violencia señaladas en el artículo 19 es un derecho y una libertad civil. Por lo tanto, la aplicación del artículo 19 es una obligación inmediata e incondicional de los Estados partes. Habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 4, sean cuales fueren sus circunstancias económicas los Estados están obligados a adoptar todas las medidas posibles para dar efectividad a los derechos del niño, prestando especial atención a los grupos más desfavorecidos (véase la Observación General Núm. 5 del Comité, párr. 8). En el artículo se insiste en que los recursos disponibles deberán utilizarse al máximo.

66. *Artículo 5 (dirección y orientación en consonancia con la evolución de sus facultades)*. La aplicación del artículo 19 exige el

reconocimiento y el respaldo de la importancia primordial de los padres, las familias ampliadas, los tutores y los miembros de la comunidad en el cuidado y la protección de los niños y la prevención de la violencia. Este criterio es conforme al artículo 5, según el cual se han de respetar las responsabilidades, los derechos y las obligaciones de los cuidadores del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la Convención (incluido el artículo 19). (Véase también el párrafo 72 d) sobre la primacía de las familias en el contexto de los marcos nacionales de coordinación, y otros artículos pertinentes para las familias).

67. *Otros artículos pertinentes.* La Convención contiene numerosos artículos que se relacionan explícita o implícitamente con la violencia y la protección del menor. El artículo 19 debería leerse conjuntamente con esos artículos. Esas referencias exhaustivas son prueba de la necesidad de tener en cuenta la amenaza omnipresente que representa la violencia en todas sus formas para la aplicación de los derechos del niño y de proteger a los niños en todas las situaciones de su vida y su desarrollo.

## VI. MARCO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA PARA CON LOS NIÑOS

68. *Más allá de los planes nacionales de acción.* El Comité reconoce que muchos planes nacionales de acción adoptados por los Estados partes a fin de hacer efectivos los derechos del niño incluyen medidas para prohibir, prevenir y eliminar toda forma de violencia contra los niños. Esos planes de acción, aunque contribuyen al disfrute de los derechos del niño, han tropezado con numerosas dificultades en su ejecución, vigilancia, evaluación y seguimiento. Una de ellas, por ejemplo, es su frecuente desvinculación de las políticas, los programas, el presupuesto y los mecanismos de coordinación generales en materia de desarrollo. Para

que pueda disponerse de un instrumento más viable y flexible, el Comité propone la creación de un “marco de coordinación de la lucha contra la violencia hacia los niños” para todas las medidas basadas en los derechos del niño y encaminadas a proteger a los niños contra la violencia en todas sus formas y respaldar la creación de un entorno protector.<sup>24</sup> Ese marco de coordinación puede hacer las veces de los planes de acción nacionales cuando estos todavía no existan o no hayan surtido efecto. En caso de que ya se esté ejecutando de forma eficaz un plan nacional de acción, el marco de coordinación puede complementar esos esfuerzos, estimular el debate y generar nuevas ideas y recursos para mejorar su funcionamiento.

69. *Marco nacional de coordinación de la lucha contra la violencia para con los niños.* El marco de coordinación puede constituir una referencia común y un mecanismo de comunicación entre los ministerios y también para los agentes estatales y de la sociedad civil a todos los niveles con respecto a las medidas necesarias, en toda la gama de medidas y en cada una de las etapas de intervención indicadas en el artículo 19. Ello puede fomentar la flexibilidad y la creatividad y permitir la formulación y la aplicación de iniciativas impulsadas al mismo tiempo por los poderes públicos y la comunidad, pero inscritas en un marco general coherente y coordinado. En recomendaciones y observaciones generales anteriores, incluida su Observación General Núm. 5 sobre las medidas generales de aplicación, el Comité ya ha instado a los Estados partes a formular planes y estrategias correspondientes a aspectos específicos de la Convención (por ejemplo, la justicia de menores o la primera infancia). Es en este contexto en el que el Comité recomienda la creación de un marco nacional de coordinación sobre la protección contra todas las formas de violencia, que prevea medidas integrales de prevención.

<sup>24</sup> Véanse también las recomendaciones generales del Experto independiente para el estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños (A/61/299), párr. 96.



70. *Puntos de partida diferentes.* El Comité reconoce que proteger a los niños contra todas las formas de violencia es sumamente difícil en la mayor parte de los países y que los Estados partes diseñan y aplican medidas partiendo de situaciones muy diferentes en lo que respecta a las infraestructuras jurídicas, institucionales y de servicios existentes, las costumbres culturales y las competencias profesionales y los recursos de que disponen.

71. *El proceso de elaboración de un marco nacional de coordinación.* No existe un modelo único de marco de coordinación de la lucha contra todas las formas de violencia. Algunos países se han inclinado por un sistema discreto de protección del menor mientras que otros prefieren integrar las cuestiones de protección en los sistemas convencionales existentes de aplicación de los derechos del niño. La experiencia muestra que el proceso de elaboración de un sistema es determinante para su correcto funcionamiento. Son menester iniciativas hábiles de facilitación para asegurar la participación y la plena implicación de representantes de alto nivel de todos los grupos interesados, tal vez por conducto de un grupo de trabajo multidisciplinario debidamente facultado para adoptar decisiones, que se reúna regularmente y sea ambicioso. Un sistema de prevención y protección de todas las formas de violencia debe basarse en los puntos fuertes de las estructuras, los servicios y las organizaciones existentes, tanto formales como informales. Se deben identificar las deficiencias y subsanarlas, sobre la base de las obligaciones enunciadas en el artículo 19 y en la Convención en general, así como de otros instrumentos de derechos humanos internacionales y regionales, y guiándose por las orientaciones del estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, la presente Observación General y otros documentos de apoyo a la aplicación de la Convención. La planificación nacional debe ser un proceso transparente e incluyente, que mantenga plenamente informada a la ciudadanía y asegure la participación de los poderes públicos, ONG, investigadores y profesionales especialistas, los padres y los niños. El proceso ha de ser accesible y comprensible tanto

para los niños como para los adultos. Se realizará una previsión detallada de los costos y la financiación del marco nacional de coordinación, que incluya los recursos humanos y técnicos necesarios; siempre que sea posible, esta previsión se integrará en el presupuesto nacional destinado a la infancia.

72. *Elementos que se han de incorporar a los marcos nacionales de coordinación.* Es preciso incorporar los elementos siguientes a todas las medidas (legislativas, administrativas, sociales y educativas) y en todas las etapas de la intervención (desde la prevención hasta la recuperación y la reintegración):

- a) *Un enfoque basado en los derechos del niño.* Este planteamiento descansa en el reconocimiento del niño como titular de derechos y no como beneficiario de la benevolencia de los adultos. Incluye el respeto de los niños y la consulta y cooperación con ellos, así como su intervención en la elaboración, la ejecución, la vigilancia y la evaluación del marco de coordinación y de las medidas específicas que forman parte de él, teniendo en cuenta la edad y la evolución de las facultades del niño o de los niños.
- b) *Las dimensiones de género de la violencia contra los niños.* Los Estados partes deben procurar que las políticas y medidas que se adopten tengan en cuenta los distintos factores de riesgo a que se enfrentan las niñas y los niños en lo que respecta a las diversas formas de violencia en diferentes entornos. Los Estados deberían hacer frente a todas las formas de discriminación de género en el marco de una estrategia amplia de prevención de la violencia. Esto significa luchar contra los estereotipos basados en el género, los desequilibrios de poder, las desigualdades y la discriminación, factores todos ellos que contribuyen a perpetuar la utilización de la violencia y la coacción en el hogar, la escuela y los centros educativos, las comunidades, el lugar de trabajo, las instituciones y la sociedad en general. Deben alentarse activamente las asociaciones y alianzas estraté-

gicas entre niños y adultos de sexo masculino, dando a estos, al igual que a las mujeres y las niñas, oportunidades de aprender a respetar al otro sexo y a poner fin a la discriminación de género y sus manifestaciones violentas.

- c) *Prevención primaria (general)*. Para más detalles, véase el párrafo 42 de la presente Observación General.
- d) *El papel central de la familia en las estrategias de cuidado y protección de los niños*.<sup>25</sup> Las familias (incluidas las familias ampliadas y otras modalidades de acogida familiar) son las más indicadas para proteger a los niños y prevenir la violencia. Las familias también pueden prestar apoyo a los niños y darles los medios de protegerse. Por lo tanto, el fortalecimiento de la vida familiar, el apoyo a las familias y la asistencia a las familias en dificultad deben ser actividades prioritarias de protección del menor en cada etapa de la intervención, especialmente en la prevención (estableciendo una modalidad adecuada de cuidado de los niños) y en las fases iniciales de la intervención. No obstante, el Comité reconoce también que gran parte de la violencia de que son víctimas los niños, incluido el abuso sexual, tiene lugar en el contexto familiar, y subraya la necesidad de intervenir en las familias en las que los niños estén expuestos a actos de violencia cometidos por familiares.
- e) *Factores de resiliencia y protección*. Es de primordial importancia entender estos factores que son, por ejemplo, las fuerzas y apoyos internos y externos que fomentan la seguridad personal y reducen los malos tratos y el abandono y sus consecuencias negativas. Entre los factores protectivos figuran las familias estables; la crianza de los niños por adultos que atiendan a las necesidades físicas y psicosociales de los niños; una disciplina positiva y no violenta; la existencia de un vínculo sólido del niño con al menos un adulto; relaciones de apoyo con los compañeros y las demás perso-

---

<sup>25</sup> Véanse también las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños.

nas (incluidos los profesores); un entorno social que fomente actitudes y comportamientos prosociales, no violentos y no discriminatorios; un alto nivel de cohesión social en la comunidad, y la existencia de sólidas redes sociales y vínculos con los vecinos.

f) *Factores de riesgo*. Es preciso adoptar medidas enérgicas y especialmente adaptadas para contrarrestar los factores de riesgo a que pueden estar expuestos los niños o los grupos de niños en general o en contextos particulares. Los factores de riesgo pueden provenir de los padres, cuando consumen drogas, tienen problemas psiquiátricos o se hallan socialmente aislados, o de la familia cuando esta se ve afectada por la pobreza, el desempleo, la discriminación o la marginación. A nivel universal, se consideran vulnerables todos los niños hasta los 18 años de edad, porque no ha concluido aún su crecimiento y desarrollo neurológico, psicológico, social y físico. Los lactantes y los niños pequeños son los más vulnerables debido a la inmadurez de su cerebro, todavía en desarrollo, y a su completa dependencia de los adultos. Aunque corren peligro los niños de ambos sexos, la violencia suele tener un componente de género.

g) *Niños en situaciones de vulnerabilidad potencial*. Los grupos de niños que pueden verse expuestos a la violencia son, entre otros, los siguientes: los niños que no viven con sus padres biológicos sino en diversas modalidades de cuidados alternativos; los que no han sido inscritos en el registro civil al nacer; los que viven en la calle; los que están en conflicto, real o aparente, con la ley; los que tienen discapacidades físicas, sensoriales, cognitivas, psicosociales y congénitas, padecen de enfermedades adquiridas y/o crónicas o presentan serios problemas de comportamiento; los niños indígenas<sup>26</sup> o pertenecientes a otras minorías étnicas; los que

<sup>26</sup> En algunas sociedades, a diferencia de lo que se observa en las familias no indígenas, es el “abandono” y no el “maltrato” el principal motivo de separación de los niños indígenas de sus familias. Los servicios de apoyo a la fami-

pertenecen a grupos religiosos o lingüísticos minoritarios; los que son lesbianas, gays, transgénero o transexuales; los que están expuestos a sufrir prácticas tradicionales nocivas; los que se han casado precozmente (especialmente las niñas y en particular, pero no exclusivamente, en caso de matrimonio forzoso); los que realizan un trabajo infantil peligroso, incluidas sus peores formas; los niños migrantes o refugiados o los niños desplazados y/o víctimas de trata; los que ya han sufrido violencias; los que son víctimas y testigos de actos de violencia en el hogar y en las comunidades; los que pertenecen a los estratos socioeconómicos urbanos más bajos, donde puede ser fácil conseguir armas de fuego y de otro tipo, drogas y alcohol; los que viven en zonas propensas a los accidentes o las catástrofes, o en entornos tóxicos; los niños afectados o infectados por el VIH/sida; los niños desnutridos; los que están a cargo de otros niños; los niños que se ocupan de otras personas o son cabeza de familia; aquellos cuyos padres son menores de 18 años; los niños no deseados, prematuros o provenientes de un parto múltiple; los niños hospitalizados sin supervisión adecuada o sin contacto con sus cuidadores, y los niños expuestos a las tecnologías de la información y la comunicación sin salvaguardias, supervisión ni medios adecuados para protegerse. Los niños en las situaciones de emergencia son muy vulnerables a la violencia cuando, a consecuencia de conflictos sociales y armados, desastres naturales y otras situaciones de emergencia complejas y crónicas, los sistemas sociales se derrumban, los niños se ven separados de sus cuidadores y los

---

lia y las intervenciones no punitivas que enfrentan directamente las causas de esas situaciones (como la pobreza, las condiciones de vivienda y diversas circunstancias históricas) acostumbran a ser más apropiadas. Hay que luchar especialmente contra la discriminación en la prestación de servicios y en la gama de intervenciones posibles que se ofrecen a las comunidades indígenas y a otras minorías.

espacios de atención y seguridad resultan dañados o incluso destruidos.

- h) *Asignación de recursos.* Se han de asignar los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios a los diferentes sectores hasta el máximo de los recursos disponibles. Deben crearse y ponerse en funcionamiento sólidos mecanismos de vigilancia para que la asignación de presupuestos y la eficiencia de su ejecución estén sujetas a un sistema de rendición de cuentas.
- i) *Mecanismos de coordinación.* Estos mecanismos se han de describir explícitamente para que haya una coordinación eficaz a los niveles central, regional y local, entre los diferentes sectores y con la sociedad civil, incluido el mundo de la investigación empírica. Estos mecanismos deben complementarse con las medidas administrativas descritas más arriba.
- j) *Rendición de cuentas.* Hay que garantizar que los Estados partes, los organismos y organizaciones nacionales y locales y las entidades pertinentes de la sociedad civil colaboren activamente entre sí para establecer normas, indicadores, instrumentos y sistemas de vigilancia, medición y evaluación, y los utilicen para cumplir sus obligaciones y compromisos de proteger a los niños contra la violencia. El Comité ha manifestado constantemente su apoyo a los sistemas de rendición de cuentas, en particular mediante la reunión y el análisis de datos, la elaboración, la vigilancia y la evaluación de indicadores y el apoyo a las instituciones independientes de defensa de los derechos humanos. El Comité recomienda a los Estados partes que publiquen un informe anual sobre los avances logrados en materia de prohibición, prevención y eliminación de la violencia, que lo presenten al Parlamento para que sea objeto de examen y debate y que inviten a todos los interesados a responder a la información que figure en el informe.

## VII. LOS RECURSOS PARA LA APLICACIÓN Y LA NECESIDAD DE UNA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

73. *Obligaciones de los Estados partes.* Habida cuenta de las obligaciones que incumben a los Estados partes en virtud de los artículos 4 y 19, entre otros, el Comité considera que la limitación de recursos no justifica que un Estado parte no adopte ninguna de las medidas necesarias, o suficientes, para proteger a los niños. En consecuencia, se insta a los Estados partes a que adopten marcos de coordinación globales, estratégicos y con plazos definidos para la atención y la protección de los niños. En particular, el Comité hace hincapié en la necesidad de consultar a los niños en la elaboración de estas estrategias, marcos y medidas.

74. *Fuentes de financiación.* Teniendo en cuenta los diferentes puntos de partida descritos en el párrafo 70, y en el entendimiento de que los presupuestos a nivel nacional y descentralizado deben ser las principales fuentes de los recursos destinados a las estrategias de atención y protección de los niños, el Comité señala a la atención de los Estados partes las posibilidades de cooperación y asistencia internacionales descritas en los artículos 4 y 45 de la Convención. El Comité exhorta a los asociados que se indican a continuación a que presten apoyo financiero y técnico, incluidas actividades de formación, a los programas de protección del niño, teniendo debidamente en cuenta lo dispuesto en el artículo 19 y en la Convención en general:<sup>27</sup> los Estados partes que participan en la cooperación para el desarrollo; las instituciones donantes

---

<sup>27</sup> Véase la Observación General Núm. 5 (párrs. 61, 62 y 64) sobre la necesidad de incorporar los derechos del niño en la cooperación y la asistencia técnica internacionales; la necesidad de que la cooperación y la asistencia estén guiadas por la Convención y promuevan plenamente la aplicación de esta; la asignación de una parte sustantiva de la ayuda y la asistencia internacionales expresamente a la atención de los niños, y la necesidad de que los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y los enfoques sectoriales del desarrollo contengan un sólido componente basado en los derechos del niño.

(entre ellas el Banco Mundial, los donantes privados y las fundaciones); los organismos y organizaciones de las Naciones Unidas, y los demás organismos y organizaciones internacionales y regionales. Este apoyo financiero y técnico ha de prestarse sistemáticamente por mediación de asociaciones sólidas y equitativas, a nivel nacional e internacional. Los programas de protección basados en los derechos del niño deben ser uno de los componentes principales de la asistencia al desarrollo sostenible de los países que reciben ayuda internacional. El Comité alienta a esos organismos a que sigan trabajando con el Comité, el Representante Especial del Secretario General sobre la violencia contra los niños y otros mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, para avanzar hacia la consecución de ese objetivo.

75. *Recursos necesarios a nivel internacional.* Es necesario también invertir en los siguientes sectores a nivel internacional, para ayudar a los Estados partes a cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 19:

- a) Recursos humanos: mejorar la comunicación, la cooperación y los intercambios individuales en las asociaciones profesionales y entre ellas (por ejemplo organizaciones o instituciones médicas, psiquiátricas, de trabajo social, jurídicas, educativas, de lucha contra el maltrato infantil, académicas, de investigación, y las dedicadas a los derechos del niño y a la formación); mejorar la comunicación y la cooperación en los grupos de la sociedad civil y entre ellos (por ejemplo los círculos de investigadores, las ONG, las organizaciones dirigidas por niños, las organizaciones religiosas, las asociaciones de personas con discapacidad, los grupos comunitarios y de jóvenes y los especialistas que se dedican a producir e intercambiar conocimientos y prácticas);
- b) Recursos financieros: mejorar la coordinación, la vigilancia y la evaluación de la ayuda de los donantes; seguir desarrollando los análisis de los capitales financiero y humano para que los economistas, los investigadores y los Estados partes



puedan apreciar plenamente los costos de aplicación de sistemas holísticos de protección del niño (enfaticando la prevención primaria) y compararlos con los costos de gestionar los efectos directos e indirectos (incluidos los efectos intergeneracionales) de la violencia a nivel personal, comunitario, nacional e incluso internacional, y examen por las instituciones financieras internacionales de “sus políticas y actividades para tener en cuenta la repercusión que puedan tener en los niños”;<sup>28</sup>

- c) Recursos técnicos: indicadores basados en datos, sistemas, modelos (incluidos modelos de legislación), instrumentos, directrices, protocolos y normas sobre prácticas óptimas, destinados a las comunidades y los profesionales, con orientaciones sobre el modo de adaptarlas a diferentes contextos; una plataforma para el intercambio y la consulta sistemáticos de la información (conocimiento y práctica); claridad y transparencia universales en la elaboración de presupuestos para la defensa de los derechos del niño y la protección del menor, así como la vigilancia de los resultados de la protección del menor en los ciclos de expansión y depresión económica y en circunstancias difíciles (la asistencia técnica se debe establecer progresivamente, mediante información, modelos y actividades conexas de formación).

76. *Cooperación transfronteriza regional e internacional.* Además de la asistencia para el desarrollo, la cooperación es necesaria para abordar cuestiones relativas a la protección de los niños que trascienden las fronteras nacionales, como las siguientes: los desplazamientos transfronterizos de niños —no acompañados o con su familia— voluntarios o forzosos (por ejemplo a consecuencia de un conflicto, una hambruna, desastres nacionales o epidemias) que pueden exponer a los niños al riesgo de sufrir daños; la trata transfronteriza de niños con fines de explotación laboral o sexual,

<sup>28</sup> A/61/299, párr. 117.

adopción, extirpación de órganos u otros fines; los conflictos que trascienden las fronteras nacionales y pueden comprometer la seguridad del niño y su acceso a sistemas de protección, aunque permanezca en su país de origen, y los desastres que afectan a varios países al mismo tiempo. Podrían tener que aprobarse leyes ser necesario aprobar legislación, políticas, programas y asociaciones específicas para proteger a los niños afectados por problemas transfronterizos que atañen a su protección (por ejemplo la ciberdelincuencia y la persecución extraterritorial de quienes abusan sexualmente de niños cuando viajan o hacen turismo, y las personas dedicadas a la trata de familias y niños), tanto si esos niños reciben cuidados tradicionales como si se encuentran al cuidado *de facto* del Estado, por ejemplo los niños no acompañados.



**OBSERVACIÓN GENERAL NÚM. 14\***  
**SOBRE EL DERECHO DEL NIÑO A QUE SU INTERÉS  
SUPERIOR SEA UNA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL  
(ARTÍCULO 3, PÁRRAFO 1)**

**I. INTRODUCCIÓN**

**A. El interés superior del niño: un derecho,  
un principio y una norma de procedimiento**

1. El artículo 3, párrafo 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño otorga al niño el derecho a que se considere y tenga en cuenta de manera primordial su interés superior en todas las medidas o decisiones que le afecten, tanto en la esfera pública como en la privada. Además, esa disposición establece uno de los valores fundamentales de la Convención. El Comité de los Derechos del Niño (el Comité) ha determinado que el artículo 3, párrafo 1, enuncia uno de los cuatro principios generales de la Convención en lo que respecta a la interpretación y aplicación de todos los derechos del niño,<sup>1</sup> y lo aplica como un concepto dinámico debe evaluarse adecuadamente en cada contexto.

2. El “interés superior del niño” no es un concepto nuevo. En efecto, es anterior a la Convención y ya se consagraba en la Declaración de los Derechos del Niño, de 1959 (párr. 2) y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (arts. 5 b) y 16, párr. 1 d)), así como en instrumentos

---

\* CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013. Aprobada por el Comité en su 62o. período de sesiones, 14 de enero a 1 de febrero de 2013.

<sup>1</sup> Observación General Núm. 5 (2003) sobre las medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, párr. 12; y Observación General Núm. 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado, párr. 2.

regionales y numerosas normas jurídicas nacionales e internacionales.

3. La Convención también se refiere explícitamente al interés superior del niño en otras disposiciones, a saber: el artículo 9 (separación de los padres); el artículo 10 (reunión de la familia); el artículo 18 (obligaciones de los padres); el artículo 20 (privación de un medio familiar y otros tipos de cuidado); el artículo 21 (adopción); el artículo 37 c) (separación de los adultos durante la privación de libertad), y el artículo 40, párrafo 2 b) iii), (garantías procesales, incluida la presencia de los padres en las audiencias de las causas penales relativas a los niños en conflicto con la ley). También se hace referencia al interés superior del niño en el Protocolo facultativo de la Convención relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (preámbulo y artículo 8) y el Protocolo facultativo de la Convención relativo a un procedimiento de comunicaciones (preámbulo y artículos 2 y 3).

4. El objetivo del concepto de interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico del niño.<sup>2</sup> El Comité ya ha señalado<sup>3</sup> que “[l]o que a juicio de un adulto es el interés superior del niño no puede primar sobre la obligación de respetar todos los derechos del niño enunciados en la Convención”. Recuerda que en la Convención no hay una jerarquía de derechos; todos los derechos previstos responden al “interés superior del niño” y ningún derecho debería verse perjudicado por una interpretación negativa del interés superior del niño.

---

<sup>2</sup> El Comité espera que los Estados interpreten el término “desarrollo” como “concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño” (Observación General Núm. 5, párr. 12).

<sup>3</sup> Observación General Núm. 13 (2011) sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, párr. 61.

5. La plena aplicación del concepto de interés superior del niño exige adoptar un enfoque basado en los derechos, en el que colaboren todos los intervinientes, a fin de garantizar la integridad física, psicológica, moral y espiritual holísticas del niño y promover su dignidad humana.

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

- a) Un derecho sustantivo: el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concreto o genérico o a los niños en general. El artículo 3, párrafo 1, establece una obligación intrínseca para los Estados, es de aplicación directa (aplicabilidad inmediata) y puede invocarse ante los tribunales.
- b) Un principio jurídico interpretativo fundamental: si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño. Los derechos consagrados en la Convención y sus Protocolos facultativos establecen el marco interpretativo.
- c) Una norma de procedimiento: siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales. Además, la justificación de las decisiones debe dejar patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho. En este sentido, los Estados partes deberán explicar cómo se ha respetado este derecho en la decisión, es decir,

qué se ha considerado que atendía al interés superior del niño, en qué criterios se ha basado la decisión y cómo se han ponderado los intereses del niño frente a otras consideraciones, ya se trate de cuestiones normativas generales o de casos concretos.

7. En la presente Observación General, la expresión “el interés superior del niño” abarca las tres dimensiones arriba expuestas.

## B. Estructura

8. El alcance de la presente Observación General se limita al artículo 3, párrafo 1, de la Convención y no abarca el artículo 3, párrafo 2, dedicado al bienestar de los niños, ni el artículo 3, párrafo 3, que se refiere a la obligación de los Estados partes de velar por que las instituciones, los servicios y los establecimientos para los niños cumplan las normas establecidas, y por que existan mecanismos para garantizar el respeto de las normas.

9. El Comité indica los objetivos de la presente Observación General (cap. II) y expone la naturaleza y alcance de la obligación impuesta a los Estados partes (cap. III). También ofrece un análisis jurídico del artículo 3, párrafo 1 (cap. IV), en el que se explica su relación con otros principios generales de la Convención. El capítulo V está dedicado a la aplicación, en la práctica, del principio del interés superior del niño, mientras que el capítulo VI proporciona directrices sobre la difusión de la Observación General.

## II. OBJETIVOS

10. La presente Observación General tiene por objeto garantizar que los Estados partes en la Convención den efectos al interés superior del niño y lo respeten. Define los requisitos para su debida consideración, en particular en las decisiones judiciales y

administrativas, así como en otras medidas que afecten a niños con carácter individual, y en todas las etapas del proceso de aprobación de leyes, políticas, estrategias, programas, planes, presupuestos, iniciativas legislativas y presupuestarias, y directrices (es decir, todas las medidas de aplicación) relativas a los niños en general o a un determinado grupo. El Comité confía en que esta Observación General guíe las decisiones de todos los que se ocupan de los niños, en especial los padres y los cuidadores.

11. El interés superior del niño es un concepto dinámico que abarca diversos temas en constante evolución. La presente Observación General proporciona un marco para evaluar y determinar el interés superior del niño; no pretende establecer lo que es mejor para el niño en una situación y un momento concretos.

12. El objetivo principal de la presente Observación General es mejorar la comprensión y observancia del derecho del niño a que su interés superior sea evaluado y constituye una consideración primordial o, en algunos casos, la consideración primordial (véase el párrafo 38 *infra*). El propósito general es promover un verdadero cambio de actitud que favorezca el pleno respeto de los niños como titulares de derechos. En concreto, ello repercute en los siguientes aspectos:

- a) La elaboración de todas medidas de aplicación adoptadas por los gobiernos;
- b) Las decisiones individuales tomadas por autoridades judiciales o administrativas o por entidades públicas a través de sus agentes que afectan a uno o varios niños en concreto;
- c) Las decisiones adoptadas por entidades de la sociedad civil y el sector privado, incluidas las organizaciones con y sin fines de lucro, que prestan servicios relacionados con los niños o que les afectan;
- d) Las directrices relacionadas con medidas tomadas por personas que trabajan con los niños y para ellos, en particular los padres y los cuidadores.



### III. NATURALEZA Y ALCANCE DE LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS PARTES

13. Todos los Estados partes deben respetar y poner en práctica el derecho del niño a que su interés superior se evalúe y constituya una consideración primordial, y tienen la obligación de adoptar todas las medidas necesarias, expresas y concretas para hacer plenamente efectivas este derecho.

14. El artículo 3, párrafo 1, establece un marco con tres tipos diferentes de obligaciones para los Estados partes, a saber:

- a) La obligación de garantizar que el interés superior del niño se integre de manera adecuada y se aplique sistemáticamente en todas las medidas de las instituciones públicas, en especial en todas las medidas de ejecución y los procedimientos administrativos y judiciales que afectan directa o indirectamente a los niños;
- b) La obligación de velar por que todas las decisiones judiciales y administrativas, las políticas y la legislación relacionadas con los niños dejen patente que el interés superior de estos ha sido una consideración primordial; ello incluye explicar cómo se ha examinado y evaluado el interés superior del niño, y la importancia que se le ha atribuido en la decisión.
- c) La obligación de garantizar que el interés del niño se ha evaluado y ha constituido una consideración primordial en las decisiones y medidas adoptadas por el sector privado, incluidos los proveedores de servicios, o cualquier otra entidad o institución privadas que tomen decisiones que conciernan o afecten a un niño.

15. Para garantizar el cumplimiento de esas obligaciones, los Estados partes deben adoptar una serie de medidas de aplicación de conformidad con los artículos 4, 42 y 44, párrafo 6, de la Convención, y velar por que el interés superior del niño sea una consi-

deración primordial en todas sus actuaciones; entre esas medidas, cabe citar:

- a) Examinar y, en su caso, modificar la legislación nacional y otras fuentes del derecho para incorporar el artículo 3, párrafo 1, y velar por que el requisito de que se tenga en cuenta el interés superior del niño se recoja y aplique en todas las leyes y reglamentos nacionales, la legislación provincial o territorial, las normas que rigen el funcionamiento de las instituciones públicas o privadas que prestan servicios relacionados con los niños o que repercuten en ellos, y los procedimientos judiciales y administrativos a todos los niveles, como un derecho sustantivo y una norma de procedimiento;
- b) Reafirmar el interés superior del niño en la coordinación y aplicación de políticas en los planos nacional, regional y local;
- c) Establecer mecanismos y procedimientos de denuncia, curso o reparación con el fin de dar plenos efectos al derecho del niño a que su interés superior se integre debidamente y se aplique de manera sistemática en todas las medidas de ejecución y procedimientos administrativos y judiciales relacionados con él o que le afecten;
- d) Reafirmar el interés superior del niño en la asignación de los recursos nacionales para los programas y las medidas destinados a dar efectos a los derechos del niño, así como en las actividades que reciben asistencia internacional o ayuda para el desarrollo;
- e) Al establecer, supervisar y evaluar la reunión de datos, velar por que el interés superior del niño se explicita claramente y, cuando sea necesario, apoyar los estudios sobre cuestiones relacionadas con los derechos del niño;
- f) Proporcionar información y capacitación sobre el artículo 3, párrafo 1, y su aplicación efectiva a todos los responsables de la toma de decisiones que afectan directa o indirectamente al niño, entre ellos los profesionales y otras personas que trabajan para los niños y con ellos;

- g) Proporcionar a los niños información adecuada utilizando un lenguaje que puedan entender, así como a sus familiares y cuidadores, para que comprendan el alcance del derecho protegido por el artículo 3, párrafo 1, crear las condiciones necesarias para que los niños expresen su punto de vista y velar por que a sus opiniones se les dé la importancia debida;
- h) Luchar contra todas las actitudes negativas y prejuicios que impiden la plena efectividad del derecho del niño a que su interés superior se evalúe y constituya una consideración primordial, mediante programas de comunicación en los que colaboren medios de difusión, redes sociales y los propios niños, a fin de que se reconozca a los niños como titulares de derechos.

16. Al dar pleno efecto al interés superior del niño, deben tenerse en cuenta los parámetros siguientes:

- a) El carácter universal, indivisible, interdependiente e interrelacionado de los derechos del niño;
- b) El reconocimiento de los niños como titulares de derechos;
- c) La naturaleza y el alcance globales de la Convención;
- d) La obligación de los Estados partes de respetar, proteger y llevar a efecto todos los derechos de la Convención;
- e) Los efectos a corto, medio y largo plazo de las medidas relacionadas con el desarrollo del niño a lo largo del tiempo.

#### IV. ANÁLISIS JURÍDICO Y RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA CONVENCION

##### A. Análisis jurídico del artículo 3, párrafo 1

###### 1. *“En todas las medidas concernientes a los niños”*

###### a) *“En todas las medidas”*

17. El objetivo del artículo 3, párrafo 1, es velar por que el derecho se observe en todas las decisiones y medidas relacionadas

con el niño. Esto significa que, en cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá. El término “medida” incluye no solo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas.

18. La pasividad o inactividad y las omisiones también están incluidas en el concepto “medidas”, por ejemplo, cuando las autoridades de bienestar social no toman medidas para proteger a los niños del abandono o los malos tratos.

*b) “Concernientes a”*

19. La obligación jurídica se aplica a todas las decisiones y medidas que afectan directa o indirectamente a los niños. Por lo tanto, la expresión “concernientes a” se refiere, en primer lugar, a las medidas y decisiones relacionadas directamente con un niño, un grupo de niños o los niños en general y, en segundo lugar, a otras medidas que repercutan en un niño en particular, un grupo de niños o los niños en general, aunque la medida no vaya dirigida directamente a ellos. Como se indica en la Observación General Núm. 7 (2005) del Comité, ello incluye las medidas que afecten directamente a los niños (por ejemplo, en relación con los servicios de atención de la salud, sistemas de guarda o escuelas), así como aquellas que repercutan indirectamente en los niños pequeños y otros grupos de población (por ejemplo, en relación con el medio ambiente, la vivienda o el transporte) (párr. 13 b)). Así pues, la expresión “concernientes a” debe entenderse en un sentido muy amplio.

20. En efecto, todas las medidas adoptadas por un Estado afectan de una manera u otra a los niños. Ello no significa que cada medida que tome el Estado deba prever un proceso completo y oficial para evaluar y determinar el interés superior del niño. Sin embargo, cuando una decisión vaya a tener repercusiones importantes en uno o varios niños, es preciso adoptar un mayor nivel

de protección y procedimientos detallados para tener en cuenta su interés superior. Así pues, en relación con las medidas que no se refieren directamente a uno o varios niños, la expresión “concernientes a” tendría que aclararse en función de las circunstancias de cada caso para evaluar los efectos de la medida en el niño o los niños.

*c) “Los niños”*

21. El término “niños” se refiere a todas las personas menores de 18 años sujetas a la jurisdicción de un Estado parte, sin discriminación alguna, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Convención.

22. El artículo 3, párrafo 1, se aplica a los niños con carácter individual y obliga a los Estados partes a que el interés superior del niño se evalúe y constituya una consideración primordial en las decisiones particulares.

23. Sin embargo, el término “niños” implica que el derecho a que se atienda debidamente a su interés superior no solo se aplique a los niños con carácter individual, sino también general o como grupo. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de evaluar y tener en cuenta como consideración primordial el interés superior de los niños como grupo o en general en todas las medidas que les conciernan. Ello atañe en particular a todas las medidas de aplicación. El Comité<sup>4</sup> señala que el interés superior del niño se concibe como un derecho colectivo y como un derecho individual, y que la aplicación de ese derecho a los niños indígenas como grupo exige que se examine la relación de ese derecho con los derechos culturales colectivos.

---

<sup>4</sup> Observación General Núm. 11 (2009) sobre los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención, párr. 30.

24. Eso no quiere decir que, en una decisión relativa a un niño en particular, se deba entender que sus intereses son los mismos que los de los niños en general. Lo que el artículo 3, párrafo 1, quiere decir es que el interés superior del niño debe ser evaluado individualmente. Los procedimientos para determinar el interés superior de los niños concretos y como grupo figuran en el capítulo V.

*2. “Las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos”*

25. La obligación de los Estados de tener debidamente en cuenta el interés superior del niño es un deber general que abarca a todas las instituciones públicas y privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos que se ocupen de los niños o les afecten. Aunque no se menciona explícitamente a los padres en el artículo 3, párrafo 1, el interés superior del niño será “su preocupación fundamental” (art. 18, párr. 1).

*a) “Instituciones públicas o privadas de bienestar social”*

26. Estos términos no deberían interpretarse de manera restrictiva ni limitarse a las instituciones sociales *stricto sensu*, sino entenderse como todas las instituciones cuya labor y decisiones repercuten en los niños y la efectividad de sus derechos. Esas instituciones no solo abarcan las relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales (como la asistencia, la salud, el medio ambiente, la educación, las actividades comerciales, el ocio y el juego, por ejemplo), sino también las que se ocupan de los derechos y libertades civiles (por ejemplo, el registro de nacimientos y la protección contra la violencia en todos los entornos). Las instituciones privadas de bienestar social incluyen a las organizaciones del sector privado (con o sin ánimo de lucro) que intervienen en la prestación de servicios esenciales para que los

niños disfruten de sus derechos y que actúan como alternativa a los servicios públicos, en nombre de ellos, o junto con ellos.

*b) "Los tribunales"*

27. El Comité subraya que el término "tribunales" alude a todos los procedimientos judiciales, de cualquier instancia, ya estén integrados por jueces profesionales o personas que no lo sean, y todas las actuaciones conexas relacionadas con niños, sin restricción alguna. Ello incluye los procesos de conciliación, mediación y arbitraje.

28. En la vía penal, el principio del interés superior se aplica a los niños en conflicto con la ley (es decir, autores presuntos, acusados o condenados) o en contacto con ella (como víctimas o testigos), así como a los niños afectados por la situación de unos padres que estén en conflicto con la ley. El Comité<sup>5</sup> subraya que la protección del interés superior del niño significa que los tradicionales objetivos de la justicia penal, a saber, la represión o el castigo, deben ser sustituidos por los de rehabilitación y justicia restitutiva cuando se trate de menores delincuentes.

29. En la vía civil, el niño puede defender sus intereses directamente o por medio de un representante, como en el caso de la paternidad, los malos tratos o el abandono de niños, la reunión de la familia y la acogida. El niño puede verse afectado por el juicio, por ejemplo, en los procedimientos de adopción o divorcio, las decisiones relativas a la custodia, la residencia, las visitas u otras cuestiones con repercusiones importantes en la vida y el desarrollo del niño, así como en los procesos por malos tratos o abandono de niños. Los tribunales deben velar por que el interés superior del niño se tenga en cuenta en todas las situaciones y

---

<sup>5</sup> Observación General Núm. 10 (2007) sobre los derechos del niño en la justicia de menores, párr. 10.

decisiones, de procedimiento o sustantivas, y han de demostrar que así lo han hecho efectivamente.

*c) “Las autoridades administrativas”*

30. El Comité pone de relieve que el alcance de las decisiones tomadas por las autoridades administrativas a todos los niveles es muy amplio y abarca, entre otras, las decisiones relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad. Las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas en esas esferas deben ser evaluadas en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación.

*d) “Los órganos legislativos”*

31. El hecho de hacer extensiva la obligación de los Estados partes a sus “órganos legislativos” pone claramente de manifiesto que el artículo 3, párrafo 1, se refiere a los niños en general, no solo a los niños con carácter individual. La aprobación de cualquier ley, reglamento o convenio (como los tratados de comercio bilaterales o multilaterales o los tratados de paz que afectan a los niños) debería regirse por el interés superior del niño. El derecho del niño a que se evalúe su interés superior y constituya una consideración primordial debe figurar de forma explícita en toda la legislación pertinente, no solo en las normas que se refieren específicamente a los niños. Esta obligación también se aplica a la aprobación de los presupuestos, cuya preparación y elaboración exigen adoptar una perspectiva que defienda el interés superior del niño a fin de respetar sus derechos.

*3. “El interés superior del niño”*

32. El concepto de interés superior del niño es complejo, y su contenido debe determinarse caso por caso. El legislador, el juez



o la autoridad administrativa, social o educativa podrá aclarar ese concepto y ponerlo en práctica de manera concreta mediante la interpretación y aplicación del artículo 3, párrafo 1, teniendo presentes las demás disposiciones de la Convención. Por consiguiente, el concepto de interés superior del niño es flexible y adaptable. Debe ajustarse y definirse de forma individual, con arreglo a la situación concreta del niño o los niños afectados y teniendo en cuenta el contexto, la situación y las necesidades personales. En lo que respecta a las decisiones particulares, se debe evaluar y determinar el interés superior del niño en función de las circunstancias específicas de cada niño en concreto. En cuanto a las decisiones colectivas (como las que toma el legislador), se debe evaluar y determinar el interés superior del niño en general atendiendo a las circunstancias del grupo concreto o los niños en general. En ambos casos, la evaluación y la determinación deben llevarse a cabo respetando plenamente los derechos que figuran en la Convención y sus Protocolos facultativos.

33. El interés superior del niño se aplicará a todos los asuntos relacionados con el niño o los niños y se tendrá en cuenta para resolver cualquier posible conflicto entre los derechos consagrados en la Convención o en otros tratados de derechos humanos. Debe prestarse atención a la búsqueda de posibles soluciones que atiendan al interés superior del niño. Ello implica que los Estados tienen la obligación de aclarar, cuando se adopten medidas de aplicación, cuál es el interés superior de todos los niños, incluidos los que se encuentren en situación de vulnerabilidad.

34. La flexibilidad del concepto de interés superior del niño permite su adaptación a la situación de cada niño y la evolución de los conocimientos en materia de desarrollo infantil. Sin embargo, también puede dejar margen para la manipulación: el concepto de interés superior del niño ha sido utilizado abusivamente por gobiernos y otras autoridades estatales para justificar políticas racistas, por ejemplo; por los padres para defender sus propios intereses en las disputas por la custodia; y por profesionales a los

que no se podía pedir que se tomaran la molestia y desdeñaban la evaluación del interés superior del niño por irrelevante o carente de importancia.

35. Con respecto a las medidas de aplicación, para que el interés superior del niño sea una consideración primordial a la que se atiende al promulgar disposiciones legislativas y formular políticas en todos los niveles de los poderes públicos, así como al aplicar esas disposiciones legislativas y esas políticas en todos los niveles, se requiere un proceso continuo de valoración de los efectos sobre los derechos del niño, a fin de prever las consecuencias de cualquier proyecto de ley o propuesta de política o asignación presupuestaria en los niños y el disfrute de sus derechos, y de evaluación de los efectos sobre los derechos del niño, con miras a juzgar las consecuencias reales de la aplicación.<sup>6</sup>

#### 4. *“Una consideración primordial a que se atenderá”*

36. El interés superior del niño debe ser una consideración primordial en la adopción de todas las medidas de aplicación. La expresión “a que se atenderá” impone una sólida obligación jurídica a los Estados y significa que no pueden decidir a su discreción si el interés superior del niño es una consideración primordial que ha de valorarse y a la que debe atribuirse la importancia adecuada en cualquier medida que se tome.

37. La expresión “consideración primordial” significa que el interés superior del niño no puede estar al mismo nivel que todas las demás consideraciones. La firmeza de esta posición se justifica por la situación especial de los niños (dependencia, madurez, condición jurídica y, a menudo, carencia de voz). Los niños tienen menos posibilidades que los adultos de defender con fuerza sus propios intereses, y las personas que intervienen en las decisio-

<sup>6</sup> Observación General Núm. 5 (2003) sobre medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, párr. 45

nes que les afectan deben tener en cuenta explícitamente sus intereses. Si los intereses del niño no se ponen de relieve, se suelen descuidar.

38. Con respecto a la adopción (art. 21), el derecho del interés superior se refuerza aún más; no es simplemente “una consideración primordial”, sino “la consideración primordial”. En efecto, el interés superior del niño debe ser el factor determinante al tomar una decisión relacionada con la adopción, pero también relacionadas con otras cuestiones.

39. Sin embargo, puesto que el artículo 3, párrafo 1, abarca una amplia variedad de situaciones, el Comité reconoce la necesidad de cierto grado de flexibilidad en su aplicación. El interés superior del niño, una vez evaluado y determinado, puede entrar en conflicto con otros intereses o derechos (por ejemplo, los de otros niños, el público o los padres). Los posibles conflictos entre el interés superior de un niño, desde un punto de vista individual, y los de un grupo de niños o los de los niños en general tienen que resolverse caso por caso, sopesando cuidadosamente los intereses de todas las partes y encontrando un compromiso adecuado. Lo mismo debe hacerse si entran en conflicto con el interés superior del niño los derechos de otras personas. Si no es posible armonizarlos, las autoridades y los responsables de la toma de decisiones habrán de analizar y sopesar los derechos de todos los interesados, teniendo en cuenta que el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial significa que los intereses del niño tienen máxima prioridad y no son una de tantas consideraciones. Por tanto, se debe conceder más importancia a lo que sea mejor para el niño.

40. La consideración del interés superior del niño como algo “primordial” requiere tomar conciencia de la importancia que deben tener sus intereses en todas las medidas y tener la voluntad de dar prioridad a esos intereses en todas las circunstancias, pero sobre todo cuando las medidas tengan efectos indiscutibles en los niños de que se trate.

## B. El interés superior del niño y su relación con otros principios generales de la Convención

### *1. El interés superior del niño y el derecho a la no discriminación (artículo 2)*

41. El derecho a la no discriminación no es una obligación pasiva que prohíba todas las formas de discriminación en el disfrute de los derechos consagrados en la Convención, sino que también exige a los Estados que se adelanten a tomar medidas apropiadas para garantizar a todos los niños la igualdad efectiva de oportunidades en el disfrute de los derechos enunciados en la Convención. Ello puede requerir la adopción de medidas positivas encaminadas a corregir una situación de desigualdad real.

### *2. El interés superior del niño y el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6)*

42. Los Estados deben crear un entorno que respete la dignidad humana y asegure el desarrollo holístico de todos los niños. Al evaluar y determinar el interés superior del niño, el Estado debe garantizar el pleno respeto de su derecho intrínseco a la vida, la supervivencia y el desarrollo.

### *3. El interés superior del niño y el derecho a ser escuchado (artículo 12)*

43. La evaluación del interés superior del niño debe abarcar el respeto del derecho del niño a expresar libremente su opinión y a que esta se tenga debidamente en cuenta en todos los asuntos que le afectan. Así se establece con claridad en la Observación General Núm. 12 del Comité, que también pone de relieve los vínculos indisolubles entre el artículo 3, párrafo 1, y el artículo 12. Ambos artículos tienen funciones complementarias: el primero tiene como objetivo hacer realidad el interés superior del niño, y el segundo establece la metodología para escuchar las opiniones del niño o los niños y su inclusión en todos los asuntos

que les afectan, incluida la evaluación de su interés superior. El artículo 3, párrafo 1, no se puede aplicar correctamente si no se cumplen los requisitos del artículo 12. Del mismo modo, el artículo 3, párrafo 1, refuerza la funcionalidad del artículo 12 al facilitar el papel esencial de los niños en todas las decisiones que afecten a su vida.<sup>7</sup>

44. Cuando estén en juego el interés superior del niño y su derecho a ser escuchado, debe tenerse en cuenta la evolución de las facultades del niño (art. 5). El Comité ya ha determinado que cuantas más cosas sepa, haya experimentado y comprenda el niño, más deben los padres, tutores u otras personas legalmente responsables del niño transformar la dirección y orientación en recordatorios y consejos y, más adelante, en un intercambio en pie de igualdad.<sup>8</sup> Del mismo modo, a medida que el niño madura, sus opiniones deberán tener cada vez más peso en la evaluación de su interés superior. Los bebés y los niños muy pequeños tienen los mismos derechos que los demás niños a que se atienda a su interés superior, aunque no puedan expresar sus opiniones ni representarse a sí mismos de la misma manera que los niños mayores. Para evaluar su interés superior, los Estados deben garantizar mecanismos adecuados, incluida la representación, cuando corresponda, lo mismo ocurre con los niños que no pueden o no quieren expresar su opinión.

45. El Comité recuerda que el artículo 12, párrafo 2, de la Convención establece el derecho del niño a ser escuchado, ya sea directamente o por medio de un representante, en todo procedimiento judicial o administrativo que le afecte (véase también la sección B del capítulo V).

---

<sup>7</sup> Observación General Núm. 12, párrs. 70 a 74.

<sup>8</sup> *Ibid.*, párr. 84.

## V. APLICACIÓN: LA EVALUACIÓN Y DETERMINACIÓN DEL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO

46. Como ya se ha señalado, el “interés superior del niño” es un derecho, un principio y una norma de procedimiento basados en una evaluación de todos los elementos del interés de uno o varios niños en una situación concreta. Al evaluar y determinar el interés superior del niño para tomar una decisión sobre una medida concreta, se deberían seguir los pasos que figuran a continuación:

- a) En primer lugar, determinar cuáles son los elementos pertinentes, en el contexto de los hechos concretos del caso, para evaluar el interés superior del niño, dotarlos de un contenido concreto y ponderar su importancia en relación con los demás;
- b) En segundo lugar, para ello, seguir un procedimiento que vele por las garantías jurídicas y la aplicación adecuada del derecho.

47. La evaluación y la determinación del interés superior del niño son dos pasos que deben seguirse cuando haya que tomar una decisión. La “evaluación del interés superior” consiste en valorar y sopesar todos los elementos necesarios para tomar una decisión en una determinada situación para un niño o un grupo de niños en concreto. Incumbe al responsable de la toma de decisiones y su personal (a ser posible, un equipo multidisciplinario) y requiere la participación del niño. Por “determinación del interés superior” se entiende el proceso estructurado y con garantías estrictas concebido para determinar el interés superior del niño tomando como base la evaluación del interés superior.

### A. Evaluación y determinación del interés superior

48. La evaluación del interés superior del niño es una actividad singular que debe realizarse en cada caso, teniendo en cuenta las

circunstancias concretas de cada niño o grupo de niños o los niños en general. Esas circunstancias se refieren a las características específicas del niño o los niños de que se trate, como la edad, el sexo, el grado de madurez, la experiencia, la pertenencia a un grupo minoritario, la existencia de una discapacidad física, sensorial o intelectual y el contexto social y cultural del niño o los niños, por ejemplo, la presencia o ausencia de los padres, el hecho de que el niño viva o no con ellos, la calidad de la relación entre el niño y su familia o sus cuidadores, el entorno en relación con la seguridad y la existencia de medios alternativos de calidad a disposición de la familia, la familia ampliada o los cuidadores.

49. La determinación del interés superior del niño debe comenzar con una evaluación de las circunstancias específicas que hacen que el niño sea único. Ello conlleva la utilización de algunos elementos y no de otros, e influye también en la manera en que se ponderarán entre sí. Para los niños en general, la evaluación del interés superior abarca los mismos elementos.

50. El Comité considera provechoso elaborar una lista de elementos no exhaustiva ni jerárquica que podrían formar parte de la evaluación del interés superior del niño que lleve a cabo cualquier responsable de la toma de decisiones que tenga ante sí ese cometido. El carácter no exhaustivo de los elementos de la lista significa que es posible no limitarse a ellos y tomar en consideración otros factores pertinentes en las circunstancias específicas de cada niño o grupo de niños concreto. Todos los elementos de la lista deben ser tenidos en cuenta y ponderados con arreglo a cada situación. La lista debe ofrecer orientaciones concretas y al mismo tiempo, ser flexible.

51. La elaboración de esa lista de elementos proporcionaría orientación a los Estados o los responsables de la toma de decisiones cuando tuviesen que regular esferas específicas que afectan a los niños, como la legislación en materia de familia, adopción y justicia juvenil, y, en caso necesario, se podrían añadir

otros elementos que se considerasen apropiados de acuerdo con su propia tradición jurídica. El Comité desea señalar que, al añadir elementos a la lista, el fin último del interés superior del niño debería ser garantizar su disfrute pleno y efectivo de los derechos reconocidos en la Convención y su desarrollo holístico. Por consiguiente, los elementos contrarios a los derechos consagrados en la Convención o que tendrían un efecto opuesto a esos derechos no pueden considerarse válidos al evaluar lo que es mejor para uno o varios niños.

### *1. Elementos que deben tenerse en cuenta al evaluar el interés superior del niño*

52. Sobre la base de esas consideraciones preliminares, el Comité estima que los elementos que deben tenerse en cuenta al evaluar y determinar el interés superior del niño, en la medida en que sean pertinentes para la situación de que se trate, son los siguientes.

#### *a) La opinión del niño*

53. El artículo 12 de la Convención establece el derecho del niño a expresar su opinión en todas las decisiones que le afectan. Si la decisión no tiene en cuenta el punto de vista del niño o no concede a su opinión la importancia que merece de acuerdo con su edad y madurez, no respeta la posibilidad de que el niño o los niños participen en la determinación de su interés superior.

54. El hecho de que el niño sea muy pequeño o se encuentre en una situación vulnerable (por ejemplo, los niños con discapacidad, los pertenecientes a grupos minoritarios y los migrantes) no le priva del derecho a expresar su opinión, ni reduce la importancia que debe concederse a sus opiniones al determinar el interés superior. La adopción de medidas concretas para garantizar el ejercicio en pie de igualdad de los derechos de los niños en ese tipo de situaciones debe someterse a una evaluación individual



que dé una función a los propios niños en el proceso de toma de decisiones y permitan introducir ajustes razonables<sup>9</sup> y prestar de apoyo, en caso necesario, para garantizar su plena participación en la evaluación de su interés superior.

*b) La identidad del niño*

55. Los niños no son un grupo homogéneo, por lo que debe tenerse en cuenta la diversidad al evaluar su interés superior. La identidad del niño abarca características como el sexo, la orientación sexual, el origen nacional, la religión y las creencias, la identidad cultural y la personalidad. Aunque los niños y los jóvenes comparten las necesidades universales básicas, la expresión de esas necesidades depende de una amplia gama de aspectos personales, físicos, sociales y culturales, incluida la evolución de sus facultades. El derecho del niño a preservar su identidad está garantizado por la Convención (art. 8) y debe ser respetado y tenido en cuenta al evaluar el interés superior del niño.

56. En cuanto a la identidad religiosa y cultural, por ejemplo, al considerar la colocación en hogares de guarda o de acogida, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico (art. 20, párr. 3), y el responsable de la toma de decisiones debe tener en cuenta ese contexto específico al evaluar y determinar el interés superior del niño. Lo mismo se aplica en los casos de adopción, separación con respecto a sus padres o divorcio de los padres. La debida consideración del interés superior del niño entraña que los niños tengan acceso a la cultura

---

<sup>9</sup> Véase la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 2: “Por ‘ajustes razonables’ se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar [...] el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás personas, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.

(y el idioma, si es posible) de su país y su familia de origen, y la oportunidad de acceder a información sobre su familia biológica, de conformidad con la normativa jurídica y profesional del país de que se trate (véase el artículo 9, párrafo 4).

57. Aunque debe tenerse en cuenta la preservación de los valores y las tradiciones religiosos y culturales como parte de la identidad del niño, las prácticas que sean incompatibles o estén reñidas con los derechos establecidos en la Convención no responden al interés superior del niño. La identidad cultural no puede excusar ni justificar que los responsables de la toma de decisiones y las autoridades perpetúen tradiciones y valores culturales que niegan al niño o los niños los derechos que les garantiza la Convención.

*c) La preservación del entorno familiar y mantenimiento de las relaciones*

58. El Comité recuerda que es indispensable llevar a cabo una evaluación y determinación del interés superior del niño en el contexto de una posible separación del niño y sus padres (arts. 9, 18 y 20). También subraya que los elementos antes mencionados son derechos concretos y no solo elementos para determinar el interés superior del niño.

59. La familia es la unidad fundamental de la sociedad y el medio natural para el crecimiento y el bienestar de sus miembros, en particular de los niños (preámbulo de la Convención). El derecho del niño a la vida familiar está protegido por la Convención (art. 16). El término “familia” debe interpretarse en un sentido amplio que incluya a los padres biológicos, adoptivos o de acogida o, en su caso, a los miembros de la familia ampliada o la comunidad, según establezca la costumbre local (art. 5).

60. Prevenir la separación familiar y preservar la unidad familiar son elementos importantes del régimen de protección del niño,

y se basan en el derecho recogido en el artículo 9, párrafo 1, que exige “que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de estos, excepto cuando [...] tal separación es necesaria en el interés superior del niño”. Asimismo, el niño que esté separado de uno o de ambos padres tiene derecho “a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño” (art. 9, párr. 3). Ello también se aplica a cualquier persona que tenga el derecho de custodia, los tutores legales o habituales, los padres adoptivos y las personas con las que el niño tenga una relación personal estrecha.

61. Dada la gravedad de los efectos en el niño de que lo separen de sus padres, dicha medida solo debería aplicarse como último recurso, por ejemplo, cuando el niño esté en peligro de sufrir un daño inminente o cuando sea necesario por otro motivo; la separación no debería llevarse a cabo si se puede proteger al niño de un modo que se inmiscuya menos en la familia. Antes de recurrir a la separación, el Estado debe proporcionar apoyo a los padres para que cumplan con sus responsabilidades parentales y restablecer o aumentar la capacidad de la familia para cuidar del niño, a menos que la separación sea necesaria para proteger al niño. Los motivos económicos no pueden ser una justificación para separar al niño de sus padres.

62. El propósito de las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños<sup>10</sup> es velar por que los niños no estén en acogimiento alternativo de manera innecesaria y por que, cuando en efecto sea necesario, el acogimiento alternativo se haga en condiciones adecuadas que respondan a los derechos y el interés superior del niño. En particular, “[l]a pobreza económica y material, o las condiciones imputables directa y exclusivamente a esa pobreza, no deberían constituir nunca la única justificación para separar un niño del cuidado de sus padres [...]

---

<sup>10</sup> Resolución 64/142 de la Asamblea General, anexo.

sino que deberían considerarse como un indicio de la necesidad de proporcionar a la familia el apoyo apropiado” (párr. 15).

63. Del mismo modo, los niños no se separarán de sus padres en razón de una discapacidad del menor o de sus padres.<sup>11</sup> La separación ha de barajarse solo en los casos en que la asistencia que la familia requiere para preservar la unidad familiar no es suficientemente eficaz para evitar el riesgo de descuido o abandono del niño o un riesgo para la seguridad del niño.

64. En caso de separación, el Estado debe garantizar que la situación del niño y su familia haya sido evaluada, cuando sea posible, por un equipo multidisciplinario de profesionales perfectamente capacitados, con la colaboración judicial apropiada, de conformidad con el artículo 9 de la Convención, a fin de asegurarse de que es la única opción que puede satisfacer el interés superior del niño.

65. Cuando la separación sea necesaria, los responsables de la toma de decisiones velarán por que el niño mantenga los lazos y la relación con sus padres y su familia (hermanos, familiares y personas con las que el niño haya tenido una relación personal estrecha), a menos que ello contravenga el interés superior del niño. Cuando se separa a un niño de su familia, en las decisiones que se adopten acerca de la periodicidad y la duración de las visitas y otras formas de contacto deben tenerse en cuenta la calidad de las relaciones y la necesidad de conservarlas.

66. Cuando la relación del niño con sus padres se vea interrumpida por la migración (de los padres sin el niño o del niño sin los padres), la preservación de la unidad familiar debería tenerse en cuenta al determinar el interés superior del niño en las decisiones relativas a la reunión de la familia.

---

<sup>11</sup> Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 23, párr. 4.

67. El Comité considera que las responsabilidades parentales compartidas suelen ir en beneficio del interés superior del niño. Sin embargo, en las decisiones relativas a la responsabilidad parental, el único criterio debe ser el interés superior del niño en particular. Es contrario al interés superior que la ley conceda automáticamente la responsabilidad parental a uno de los progenitores o a ambos. Al evaluar el interés superior del niño, el juez debe tener en cuenta el derecho del niño a conservar la relación con ambos progenitores, junto con los demás elementos pertinentes para el caso.

68. El Comité alienta la ratificación y aplicación de los convenios de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado,<sup>12</sup> que facilitan la aplicación del interés superior del niño y prevén garantías para su aplicación en el caso de que los padres vivan en países diferentes.

69. Cuando los padres u otros tutores hayan cometido un delito, se deben ofrecer y aplicar caso por caso alternativas a la privación de libertad, teniendo plenamente en cuenta los posibles efectos que puedan tener las distintas condenas en el interés superior del niño o los niños afectados.<sup>13</sup>

70. La conservación del entorno familiar engloba la preservación de las relaciones del niño en un sentido amplio. Esas relaciones abarcan a la familia ampliada, como los abuelos, los tíos y tías, los amigos, la escuela y el entorno en general, y son particularmente

---

<sup>12</sup> Entre esos instrumentos, cabe citar el Convenio N° 28 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, de 1980; el Convenio N° 33 relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional, de 1993; el Convenio N° 23 sobre el Reconocimiento y Ejecución de Decisiones en Materia de Obligaciones Alimenticias, de 1973; y el Convenio N° 24 sobre Ley aplicable a las obligaciones alimenticias respecto a menores, de 1973.

<sup>13</sup> Véanse las recomendaciones del día de debate general sobre los hijos de padres encarcelados (2011).

importantes cuando los padres están separados y viven en lugares diferentes.

*d) Cuidado, protección y seguridad del niño*

71. Al evaluar y determinar el interés superior de un niño o de los niños en general, debe tenerse en cuenta la obligación del Estado de asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar (art. 3, párr. 2). Los términos “protección” y “cuidado” también deben interpretarse en un sentido amplio, ya que su objetivo no se expresa con una fórmula limitada o negativa (por ejemplo, “para proteger al niño de daños”), sino en relación con el ideal amplio de garantizar el “bienestar” y el desarrollo del niño. El bienestar del niño, en un sentido amplio, abarca sus necesidades materiales, físicas, educativas y emocionales básicas, así como su necesidad de afecto y seguridad.

72. El cuidado emocional es una necesidad básica de los niños; si los padres o tutores no satisfacen las necesidades emocionales del niño, se deben tomar medidas para que el niño cree lazos afectivos seguros. Los niños necesitan establecer un vínculo con los cuidadores a una edad muy temprana, y ese vínculo, si es adecuado, debe mantenerse a lo largo de los años para ofrecer al niño un entorno estable.

73. La evaluación del interés superior del niño también debe tener en cuenta su seguridad, es decir, el derecho del niño a la protección contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental (art. 19), el acoso sexual, la presión ejercida por compañeros, la intimidación y los tratos degradantes,<sup>14</sup> así como contra la explotación sexual y económica y otras formas de explotación, los estupefacientes, la explotación laboral, los conflictos armados, etc. (arts. 32 a 39).

<sup>14</sup> Observación General Núm. 13 (2011) sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia.

74. Aplicar el enfoque del interés superior del niño en el proceso de toma de decisiones entraña evaluar la seguridad y la integridad del niño en ese preciso momento; sin embargo, el principio de precaución exige valorar también la posibilidad de riesgos y daños futuros y otras consecuencias de la decisión en la seguridad del niño.

*e) Situación de vulnerabilidad*

75. Un elemento importante que debe tenerse en cuenta son las situaciones de vulnerabilidad del niño, como tener alguna discapacidad, pertenecer a un grupo minoritario, ser refugiado o solicitante de asilo, ser víctima de malos tratos, vivir en la calle, etc. El objetivo de la determinación del interés superior de un niño o de los niños en situación de vulnerabilidad no debe referirse solo al pleno disfrute de todos los derechos consagrados en la Convención, sino también en otras normas de derechos humanos relacionadas con esas situaciones específicas, como los contemplados en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, entre otros instrumentos.

76. El interés superior de un niño en una situación concreta de vulnerabilidad no será el mismo que el de todos los niños en la misma situación de vulnerabilidad. Las autoridades y los responsables de la toma de decisiones deben tener en cuenta los diferentes tipos y grados de vulnerabilidad de cada niño, ya que cada niño es único y cada situación debe evaluarse de acuerdo con su condición única. Debe realizarse una evaluación individualizada del historial de cada niño desde su nacimiento, con revisiones periódicas a cargo de un equipo multidisciplinario y los ajustes razonables que se recomienden durante todo el proceso de desarrollo del niño.

*f) El derecho del niño a la salud*

77. El derecho del niño a la salud (art. 24) y su estado de salud son fundamentales para evaluar el interés superior del niño. Sin embargo, si hay más de una posibilidad para tratar una enfermedad o si el resultado de un tratamiento es incierto, se deben sopesar las ventajas de todos los tratamientos posibles frente a todos los posibles riesgos y efectos secundarios, y también debe tenerse en cuenta debidamente la opinión del niño en función de su edad y madurez. En este sentido, se debe proporcionar al niño información adecuada y apropiada para que entienda la situación y todos los aspectos pertinentes en relación con sus intereses, y permitirle, cuando sea posible, dar su consentimiento fundamentado.<sup>15</sup>

78. Por ejemplo, en relación con la salud de los adolescentes, el Comité<sup>16</sup> ha señalado que los Estados partes tienen la obligación de asegurar que todos los adolescentes, tanto dentro como fuera de la escuela, tengan acceso a información adecuada que sea esencial para su salud y desarrollo a fin de que puedan elegir comportamientos de salud adecuados. Ello debe abarcar información sobre el uso y abuso del tabaco, el alcohol y otras sustancias, las dietas, la salud sexual y reproductiva, los peligros de un embarazo precoz y la prevención del VIH/sida y las enfermedades de transmisión sexual. Los adolescentes con trastornos psicosociales tienen derecho a ser tratados y atendidos en la comunidad en la que viven, en la medida posible. Cuando se requiera hospitalización o internamiento en un centro, deberá evaluarse el interés superior del niño antes de tomar una decisión y su opinión habrá de respetarse; las mismas consideraciones son válidas para los niños más pequeños. La salud del niño y las po-

---

<sup>15</sup> Observación General Núm. 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 24), párr. 31.

<sup>16</sup> Observación General Núm. 4 (2003) sobre la salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño.



sibilidades de tratamiento también pueden formar parte de una evaluación y determinación de su interés superior con respecto a otros tipos de decisiones importantes (por ejemplo, la concesión de un permiso de residencia por razones humanitarias).

*g) El derecho del niño a la educación*

79. El acceso a una educación gratuita de calidad, incluida la educación en la primera infancia, la educación no académica o extra-académica y las actividades conexas, redundan en el interés superior del niño. Todas las decisiones sobre las medidas e iniciativas relacionadas con un niño en particular o un grupo de niños deben respetar su interés superior con respecto a la educación. A fin de promover la educación o una educación de mejor calidad, para más niños, los Estados partes deben tener docentes y otros profesionales de diferentes entornos relacionados con la educación que estén perfectamente capacitados, así como un entorno propicio para los niños y métodos de enseñanza y de aprendizaje apropiados, teniendo en cuenta que la educación no es solo una inversión de cara al futuro, sino también una oportunidad de esparcimiento, promoción del respeto y la participación y el cumplimiento de las ambiciones. Satisfacer esa necesidad y fomentar las responsabilidades del niño para superar las limitaciones que pueda acarrearle cualquier situación de vulnerabilidad, responderá su interés superior.

*2. Búsqueda de un equilibrio entre los elementos de la evaluación del interés superior*

80. Cabe destacar que la evaluación básica del interés superior es una valoración general de todos los elementos que guarden relación con el interés superior del niño, en la que la importancia de cada elemento se pondera en función de los otros. No todos los elementos serán pertinentes en todos los casos, y los diversos elementos pueden utilizarse de diferentes maneras en los distintos casos. El contenido de cada elemento variará necesaria-

mente de un niño a otro y de un caso a otro, dependiendo del tipo de decisión y las circunstancias concretas, al igual que la importancia de cada elemento en la evaluación general.

81. Los elementos de la evaluación del interés superior pueden entrar en conflicto cuando se estudia un caso concreto y sus circunstancias. Por ejemplo, la preservación del entorno familiar puede chocar con la necesidad de proteger al niño contra el riesgo de violencia o malos tratos por parte de los padres. En esas situaciones, se tendrán que ponderar los elementos entre sí para determinar la solución que atienda mejor al interés superior del niño o los niños.

82. Al ponderar los diferentes elementos, hay que tener en cuenta que el propósito de la evaluación y la determinación del interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de los derechos reconocidos en la Convención y sus Protocolos facultativos, y el desarrollo holístico del niño.

83. Puede haber situaciones en las que factores de "protección" que afectan al niño (que pueden implicar, por ejemplo, limitaciones o restricciones de derechos) hayan de valorarse en relación con medidas de "empoderamiento" (que implican el ejercicio pleno de los derechos sin restricciones). En esas situaciones, la edad y madurez del niño deben guiar la ponderación de los elementos. Debe tenerse en cuenta el desarrollo físico, emocional, cognitivo y social del niño para evaluar su nivel de madurez.

84. Al evaluar el interés superior del niño, hay que tener presente que sus capacidades evolucionan. Por lo tanto, los responsables de la toma de decisiones deben contemplar medidas que puedan revisarse o ajustarse en consecuencia, en lugar de adoptar decisiones definitivas e irreversibles. Para ello, no solo deben evaluar las necesidades físicas, emocionales, educativas y de otra índole en el momento concreto de la decisión, sino que también deben tener en cuenta las posibles hipótesis de desarrollo del niño, y

analizarlas a corto y largo plazo. En este contexto, las decisiones deberían evaluar la continuidad y la estabilidad de la situación presente y futura del niño.

## **B. Garantías procesales para velar por la observancia del interés superior del niño**

85. Para garantizar la observancia efectiva del derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial a que se atienda, se deben establecer y aplicar algunas salvaguardias procesales que estén adaptadas a sus necesidades. El concepto de interés superior del niño es en sí mismo una norma de procedimiento (véase más arriba el párrafo 6 b)).

86. Mientras que las autoridades públicas y las organizaciones que toman decisiones que afectan a los niños deben llevar a cabo su cometido respetando la obligación de evaluar y determinar el interés superior del niño, no se espera que las personas que adoptan a diario decisiones concernientes a los niños (por ejemplo, los padres, los tutores y los maestros) sigan estrictamente este procedimiento de dos fases, aunque las decisiones que se toman en la vida cotidiana también deben respetar y reflejar el interés superior del niño.

87. Los Estados deben establecer procesos oficiales, con garantías procesales estrictas, concebidos para evaluar y determinar el interés superior del niño en las decisiones que le afectan, incluidos mecanismos de evaluación de los resultados. Los Estados deben establecer procesos transparentes y objetivos para todas las decisiones de los legisladores, los jueces o las autoridades administrativas, en especial en las esferas que afectan directamente al niño o los niños.

88. El Comité invita a los Estados y a todas las personas que se hallen en situación de evaluar y determinar el interés superior

del niño a que presten atención especial a las salvaguardias y garantías siguientes.

*a) El derecho del niño a expresar su propia opinión*

89. Un elemento fundamental del proceso es la comunicación con los niños para lograr que participen de manera provechosa en él y determinar su interés superior. En el marco de esa comunicación, entre otras cosas, se debería informar a los niños sobre el proceso y los posibles servicios y soluciones duraderas, reunir información proporcionada por los niños y pedirles opinión.

90. Cuando el niño desea expresar su parecer y este derecho se ejerce mediante un representante, la obligación de este último es comunicar con precisión las opiniones del niño. Cuando la opinión del niño entra en conflicto con la de su representante, se debe establecer un procedimiento para que el niño pueda acudir a una autoridad a fin de determinar otra fórmula de representación (por ejemplo, un curador *ad litem*), si es necesario.

91. El procedimiento para la evaluación y la determinación del interés superior de los niños como grupo es, en cierta medida, diferente a la de un niño en particular. Cuando estén en juego los intereses de un gran número de niños, las instituciones públicas deben encontrar maneras de conocer la opinión de una muestra representativa de niños y tener debidamente en cuenta su punto de vista al planificar medidas o adoptar decisiones legislativas que afecten directa o indirectamente al grupo de que se trate, con el fin de garantizar que se abarquen todas las categorías de niños. Hay muchos ejemplos de cómo hacerlo; entre otras, las audiencias para niños, los parlamentos de los niños, las organizaciones dirigidas por niños, las asociaciones de la infancia u otros órganos representativos, los debates en la escuela y los sitios web de redes sociales.

### *b) La determinación de los hechos*

92. Los hechos y la información pertinentes para un determinado caso deben obtenerse mediante profesionales perfectamente capacitados que reúnan todos los elementos necesarios para la evaluación del interés superior del niño. Entre otras cosas, se pueden mantener entrevistas con personas cercanas al niño, con personas que estén en contacto con el niño a diario y con testigos de determinados incidentes. La información y los datos reunidos deben verificarse y analizarse antes de utilizarlos en la evaluación del interés superior del niño o los niños.

### *c) La percepción del tiempo*

93. Los niños y los adultos no tienen la misma percepción del paso del tiempo. Los procesos de toma de decisiones que se demoran o toman mucho tiempo tienen efectos particularmente adversos en la evolución de los niños. Por tanto, conviene dar prioridad a los procedimientos o procesos que están relacionados con los niños o les afectan y ultimarlos en el menor tiempo posible. El momento en que se tome la decisión debe corresponder, en la medida de lo posible, con la percepción del niño de cómo puede beneficiarle, y las decisiones tomadas deben examinarse a intervalos razonables, a medida que el niño se desarrolla y evoluciona su capacidad para expresar su opinión. Todas las decisiones sobre el cuidado, el tratamiento, el internamiento y otras medidas relacionadas con el niño deben examinarse periódicamente en función de su percepción del tiempo, la evolución de sus facultades y su desarrollo (art. 25).

### *d) Los profesionales cualificados*

94. Los niños constituyen un grupo heterogéneo, y cada cual tiene sus propias características y necesidades que solo pueden ser evaluadas adecuadamente por profesionales especializados en cuestiones relacionadas con el desarrollo del niño y el adolescen-

te. Por ese motivo, el proceso de evaluación oficial debe llevarse a cabo en un ambiente agradable y seguro por profesionales capacitados, entre otras cosas, en psicología infantil, desarrollo del niño y otras esferas pertinentes del desarrollo humano y social, que hayan trabajado con niños y que examinen la información recibida de manera objetiva. En la medida de lo posible, en la evaluación del interés superior del niño debería participar un equipo multidisciplinario de profesionales.

95. La evaluación de las consecuencias de las distintas soluciones debe basarse en los conocimientos generales (es decir, en las esferas del derecho, la sociología, la educación, el trabajo social, la psicología, la salud, etc.) de las posibles consecuencias de cada posible solución para el niño, dadas sus características individuales y las experiencias anteriores.

#### *e) La representación letrada*

96. El niño necesitará representación letrada adecuada cuando los tribunales y órganos equivalentes hayan de evaluar y determinar oficialmente su interés superior. En particular, cuando se someta a un niño a un procedimiento judicial o administrativo que conlleve la determinación de su interés superior, el niño debe disponer de representación letrada, además de un curador o representante de su opinión, cuando pueda haber un conflicto entre las partes en la decisión.

#### *f) La argumentación jurídica*

97. A fin de demostrar que se ha respetado el derecho del niño a que su interés superior se evalúe y constituya una consideración primordial, cualquier decisión sobre el niño o los niños debe estar motivada, justificada y explicada. En la motivación se debe señalar explícitamente todas las circunstancias de hecho referentes al niño, los elementos que se han considerado pertinentes para la evaluación de su interés superior, el contenido de los ele-

mentos en ese caso en concreto y la manera en que se han ponderado para determinar el interés superior del niño. Si la decisión difiere de la opinión del niño, se deberá exponer con claridad la razón por la que se ha tomado. Si, excepcionalmente, la solución elegida no atiende al interés superior del niño, se deben indicar los motivos a los que obedece para demostrar que el interés superior del niño fue una consideración primordial, a pesar del resultado. No basta con afirmar en términos generales, que hubo otras consideraciones que prevalecieron frente al interés superior del niño; se deben detallar de forma explícita todas las consideraciones relacionadas con el caso en cuestión y se deben explicar los motivos por los que tuvieron más peso en ese caso en particular. En la fundamentación también se debe explicar, de forma verosímil, el motivo por el que el interés superior del niño no era suficientemente importante como para imponerse a otras consideraciones. Es preciso tener en cuenta las circunstancias en que el interés superior del niño debe ser la consideración primordial (véase más arriba el párrafo 38).

#### *g) Los mecanismos para examinar o revisar las decisiones*

98. Los Estados deben establecer mecanismos en el marco de sus ordenamientos jurídicos para recurrir o revisar las decisiones concernientes a los niños cuando alguna parezca no ajustarse al procedimiento oportuno de evaluación y determinación del interés superior del niño o los niños. Debería existir siempre la posibilidad de solicitar una revisión o recurrir una decisión en el plano nacional. Los mecanismos deben darse a conocer al niño, que ha de tener acceso directo a ellos o por medio de su representante jurídico, si se considera que se han incumplido las garantías procesales, los hechos no son exactos, no se ha llevado a cabo adecuadamente la evaluación del interés superior del niño o se ha concedido demasiada importancia a consideraciones contrapuestas. El órgano revisor ha de examinar todos esos aspectos.

### *h) La evaluación del impacto en los derechos del niño*

99. Como se ha señalado más arriba, la adopción de todas las medidas de aplicación también debe seguir un procedimiento que garantice que el interés superior del niño sea una consideración primordial. La evaluación del impacto en los derechos del niño puede prever las repercusiones de cualquier proyecto de política, legislación, reglamentación, presupuesto u otra decisión administrativa que afecte a los niños y al disfrute de sus derechos, y debería complementar el seguimiento y la evaluación permanentes del impacto de las medidas en los derechos del niño.<sup>17</sup> La evaluación del impacto debe incorporarse a todos los niveles y lo antes posible en los procesos gubernamentales de formulación de políticas y otras medidas generales para garantizar la buena gobernanza en los derechos del niño. Se pueden aplicar diferentes metodologías y prácticas al llevar a cabo la evaluación del impacto. Como mínimo, se deben utilizar la Convención y sus Protocolos facultativos como marco, en particular para garantizar que las evaluaciones se basen en los principios generales y tengan especialmente en cuenta los efectos diferenciados que tendrán en los niños la medida o medidas que se examinen. La propia evaluación del impacto podría basarse en las aportaciones de los niños, la sociedad civil y los expertos en la materia, así como de los organismos públicos correspondientes, las investigaciones académicas y las experiencias documentadas en el propio país o en otros. El análisis debería culminar en la formulación de recomendaciones de modificaciones, alternativas y mejoras y ponerse a disposición del público.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Observación General Núm. 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño, párrs. 78 a 81.

<sup>18</sup> Los Estados pueden obtener orientaciones en el Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación acerca de los Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de los acuerdos de comercio e inversión en los derechos humanos (A/HRC/19/59/Add.5).



## VI. DIFUSIÓN

100. El Comité recomienda a los Estados que difundan ampliamente la presente Observación General entre los parlamentos, las administraciones públicas y el poder judicial, en los planos nacional y local. También debe darse a conocer a los niños, incluidos aquellos que se encuentran en situaciones de exclusión, todos los profesionales que trabajan para los niños y con ellos (como jueces, abogados, docentes, tutores o curadores, trabajadores sociales, personal de las instituciones de bienestar públicas o privadas, y personal sanitario) y la sociedad civil en general. Para ello, la Observación General debe traducirse a los idiomas pertinentes, se deben preparar versiones adaptadas a los niños o apropiadas para ellos y se han de celebrar conferencias, seminarios, talleres y otros eventos para intercambiar las mejores prácticas en cuanto a su aplicación. También se debe incorporar en la capacitación oficial previa al empleo y en el empleo de todos los profesionales y el personal técnico concernidos.

101. En los informes periódicos que presentan al Comité, los Estados deben incluir información sobre los problemas a los que se enfrentan y las medidas que han adoptado para dar efectos al interés superior del niño y respetarlo en todas las decisiones judiciales y administrativas y otras medidas relacionadas con el niño como individuo, así como en todas las etapas del proceso de adopción de medidas de aplicación relativas a los niños en general o como grupo específico

**OBSERVACIÓN GENERAL N° 19\***  
**SOBRE LA ELABORACIÓN DE PRESUPUESTOS  
PÚBLICOS PARA HACER EFECTIVOS  
LOS DERECHOS DEL NIÑO (ART. 4)**

**I. INTRODUCCIÓN**

1. El artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece lo siguiente:

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

La presente Observación General ayudará a los Estados partes a aplicar el artículo 4 en relación con los presupuestos públicos, pues establece cuáles son sus obligaciones y formula recomendaciones sobre cómo hacer efectivos todos los derechos consagrados en la Convención, especialmente los de los niños que se encuentran en situaciones vulnerables, guiándose por la eficacia, la eficiencia, la equidad, la transparencia y la sostenibilidad en la toma de decisiones relacionadas con los presupuestos públicos.

2. Dado que el artículo 4 se refiere a todos los derechos del niño y que todos esos derechos pueden verse afectados por los presupuestos públicos, la presente Observación General se aplica a la

---

\* CRC/C/GC/19, 21 de julio de 2016.

Convención y a sus Protocolos Facultativos. El documento ofrece a los Estados partes un marco para garantizar que los presupuestos públicos contribuyan a hacer efectivos esos derechos y, en la sección III, se analizan los principios generales de la Convención, que figuran en los artículos 2, 3, 6 y 12.

3. Cuando se emplean los términos “niño” o “niños” en esta Observación General, se alude a toda persona menor de 18 años, sea cual sea su sexo, cuyos derechos se vean o puedan verse afectados, directa o indirectamente, de manera positiva o negativa, por las decisiones relativas a los presupuestos públicos. Los “niños en situaciones vulnerables” son aquellos que presentan una particular propensión a que se vulneren sus derechos, como, por ejemplo, los niños con discapacidad, los que se encuentran en situaciones relacionadas con los refugiados, los pertenecientes a grupos minoritarios, los que viven en la pobreza, los que viven en modalidades alternativas de cuidado y los niños en conflicto con la ley.

4. A los efectos de la presente Observación General, se adoptan las definiciones siguientes:

- a) “Presupuesto” se refiere a la movilización de los ingresos públicos, las asignaciones presupuestarias y los gastos de los Estados;
- b) “Obligaciones de aplicación” se refiere a las obligaciones de los Estados partes que figuran en el párrafo 27 de este documento;
- c) “Principios presupuestarios” alude a los principios que figuran en la sección IV;
- d) “Legislación” engloba todos los tratados o leyes internacionales, regionales, nacionales y subnacionales relacionados con los derechos del niño;
- e) “Políticas” se refiere a todas las políticas, estrategias, normativas, directrices y declaraciones públicas, incluidas sus

- metas, objetivos, indicadores y resultados previstos, que afectan o podrían afectar a los derechos del niño;
- f) “Programas” se refiere a los marcos que se han fijado los Estados partes para alcanzar los propósitos de su legislación y sus políticas, y que pueden repercutir directa o indirectamente en los niños, al afectar, por ejemplo, a los derechos específicos de estos, a los procesos de presupuesto público, a la infraestructura y al trabajo;
- g) “Subnacional” se refiere al nivel o niveles administrativos que se encuentran por debajo del nivel nacional, como las regiones, provincias, distritos o municipios.

5. La sección I presenta los antecedentes, la razón de ser y el objetivo de la presente Observación General. La sección II ofrece un análisis jurídico del artículo 4 en relación con los presupuestos públicos. La sección III interpreta los principios generales de la Convención en este contexto. La sección IV está dedicada a los principios de preparación de presupuestos públicos. La sección V valora en qué medida contribuyen los presupuestos públicos a hacer efectivos los derechos del niño. La sección VI ofrece directrices sobre la difusión de la Observación General.

### A. Antecedentes

6. La presente Observación General se basa en la Observación General Núm. 5 (2003) sobre las medidas generales de aplicación de la Convención, que establece que el concepto de “medidas generales de aplicación” es complejo y que probablemente el Comité formulará más adelante observaciones generales más detalladas sobre esos diferentes elementos.<sup>1</sup> Uno de esos elementos es la utilización de presupuestos públicos. La presente Observación General también se basa en el día de debate general que el Comi-

<sup>1</sup> Véase la Observación General Núm. 5, nota preliminar.

té celebró en 2007 sobre la responsabilidad de los Estados en relación con los recursos destinados a los derechos del niño.

7. La presente Observación se fundamentó en varias resoluciones e informes de las Naciones Unidas que establecen principios presupuestarios desde la perspectiva de los derechos humanos, entre los que se incluyen:

- a) La resolución 28/19 del Consejo de Derechos Humanos que propugna una mejor inversión en los derechos del niño,<sup>2</sup> y el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que precedió a la resolución, titulado “Avance hacia una mejor inversión en los derechos del niño” (A/HRC/28/33). Ambos documentos abordan la función de las políticas nacionales, la movilización de recursos, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación, la asignación y el gasto, además de los sistemas de protección de la infancia, la cooperación internacional y el seguimiento de las inversiones en la infancia.
- b) La resolución 67/218 de la Asamblea General sobre la promoción de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en el ámbito de las políticas fiscales, que pone de relieve la necesidad de mejorar la calidad, la eficiencia y la eficacia de las políticas fiscales y alienta a los Estados Miembros a que intensifiquen los esfuerzos por mejorar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en el ámbito de las políticas fiscales.

8. La presente Observación General también se fundamentó en las consultas celebradas por el Comité con representantes de los Estados, las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, niños y expertos individuales mediante encuestas, reuniones y consultas regionales en Asia, Europa, América Latina y el Caribe,

---

<sup>2</sup> La resolución se aprobó sin votación.

el Oriente Medio y el Norte de África, y el África Subsahariana. Además, la Observación General se basó en una consulta mundial a 2.693 niños procedentes de 71 países,<sup>3</sup> que se llevó a cabo mediante una encuesta en línea, grupos de discusión y consultas regionales en Asia, Europa y América Latina. La consulta recogió las aportaciones de niños y niñas de perfiles diversos en términos de edad, género, capacidad, contexto socioeconómico, idioma, origen étnico, escolarización, desplazamiento y experiencia en procesos de elaboración de presupuestos con participación infantil. Entre los mensajes que los niños trasladaron a los responsables de tomar decisiones en materia presupuestaria, figuran los siguientes:

- a) Planifiquen bien. Debe haber dinero suficiente en el presupuesto para garantizar todos los derechos de los niños.
- b) ¡Es imposible que inviertan en nosotros si no nos preguntan en qué invertir! Lo sabemos; deben preguntárnoslo.
- c) No se olviden de incluir en sus presupuestos a los niños con necesidades especiales.
- d) Gasten el dinero de forma justa y juiciosa. No inviertan nuestro dinero en cosas inútiles: sean eficientes, ahorren.
- e) Invertir en la infancia es una inversión a largo plazo que resulta muy fructífera, no lo olviden.
- f) Invertir en nuestras familias también es una forma importante de proteger nuestros derechos.
- g) Asegúrense de que no haya corrupción.
- h) Reconozcan los derechos de todos los ciudadanos, tanto jóvenes como ancianos, escuchando la opinión de la gente en cuestiones de gobernanza.
- i) Me gustaría que hubiera más transparencia y rendición de cuentas en el Gobierno.

---

<sup>3</sup> Laura Lundy, Karen Orr y Chelsea Marshall, “Towards better investment in the rights of the child: the views of children” (Centro para los Derechos de los Niños, Queen’s University, Belfast, y el Grupo de Trabajo sobre la Inversión en la Infancia de Child Rights Connect, 2015).

- j) Hagan público en qué se invierte el dinero.
- k) Proporcionen a todos los niños información sobre los presupuestos que resulte fácil de entender, en medios que sean populares entre ellos, como los medios sociales.

9. Todos los tratados fundamentales de derechos humanos contienen disposiciones similares al artículo 4 de la Convención. Por lo tanto, las observaciones generales aprobadas en relación con tales disposiciones y que abordan la cuestión de los presupuestos públicos deben considerarse un complemento de la presente Observación General.<sup>4</sup>

10. La presente Observación General se refiere a la gestión de los recursos financieros de los Estados partes que afectan directa o indirectamente a los niños sujetos a su jurisdicción. Reconoce la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (2015) y Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015). Ambas agendas abordan la gestión que hacen los Estados de los recursos relacionados con la cooperación internacional que afectan a los niños, como el apoyo a programas, sectores y presupuestos, la cooperación Sur-Sur y la cooperación interregional. El Comité recuerda la declaración de entendimiento común sobre enfoques de la cooperación para el desarrollo y la programación, basados en los derechos humanos, aprobada por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003), la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: Apropiación, Armonización, Alineación, Resultados y Mutua Responsabilidad (2005), el Programa de Acción de Accra (2008) y la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2011), que también abordan esa gestión. Además, el Comité es

---

<sup>4</sup> Véase la Observación General Núm. 3 (1990) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes.

consciente de la potencial relevancia para la presente Observación General de las normas nacionales, regionales e internacionales, tanto vigentes como en fase de desarrollo, asociadas a la gestión de las finanzas públicas, siempre que dichas normas no contravengan las disposiciones de la Convención. Tres ejemplos de ello son el manual titulado *The International Handbook of Public Financial Management*,<sup>5</sup> que pone de relieve la eficacia, la eficiencia y la equidad en la gestión de las finanzas públicas, el Código de Transparencia Fiscal, aprobado por el Fondo Monetario Internacional en 2014, que establece que la presentación de informes públicos debe proporcionar un panorama completo, claro, fiable, puntual y pertinente de las finanzas públicas pasadas, presentes y futuras a fin de mejorar la gestión fiscal y la rendición de cuentas, y los Principios sobre la Promoción del Otorgamiento y la Toma Responsables de Préstamos Soberanos, aprobados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en 2012.

## B. Razón de ser

11. El Comité reconoce los importantes avances logrados por los Estados partes al examinar su legislación, sus políticas y sus programas internos y adecuarlos a las disposiciones de la Convención y sus Protocolos Facultativos. Al mismo tiempo, subraya que la legislación, las políticas y los programas mencionados no pueden aplicarse si no se movilizan recursos financieros suficientes, y si estos no se asignan y se utilizan de manera responsable, eficaz, eficiente, equitativa, participativa, transparente y sostenible.

12. Al examinar los informes que presentan los Estados partes al Comité, en conversaciones con los representantes de los Estados partes y en sus observaciones finales, el Comité ha expresado su

<sup>5</sup> Richard Allen, Richard Hemming y Barry Potter, eds. *The International Handbook of Public Financial Management* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013).



preocupación con respecto a si el volumen del presupuesto es suficiente para hacer efectivos los derechos del niño. El Comité reitera que dar prioridad a los derechos del niño en los presupuestos, tanto a nivel nacional como subnacional, según exige la Convención, no solo contribuye a hacer efectivos tales derechos, sino que tiene repercusiones positivas duraderas en el crecimiento económico futuro, en el desarrollo sostenible e inclusivo y en la cohesión social.

13. Sobre la base de lo que antecede, el Comité subraya que los Estados partes deben tomar en consideración todos los derechos del niño durante todas las etapas de sus procesos presupuestarios y sistemas administrativos en los planos nacional y subnacional. Si bien en la Observación General se reconoce que los procesos presupuestarios difieren entre los Estados y que algunos Estados han elaborado sus propios métodos para la integración de los derechos del niño en la presupuestación, también se ofrecen algunas pautas respecto de las cuatro fases principales del proceso presupuestario que han de seguir todos los Estados: la planificación, la aprobación, la ejecución y el seguimiento.

### C. Objetivo

14. El objetivo de esta Observación General es facilitar la comprensión de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención en lo relativo a la asignación de presupuestos para reforzar la efectividad de los derechos del niño y fomentar un cambio real en la forma en que tales presupuestos se planifican, se aprueban, se ejecutan y se supervisan, a fin de avanzar en la aplicación de la Convención y sus Protocolos Facultativos.

15. Este objetivo tiene consecuencias para las medidas adoptadas durante todo el proceso presupuestario por los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), niveles (nacional y subnacional) y estructuras (como ministerios, departamentos u organismos) de

gobierno. Las obligaciones se extienden a los donantes y los beneficiarios de la cooperación internacional.

16. Este objetivo tiene también repercusiones para otros interesados en el proceso presupuestario, como las instituciones nacionales de derechos humanos, los medios de comunicación, los niños, las familias y las organizaciones de la sociedad civil. Los Estados partes deben facilitar, de una manera que se ajuste a su contexto, entornos propicios para la supervisión activa y la participación significativa de los interesados en el proceso presupuestario.

17. Además, el objetivo tiene consecuencias para los Estados en lo referente a la concienciación y el fomento de la capacidad de los funcionarios públicos competentes y otras personas en relación con el contenido de la presente Observación General.

## II. ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 4 EN RELACIÓN CON LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS

### A. “Los Estados partes adoptarán”

18. El término “adoptarán” implica que los Estados partes no tienen potestad para decidir si satisfacer o no su obligación de adoptar las convenientes medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos del niño, como las medidas relativas a los presupuestos públicos.

19. Por lo tanto, todos los poderes, niveles y estructuras de gobierno que intervienen en la preparación de los presupuestos públicos han de ejercer sus funciones de manera coherente con los principios generales de la Convención y los principios presupuestarios establecidos en las secciones III y IV de este documento. Los Estados partes también deben crear un entorno propicio

para que los órganos legislativos, la judicatura y las entidades fiscalizadores superiores actúen de la misma manera.

20. Los Estados partes deben permitir a los responsables de tomar decisiones en materia presupuestaria, en todos los niveles del poder ejecutivo y legislativo, acceder a la información, los datos y los recursos necesarios, y fomentar la capacidad para hacer efectivos los derechos del niño.

### **B. “todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole”**

21. La obligación de adoptar “todas las medidas” incluye el deber de velar por que:

- a) Se hayan establecido leyes y políticas destinadas a favorecer la movilización de recursos, la asignación presupuestaria y el gasto para hacer efectivos los derechos del niño;
- b) Se recopilen, se generen y se difundan los datos y la información necesarios sobre la infancia para apoyar la formulación y la aplicación de la legislación, las políticas, los programas y los presupuestos adecuados para promover los derechos del niño;
- c) Se movilicen, se asignen y se empleen de forma efectiva recursos públicos suficientes para la plena aplicación de la legislación, las políticas, los programas y los presupuestos aprobados;
- d) Se planifiquen, se aprueben, se apliquen y se justifiquen sistemáticamente presupuestos en los niveles nacional y subnacional del Estado, a fin de asegurar la efectividad de los derechos del niño.

22. Se considera que las medidas son apropiadas cuando son directa o indirectamente pertinentes para promover los derechos del niño en un contexto dado, incluido el de los presupuestos públicos.

23. Las “medidas legislativas” que los Estados partes están obligados a adoptar en relación con los presupuestos públicos son, entre otras, revisar la legislación existente y formular y aprobar nueva legislación que aspire a asegurar que los presupuestos sean lo bastante cuantiosos como para hacer efectivos los derechos del niño a nivel nacional y subnacional. Las “medidas administrativas” incluyen elaborar y ejecutar programas que cumplan los propósitos de la legislación aprobada y garantizar que se disponga de los presupuestos públicos adecuados para ello. Se puede entender que “medidas de otra índole” son, por ejemplo, el desarrollo de mecanismos de participación en el presupuesto público, además de datos o políticas relativos a los derechos del niño. Puede considerarse que los presupuestos públicos trascienden esas tres categorías de medidas y que, a la vez, son indispensables para hacer efectivas otras medidas legislativas, administrativas y de otra índole. Todos los poderes, niveles y estructuras de gobierno son responsables de promover los derechos del niño.

24. El Comité subraya que los Estados partes tienen la obligación de mostrar hasta qué punto las medidas asociadas a los presupuestos públicos que deciden adoptar contribuyen a mejorar los derechos del niño. Asimismo, deberán demostrar qué consecuencias tienen tales medidas en los niños. Para satisfacer el artículo 4 de la Convención, no basta con mostrar las medidas adoptadas sin aportar pruebas de los resultados.

### **C. “para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención”**

25. La expresión “derechos reconocidos en la presente Convención” se refiere a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Los Estados partes tienen la obligación de hacer efectivos de inmediato los derechos civiles y políticos, y de aplicar los derechos económicos, sociales y culturales “hasta el máximo de los recursos de que dispongan”. Eso implica que la

plena efectividad de esos derechos será necesariamente progresiva (véase la sección II D *infra*).

26. Para aplicar los derechos del niño es necesario prestar una atención particular a las cuatro etapas del proceso que siguen los presupuestos públicos: planificación, aprobación, ejecución y seguimiento. Los Estados partes deben tener en consideración los derechos de todos los niños a lo largo del proceso presupuestario, de conformidad con los principios generales de la Convención y los principios presupuestarios enunciados en la presente Observación General.

27. En materia presupuestaria, “dar efectividad a los derechos del niño” significa que los Estados partes tienen la obligación de movilizar, asignar y gastar recursos públicos atendiendo a sus obligaciones de aplicación. Los Estados partes deben respetar, proteger y hacer efectivos todos los derechos del niño, como se indica a continuación:

- a) “Respetar” implica que los Estados partes no han de interferir, ni directa ni indirectamente, en el disfrute de los derechos de los niños. En materia presupuestaria, eso significa que el Estado debe abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos del niño, por ejemplo, discriminando a ciertos grupos de niños en las decisiones presupuestarias, o retirando o desviando fondos de los programas existentes destinados a que los niños disfruten de derechos económicos, sociales o culturales, salvo en las circunstancias descritas en el párrafo 31 de esta Observación General.
- b) “Proteger” significa que los Estados partes impidan a terceros interferir con los derechos garantizados por la Convención y sus Protocolos Facultativos. En lo que respecta a los presupuestos públicos, ejemplos de esos terceros son el sector empresarial<sup>6</sup> y las instituciones financieras regionales o

---

<sup>6</sup> Véase la Observación General Núm. 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del

internacionales que podrían intervenir en las diferentes etapas del proceso que siguen los presupuestos públicos. La obligación de proteger implica que los Estados partes han de tratar de asegurarse de que no haya terceros que perturben o comprometan su tarea de movilizar ingresos, asignar presupuestos y efectuar gastos. Para ello será necesario que los Estados partes regulen el papel de esos terceros, establezcan mecanismos de denuncia e intervengan sistemáticamente cuando cometan una infracción.

- c) Para “dar efectividad” es necesario que los Estados partes adopten medidas para asegurar la plena efectividad de los derechos del niño. Asimismo, deben:
- i) Facilitar los derechos de estos adoptando medidas para que estos puedan disfrutar de esos derechos y ayudarlos a ello. En un contexto presupuestario, esto supone dotar todos los niveles y estructuras de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de los recursos y la información necesarios para promover los derechos de todos los niños de forma general y sostenible. Esto conlleva aplicar medidas para mejorar el conocimiento y la comprensión de la Convención y sus Protocolos Facultativos en el marco de las funciones del Estado, y fomentar una cultura que respete, proteja y haga efectivos los derechos del niño.
  - ii) Preservar los derechos de los niños cuando los Estados no estén en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de dar efectividad a esos derechos con los medios que tienen a su disposición. Esta obligación incluye la tarea de velar por que se publique información y datos fiables y desglosados para evaluar y supervisar hasta qué punto los niños pueden ejercer sus derechos, por ejemplo, en las distintas partes del Estado.

---

niño, en la que el Comité indica que “los Estados deben adoptar todas las medidas apropiadas, razonables y necesarias para impedir que las empresas cometan violaciones de los derechos del niño o contribuyan a ello” (párr. 28).

iii) Promover los derechos de los niños velando por que se pongan en práctica iniciativas adecuadas de educación y sensibilización sobre los procesos de adopción de decisiones presupuestarias y sus repercusiones. En materia presupuestaria, esto significa movilizar, asignar y gastar los fondos suficientes para comunicarse y colaborar con los niños, sus familias y sus cuidadores en lo relativo a las decisiones sobre presupuestos, incluidas la legislación, las políticas y los programas que los afectan. Los Estados partes deben evaluar continuamente los resultados en grupos diferentes para determinar dónde se necesita una promoción más eficaz.

**D. “En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan”**

28. En consonancia con esta obligación, los Estados partes adoptarán todas las medidas posibles para movilizar, asignar y gastar suficientes recursos financieros. Los fondos asignados a las políticas y los programas que promuevan la efectividad de los derechos consagrados en la Convención y sus Protocolos Facultativos deben invertirse de manera óptima y conforme a los principios generales de la Convención y a los principios presupuestarios enunciados en la presente Observación General.

29. El Comité reconoce que los conceptos de “máximo de los recursos disponibles” y “realización progresiva” han evolucionado en otros tratados internacionales fundamentales de derechos humanos,<sup>7</sup> y considera que el artículo 4 de la Convención es un reflejo de ambos. Los Estados partes deben, por tanto, adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan en relación con los derechos económicos, sociales y culturales y,

---

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 4, párrafo 2, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

30. La expresión “los Estados partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan” implica que se espera que los Estados partes demuestren que han hecho todo lo posible para movilizar, asignar y gastar recursos presupuestarios a fin de dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales de todos los niños. El Comité subraya el hecho de que los derechos de los niños son interdependientes e indivisibles y que se debe proceder con cautela al distinguir entre derechos económicos, sociales y culturales, por un lado, y derechos civiles y políticos, por el otro. La efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales con frecuencia repercutirá en la capacidad de los niños para ejercer plenamente sus derechos políticos y civiles, y viceversa.

31. La obligación impuesta a los Estados partes en virtud del artículo 4 de dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales “hasta el máximo de los recursos de que dispongan” significa también que no deben adoptar medidas regresivas de liberadas en relación con tales derechos.<sup>8</sup> Los Estados partes no deben permitir se deteriore que el nivel actual de disfrute de los derechos del niño. En tiempos de crisis económica, solo puede considerarse la posibilidad de adoptar medidas regresivas cuando se hayan evaluado todas las demás opciones y garantizando que los niños, particularmente aquellos que están en situaciones de vulnerabilidad, serán los últimos en verse afectados por tales

<sup>8</sup> Véanse, por ejemplo, los párrs. 24 y 25 de las recomendaciones del día de debate general sobre los recursos para hacer efectivos los derechos del niño y la responsabilidad de los Estados al respecto (2007), la Observación General Núm. 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, párr. 72, y la Observación General Núm. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 9.



medidas. Los Estados partes deberán demostrar que las medidas son necesarias, razonables, proporcionadas, no discriminatorias y temporales y que los derechos que se vean afectados se restablecerán lo antes posible. También deben adoptar medidas apropiadas para que los grupos de niños afectados, así como otras personas conocedoras de la situación de esos niños, participen en el proceso de toma de decisiones relacionadas con dichas medidas. Las obligaciones fundamentales mínimas e inmediatas<sup>9</sup> impuestas por los derechos de los niños no se verán comprometidas por ningún tipo de medida regresiva, ni siquiera en tiempos de crisis económica.

32. El artículo 44 de la Convención obliga a los Estados partes a que informen con regularidad de sus avances en la promoción de los derechos de los niños en su jurisdicción. Deben fijarse objetivos y emplearse indicadores cualitativos y cuantitativos claros y coherentes para ilustrar la efectividad progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales del niño hasta el máximo de los recursos disponibles, además del cumplimiento de las obligaciones inmediatas impuestas en virtud de esos derechos, y la efectividad de los derechos civiles y políticos. Se espera que los Estados partes examinen periódicamente sus medidas y las mejoren a fin de garantizar la disponibilidad y la optimización de los recursos en favor de los derechos de todos los niños.

33. El Comité concede una gran importancia a los procesos de toma de decisiones responsables, transparentes, inclusivos y participativos, a nivel nacional y subnacional, como medio para obtener los recursos necesarios a fin de hacer efectivos los derechos de los niños, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales.

---

<sup>9</sup> Véanse las obligaciones fundamentales que figuran en las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como en la núm. 13 (1999) sobre el derecho a la educación, núm. 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, y núm. 19 (2007) sobre el derecho a la seguridad social.

34. La corrupción y la mala gestión de los recursos públicos en la movilización, la asignación y el gasto de los ingresos del Estado representa el fracaso de este último en el cumplimiento de su obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles. El Comité subraya la importancia de que los Estados partes asignen recursos para impedir y eliminar cualquier corrupción que afecte a los derechos de los niños, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

**E. “y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”**

35. Los Estados partes tienen el deber de cooperar entre sí en la promoción del respeto y la observancia universales de los derechos humanos,<sup>10</sup> incluidos los derechos del niño. Aquellos Estados que carecen de los recursos necesarios para aplicar los derechos consagrados en la Convención y en sus Protocolos Facultativos están obligados a recabar la cooperación internacional, tanto bilateral, como regional, interregional, mundial o multilateral. Los Estados partes que disponen de recursos para la cooperación internacional tienen la obligación de ofrecer esa cooperación con el objetivo de facilitar el ejercicio de los derechos del niño en el Estado receptor.

36. Los Estados partes deben demostrar que, en caso necesario, han hecho todo lo posible para buscar y aplicar la cooperación internacional a fin de dar efectividad a los derechos del niño. Dicha cooperación podrá incluir apoyo técnico y financiero, también de las Naciones Unidas, para incorporar los derechos del niño en el proceso presupuestario.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (1970).

<sup>11</sup> Véase el artículo 45 de la Convención.

37. Los Estados partes deben cooperar con otros Estados en su labor destinada a movilizar el máximo de recursos disponibles para los derechos del niño.

38. Las estrategias de cooperación de los Estados partes, tanto de los donantes como de los beneficiarios, han de contribuir a hacer efectivos los derechos del niño y no han de repercutir negativamente en los niños, particularmente en los que son más vulnerables.

39. Los Estados partes deben cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de la Convención y sus Protocolos Facultativos al participar en la cooperación para el desarrollo como miembros de organizaciones internacionales,<sup>12</sup> y al firmar acuerdos internacionales. Asimismo, al planificar y aplicar sanciones económicas, los Estados partes deben considerar las posibles repercusiones de estas en los derechos del niño.

### III. LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA CONVENCION Y LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS

40. Cuatro principios generales recogidos en la Convención constituyen la base de todas las decisiones y actos del Estado que están relacionados directa o indirectamente con los derechos del niño, como los presupuestos públicos.

#### A. Derecho a la no discriminación (artículo 2)

41. Los Estados partes tienen el deber de proteger a los niños contra toda forma de discriminación “independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra

---

<sup>12</sup> Véase la Observación General Núm. 5, párr. 64.

condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales” (art. 2, párr. 1). Los Estados partes, en todos los niveles administrativos, han de procurar prevenir la discriminación y no deben discriminar, ni directa ni indirectamente, a los niños en las leyes, políticas o programas relacionados con los presupuestos, en el contenido de estos o en su aplicación.

42. Los Estados partes deben adoptar medidas proactivas encaminadas a garantizar resultados positivos para todos los niños en relación con las leyes, políticas y programas movilizando un nivel suficiente de ingresos y asignando y gastando fondos en consecuencia. A fin de lograr la igualdad sustantiva, los Estados partes deben determinar qué grupos de niños reúnen los requisitos para que se empleen medidas especiales y hacer uso de los presupuestos públicos para aplicar tales medidas.

43. Los Estados partes deben crear un clima de no discriminación y adoptar medidas, también mediante la asignación de recursos, destinadas a asegurar que todos los poderes, niveles y estructuras de gobierno, además de la sociedad civil y el sector empresarial, promuevan activamente el derecho de los niños a no ser objeto de discriminación.

44. Para conseguir presupuestos que contribuyan a mejorar el disfrute de los derechos del niño, los Estados partes han de hacer frente a las desigualdades entre los niños examinando y revisando la legislación, las políticas y los programas pertinentes, incrementando o modificando las prioridades de ciertas partidas del presupuesto, o mejorando la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus presupuestos.

### **B. El interés superior del niño (artículo 3)**

45. El artículo 3, párrafo 1, de la Convención establece que una consideración primordial a que se atenderá en todas las medidas concernientes a la infancia será el interés superior del niño. Los

Estados partes tienen el deber de integrar y aplicar este principio en todos los procedimientos legislativos, administrativos y judiciales que tengan una repercusión directa o indirecta en los niños,<sup>13</sup> como los presupuestos. El interés superior del niño deberá ser una consideración primordial en todas las fases del proceso presupuestario y en todas las decisiones presupuestarias que afecten a los niños.

46. Como señaló el Comité en su Observación General Núm. 14 (2013), sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, los derechos enunciados en la Convención y sus Protocolos Facultativos proporcionan un marco para evaluar y determinar el interés superior del niño. Esta obligación es crucial cuando los Estados sopesan prioridades concurrentes de asignación y gasto presupuestarios. Los Estados partes han de ser capaces de demostrar que se ha tenido en cuenta el interés superior del niño en la toma de decisiones sobre presupuestos, y también cómo se ha tenido en cuenta ese principio frente a otras consideraciones.

47. Los Estados partes deben hacer una valoración de los efectos sobre los derechos del niño<sup>14</sup> para determinar el efecto de la legislación, las políticas y los programas sobre todos los niños en los planos nacional y subnacional, y en particular sobre los niños que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, que pueden tener necesidades especiales y que, por consiguiente, requieren un porcentaje desproporcionado del gasto para que sus derechos se hagan efectivos. Se han de hacer estas evaluaciones en todas las etapas del proceso presupuestario y han de servir de complemento de otras iniciativas de supervisión y evaluación. Aunque los Estados partes emplearán metodologías y prácticas diversas

---

<sup>13</sup> Observación General Núm. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, párr. 6 a).

<sup>14</sup> Véanse las Observaciones Generales Núm. 5 párr. 45, y Núm. 14, párrs. 35 y 99.

al llevar a cabo estas valoraciones, deberán utilizar la Convención y sus Protocolos Facultativos, así como las observaciones finales pertinentes y las observaciones generales emitidas por el Comité, al desarrollar sus marcos. Las valoraciones han de basarse en las aportaciones de las partes interesadas, como los niños, las organizaciones de la sociedad civil, expertos, estructuras de gobierno estatal e instituciones académicas. El análisis debe traducirse en recomendaciones de enmiendas, opciones y mejoras, y ha de ponerse a disposición del público.

### C. Derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6)

48. El artículo 6 de la Convención establece que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida y que los Estados partes garantizarán la supervivencia y el desarrollo del niño. En su Observación General Núm. 5, el Comité afirma que el desarrollo del niño es un “concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño” y que “las medidas de aplicación deben estar dirigidas a conseguir el desarrollo óptimo de todos los niños” (párr. 12).

49. El Comité reconoce que las necesidades de los niños varían a lo largo de sus distintas etapas de crecimiento y desarrollo.<sup>15</sup> En sus decisiones presupuestarias, los Estados partes deben considerar todos los factores necesarios para la supervivencia, el crecimiento y el desarrollo de los niños de distintas edades. Asimismo, deben demostrar su compromiso con los derechos del niño dando visibilidad a las partidas de sus presupuestos que afectan a los niños de distintos grupos de edad.

50. El Comité reconoce que invertir en el desarrollo del niño en la primera infancia tiene un efecto positivo en la capacidad de los

<sup>15</sup> Véase la Observación General Núm. 7 (2005) sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia, y la Observación General Núm. 20, relativa a los derechos de los adolescentes (de próxima publicación).

niños para ejercer sus derechos, rompe los ciclos de pobreza y genera una elevada rentabilidad económica. La falta de inversión suficiente en la primera infancia puede ser perjudicial para el desarrollo cognitivo del niño y puede reforzar las privaciones, las desigualdades y la pobreza intergeneracional existentes.

51. Garantizar el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo requiere valorar presupuestos para diferentes grupos de niños de la generación actual, teniendo también en cuenta a las generaciones futuras mediante la elaboración de proyecciones plurianuales sostenibles de ingresos y gastos.

#### **D. El derecho a ser escuchado (artículo 12)**

52. El artículo 12 de la Convención establece el derecho de todo niño a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que lo afecten, y a que esas opiniones se tengan debidamente en cuenta en función de la edad y la madurez del niño.<sup>16</sup> Los Estados partes deben escuchar periódicamente las opiniones de los niños sobre las decisiones presupuestarias que los afectan, mediante mecanismos para su participación significativa a nivel nacional y subnacional. Quienes participen en esos mecanismos deben poder contribuir libremente y sin temor a la represión o al ridículo, y los Estados partes han de comunicarles los resultados. En particular, los Estados partes deben consultar a los niños que tienen dificultades para hacerse escuchar, como aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

53. El Comité recuerda que “la inversión en el ejercicio del derecho del niño a ser escuchado en todos los asuntos que lo afectan y a que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta es una obligación clara e inmediata de los Estados partes en virtud de la Convención [...]. Exige además un compromiso para destinar re-

---

<sup>16</sup> Véase la Observación General Núm. 12 (2009), sobre el derecho del niño a ser escuchado.

cursos e impartir capacitación”.<sup>17</sup> Esto pone de relieve la responsabilidad de los Estados partes de garantizar que disponen de fondos para lograr la participación significativa de los niños en todas las decisiones que los afectan. Asimismo, el Comité reconoce el importante papel que desempeñan los funcionarios del poder ejecutivo, los defensores del menor independientes, las instituciones educativas, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones dedicadas a la infancia, y los órganos legislativos para garantizar la participación de los niños en lo relativo a los presupuestos públicos.

54. El Comité reconoce que la transparencia presupuestaria es un requisito básico para una participación significativa. La transparencia implica garantizar que se publique oportunamente información de fácil consulta en relación con la planificación, la aprobación, la ejecución y el seguimiento de los presupuestos. Eso supone aportar tanto datos presupuestarios cuantitativos como información relevante sobre legislación, políticas, programas, calendario del proceso presupuestario, motivación de las prioridades y decisiones de gasto, resultados e información sobre la prestación del servicio. El Comité subraya que los Estados partes han de presupuestar y proporcionar materiales, mecanismos e instituciones adecuados a su contexto para hacer posible la participación significativa.<sup>18</sup>

55. A fin de permitir la participación significativa en el proceso presupuestario, el Comité destaca la importancia de velar por que los Estados partes dispongan de leyes y políticas en favor de la libertad de información que incluyan, o que al menos no excluyan, a los niños y a los defensores de los derechos del niño del derecho a acceder a documentos presupuestarios clave, como declaraciones previas a la aprobación de los presupuestos, propuestas pre-

---

<sup>17</sup> Véase la Observación General Núm. 12, párr. 135.

<sup>18</sup> Véase el artículo 13, párrafo 1, de la Convención.



supuestarias, presupuestos aprobados, informes de mitad de periodo, informes presentados durante el año e informes de auditoría.

56. El Comité reconoce que algunos Estados tienen experiencia en lograr que los niños participen de forma significativa en diferentes partes del proceso presupuestario y alienta a los Estados partes a que compartan ese tipo de experiencias e identifiquen ejemplos de buenas prácticas que se ajusten a sus contextos.

#### **IV. PRINCIPIOS DE PRESUPUESTACIÓN PÚBLICA PARA FOMENTAR LOS DERECHOS DEL NIÑO**

57. Como se establece en la sección II, el Comité hace hincapié en que los Estados partes están obligados a adoptar medidas en sus procesos presupuestarios para generar ingresos y gestionar los gastos de una manera que sea suficiente para dar efectividad a los derechos del niño. El Comité reconoce que hay muchas maneras de lograr recursos suficientes para hacer realidad los derechos del niño, entre otras formas teniendo en cuenta los principios generales de la Convención y los principios presupuestarios de eficacia, eficiencia, equidad, transparencia y sostenibilidad. Los Estados partes en la Convención tienen la responsabilidad de cumplir sus obligaciones presupuestarias para hacer efectivos los derechos del niño.

58. El Comité reconoce que los Estados tienen los conocimientos especializados y la experiencia necesarios para aplicar a sus procesos de asignación de presupuestos los principios generales de la Convención y los principios presupuestarios que se indican a continuación. Se alienta a los Estados partes a que compartan e intercambien sus buenas prácticas.

## A. Eficacia

59. Los Estados partes deben llevar a cabo la planificación, aprobación, ejecución y seguimiento de los presupuestos de tal modo que se promuevan los derechos del niño. Asimismo, han de invertir en entender la situación de los derechos del niño en su contexto correspondiente y formular y aplicar legislación, políticas y programas estratégicamente diseñados para superar los retos que entraña hacer efectivos los derechos del niño. Los Estados partes deben evaluar constantemente la forma en que los presupuestos afectan a distintos grupos de niños y velar por que sus decisiones presupuestarias conduzcan a los mejores resultados posibles para el mayor número de niños, prestando especial atención a los niños en situaciones de vulnerabilidad.

## B. Eficiencia

60. Los recursos públicos dedicados a las políticas y los programas relacionados con la infancia deben gestionarse de manera que se garantice la optimización de los recursos y teniendo en cuenta la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos del niño. Los gastos aprobados deben ejecutarse con arreglo al presupuesto aprobado. Los bienes y servicios para promover los derechos de los niños se han de adquirir y facilitar de manera transparente y puntual, y han de tener la calidad adecuada. Además, no deben malgastarse los fondos asignados a los derechos del niño. Los Estados partes han de procurar salvar los obstáculos institucionales que dificultan que el gasto sea eficiente. La supervisión, la evaluación y la auditoría de los fondos públicos deben actuar como frenos y contrapesos para favorecer la solidez de la gestión financiera.

## C. Equidad

61. Los Estados partes no deben discriminar a ningún niño o categoría de niños al movilizar recursos o asignar o ejecutar fondos

públicos. Gastar fondos de manera equitativa no siempre implica utilizar la misma cantidad de dinero en cada niño, sino tomar decisiones de gasto que contribuyan a lograr una igualdad sustantiva entre los niños. Los recursos han de destinarse de manera justa para favorecer la igualdad. Los Estados partes están obligados a eliminar todos los obstáculos discriminatorios con los que los niños se puedan encontrar al acceder a sus derechos.

#### **D. Transparencia**

62. Los Estados partes deben establecer y mantener unos sistemas y prácticas de gestión de las finanzas públicas que estén abiertos a examen, así como información sobre los recursos públicos a la que se pueda acceder libremente cuando convenga. La transparencia contribuye a la eficiencia y frena la corrupción y la mala gestión de los presupuestos públicos, lo que a su vez aumenta los recursos públicos disponibles para promover los derechos del niño. La transparencia es también un requisito básico para hacer posible la participación significativa en el proceso presupuestario de los poderes ejecutivo y legislativo, así como de la sociedad civil, incluidos los niños. El Comité destaca la importancia de que los Estados partes promuevan activamente el acceso a la información sobre ingresos públicos, asignaciones y gastos relacionados con la infancia, y que adopten políticas para apoyar y alentar la colaboración constante con el poder legislativo y la sociedad civil, incluidos los niños.

#### **E. Sostenibilidad**

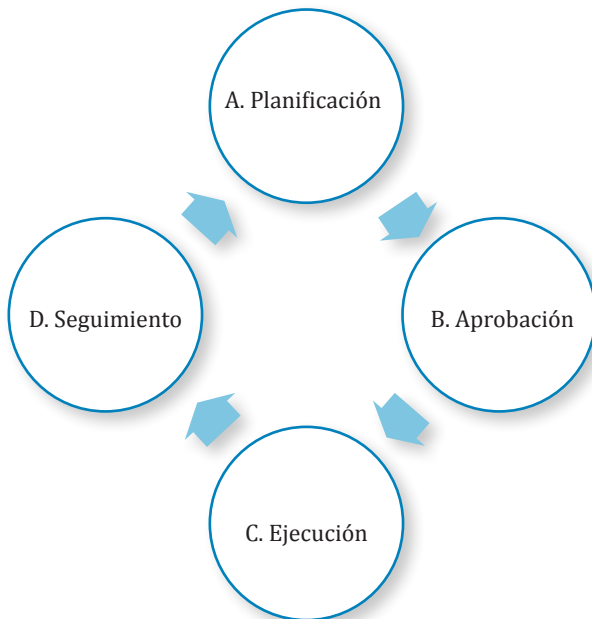
63. Debe darse la debida consideración al interés superior de las generaciones actuales y futuras de niños en todas las decisiones presupuestarias. La movilización de los ingresos y la gestión de los recursos públicos por parte de los Estados partes deben llevarse a cabo de manera que sistemáticamente se adopten políticas y se ejecuten programas orientados directa o indirectamente a hacer efectivos los derechos del niño. Los Estados partes solo

podrán adoptar medidas regresivas en relación con los derechos del niño con arreglo a lo descrito en el párrafo 31.

## V. INCORPORACIÓN EFECTIVA DE LOS DERECHOS DEL NIÑO EN LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS

64. En esta sección, el Comité ofrece pautas y recomendaciones más detalladas sobre cómo dar efectividad a los derechos del niño en relación con cada una de las cuatro etapas del proceso que siguen los presupuestos públicos:

- a) Planificación;
- b) Aprobación;
- c) Ejecución;
- d) Seguimiento



65. Si bien esta sección se centra en los procesos que atraviesan los presupuestos públicos nacionales y subnacionales, el Comité subraya la obligación de los Estados partes de promover la aplicación de la Convención mediante la cooperación internacional.<sup>19</sup> Debe darse visibilidad a esa cooperación en los presupuestos nacionales y subnacionales, cuando corresponda.

66. El Comité destaca también la importancia de lograr la coordinación y la cooperación entre sectores, ministerios, departamentos y organismos distintos durante todo el proceso presupuestario, a fin de aplicar plenamente la Convención y sus Protocolos Facultativos. Los Estados partes deben facilitar recursos y adaptar sus sistemas de información para mantener esa coordinación a nivel nacional y subnacional.

## A. Planificación

### 1. Evaluación de la situación

67. La planificación presupuestaria exige una evaluación realista de la situación económica y de si la legislación, las políticas y los programas existentes respetan, protegen y hacen efectivos suficientemente los derechos del niño. Los Estados necesitan información y datos desglosados que sean fiables, oportunos, accesibles y completos, en un formato reutilizable, acerca del contexto macroeconómico, el presupuesto y la situación de los derechos del niño, tanto actuales como proyectados. Esa información es fundamental para crear legislación, políticas y programas que, directa o indirectamente, atiendan y promuevan los derechos del niño.

68. Al planificar el presupuesto, los Estados partes deben examinar con detalle la situación de distintos grupos de niños, especialmente los que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad,

---

<sup>19</sup> Véase la sección II E *supra* y el art. 45 de la Convención.

teniendo en cuenta el pasado (al menos los últimos tres a cinco años), y las situaciones actuales y futuras (como mínimo los próximos cinco a diez años). Para garantizar el acceso a información fiable y útil sobre la situación de los niños, se insta a los Estados partes a:

- a) Examinar periódicamente los mandatos y los recursos de los órganos y sistemas estadísticos para recopilar, procesar, analizar y difundir datos demográficos sobre la infancia y otros datos pertinentes;
- b) Velar por que la información disponible sobre la situación de los niños esté desglosada de manera útil, teniendo en cuenta los diferentes grupos de niños y el principio de no discriminación que figura en el artículo 2 de la Convención (véase también la sección III A supra);
- c) Elaborar información y datos desglosados de fácil consulta sobre la situación de los niños, que estén disponibles oportunamente para los funcionarios públicos del ejecutivo y los miembros de los órganos legislativos que intervienen en la preparación de presupuestos en los ámbitos nacional y subnacional, además de para la sociedad civil, incluidos los niños;
- d) Establecer y mantener una base de datos de todas las políticas y recursos que afectan a los niños, a fin de que las personas que participan en la aplicación y el seguimiento de los programas y servicios correspondientes tengan acceso permanente a información objetiva y fidedigna.

69. Los Estados partes deben investigar las repercusiones que las decisiones presupuestarias tuvieron en el pasado o podrían tener en el futuro sobre los niños. Para ello, han de:

- a) Llevar a cabo auditorías, evaluaciones y estudios de las repercusiones que tuvieron sobre los niños actividades anteriores de recaudación de ingresos públicos, asignación presupuestaria y gastos;

- b) Celebrar consultas con niños, sus cuidadores y las personas que trabajan en favor de sus derechos, y tener debidamente en cuenta los resultados de dichas consultas en las decisiones presupuestarias;
- c) Revisar los mecanismos existentes para celebrar consultas periódicas con niños durante el ejercicio presupuestario o crear otros mecanismos nuevos;
- d) Utilizar las nuevas tecnologías para mejorar la eficacia de la planificación presupuestaria en materia de derechos del niño.

## *2. Legislación, políticas y programas*

70. La legislación, las políticas y los programas relacionados con cuestiones fiscales, con el proceso presupuestario o con determinados derechos del niño tienen una repercusión directa o indirecta en los niños. Se exige a los Estados partes que adopten todas las medidas posibles para garantizar que todas las leyes, políticas y programas se ajusten a la Convención y a sus Protocolos Facultativos, reflejen las realidades de la infancia, especialmente la de los niños que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, y no perjudiquen a los niños ni impidan que sus derechos se hagan efectivos.

71. El Comité reconoce que la legislación, las políticas y los programas macroeconómicos y fiscales pueden tener un efecto indirecto sobre los niños, sus tutores y sus cuidadores quienes, por ejemplo, pueden verse afectados por la legislación laboral o por la gestión de la deuda pública. Los Estados partes deben llevar a cabo valoraciones de los efectos que tiene sobre los derechos de los niños, la totalidad de la legislación, las políticas y los programas, también los de naturaleza macroeconómica y fiscal, a fin de garantizar que no socaven la efectividad de los derechos del niño.

72. La legislación, las políticas y los programas relevantes para los niños deben incorporarse a la toma de decisiones y a las opera-

ciones de cooperación internacional para el desarrollo y relativas a pertenencia de los Estados partes a organizaciones internacionales. Todo Estado que participe en la cooperación internacional para el desarrollo o las finanzas ha de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que esa cooperación se lleve a cabo de conformidad con la Convención y sus Protocolos Facultativos.

73. El Comité destaca la importancia de que los Estados partes hagan estimaciones de gastos de los proyectos de legislación, políticas y programas que afectan a los niños, a fin de determinar el nivel de recursos financieros necesarios y facilitar que los planificadores de presupuestos y los responsables de tomar las decisiones pertinentes en los poderes ejecutivo y legislativo puedan tomar decisiones informadas sobre los recursos necesarios para la aplicación de tales proyectos.

### *3. Movilización de recursos*

74. El Comité reconoce la importancia de la legislación, las políticas y los sistemas de los Estados con respecto a la movilización de ingresos y la solicitud de préstamos a fin de mantener los recursos disponibles para los derechos del niño. Los Estados partes deben adoptar medidas sostenibles específicas para movilizar los recursos internos a nivel nacional y subnacional, como los impuestos y los ingresos no tributarios.

75. Los Estados partes habrán de recabar la cooperación internacional si los recursos disponibles para hacer efectivos los derechos de los niños son insuficientes. Tal cooperación deberá tener en cuenta la Convención y sus Protocolos Facultativos tanto por parte del beneficiario como de los Estados donantes. El Comité subraya que la cooperación internacional y regional para hacer efectivos los derechos del niño puede incluir la movilización de recursos para programas específicos, además de medidas sobre tributación, lucha contra la evasión fiscal, gestión de la deuda, transparencia y otras cuestiones.



76. La movilización de recursos destinados al gasto público en los derechos del niño debe llevarse a cabo en consonancia con los principios presupuestarios establecidos en la sección IV. La falta de transparencia en los sistemas de movilización de recursos puede generar ineficiencias, una mala gestión de las finanzas públicas y corrupción. Esto, a su vez, puede suponer que no haya suficientes recursos disponibles para invertir en los derechos del niño. Los distintos regímenes tributarios que no tienen en cuenta la capacidad de pago de las familias pueden generar desigualdades en la movilización de recursos. Así, se puede imponer una carga desproporcionada sobre personas que ya disponen de escasos recursos financieros, algunas de ellas con niños a su cargo.

77. Los Estados partes deben movilizar todos sus recursos disponibles de una manera que sea compatible con sus obligaciones de aplicación. Para ello, deben:

- a) Valorar los efectos que la legislación y las políticas asociadas a la movilización de recursos tienen sobre los derechos de los niños;
- b) Examinar y asegurar que las políticas y las fórmulas de división de los ingresos, tanto verticales (entre los distintos niveles del Estado) como horizontales (entre unidades del mismo nivel), favorecen y mejoran la igualdad entre los niños de distintas regiones geográficas;
- c) Examinar y reforzar su capacidad para formular y administrar la legislación, las políticas y los sistemas de tributación, por ejemplo, mediante la firma de acuerdos entre países para evitar la evasión de impuestos;
- d) Salvaguardar los recursos disponibles para promover los derechos del niño impidiendo que se derrochen recursos por ineficiencia o mala gestión y luchando contra las prácticas corruptas o ilícitas en todos los niveles;
- e) Aplicar los principios presupuestarios establecidos en la sección IV en todas las estrategias de movilización de recursos;

- f) Garantizar que sus fuentes de ingresos, sus gastos y sus elementos del pasivo conduzcan a hacer efectivos los derechos del niño para las generaciones actuales y futuras.

78. El Comité reconoce que la gestión sostenible de la deuda por parte de los Estados, en nombre de los acreedores y los prestamistas, puede contribuir a movilizar recursos en favor de los derechos del niño. Gestionar la deuda de forma sostenible supone contar con legislación, políticas y sistemas transparentes que tengan funciones y responsabilidades claras para solicitar y conceder préstamos, además de gestionar y supervisar la deuda. El Comité también reconoce que una deuda insostenible a largo plazo puede ser un obstáculo para la capacidad de un Estado de movilizar recursos en favor de los derechos del niño, y puede implicar la creación de impuestos y cuotas de usuario que repercutan negativamente en los niños. Por tanto, también deben valorarse qué efectos tienen los acuerdos sobre la deuda en los derechos del niño.

79. El alivio de la deuda puede aumentar la capacidad de los Estados de movilizar recursos en favor de los derechos del niño. Cuando se alivie la carga de la deuda de un Estado parte, este deberá tener muy en cuenta los derechos del niño al tomar decisiones relativas a la asignación de los recursos de que disponga como resultado de tales medidas de alivio de la deuda.

80. Los Estados partes deberán proteger los derechos del niño cuando adopten decisiones relativas a la movilización de recursos por la extracción de recursos naturales. Los acuerdos nacionales e internacionales sobre esos recursos, por ejemplo, han de tener en cuenta las repercusiones que podrían tener en las generaciones actuales y futuras de niños.

#### 4. *Elaboración de presupuestos*

81. Las declaraciones previas a la aprobación de los presupuestos y las propuestas presupuestarias constituyen poderosos instrumentos con los que los Estados pueden traducir sus compromisos con los derechos del niño en prioridades y planes concretos a nivel nacional y subnacional. Los Estados partes deben preparar sus declaraciones y propuestas relacionadas con el presupuesto de forma que puedan hacerse comparaciones y supervisar eficazmente los presupuestos relativos a los niños. Para ello, deben:

- a) Adherirse a los sistemas de clasificación presupuestaria convenidos internacionalmente, como el de clasificación funcional (por sectores o subsectores), económica (gastos corrientes y de capital), administrativa (por ministerios, departamentos u organismos) y por programas (si se utiliza la presupuestación basada en programas), en la medida en que sean compatibles con los derechos del niño;
- b) Revisar sus directrices y procedimientos administrativos para la formulación de declaraciones previas a la aprobación del presupuesto y propuestas presupuestarias, como hojas de trabajo e instrucciones normalizadas sobre a qué partes interesadas consultar, para garantizar que se ajusten a la presente Observación General;
- c) Continuar revisando sus sistemas de clasificación para garantizar que incluyan partidas y códigos presupuestarios que, como mínimo, desglosen la información presupuestaria con arreglo a todas las categorías enumeradas en el párrafo 84 del presente documento;
- d) Garantizar que sus partidas y códigos presupuestarios coincidan a nivel nacional y subnacional;
- e) Publicar declaraciones previas a la aprobación del presupuesto y propuestas presupuestarias de fácil consulta, puntuales y accesibles para los legisladores, los niños y los defensores de sus derechos.

82. Las declaraciones previas a la aprobación del presupuesto y las propuestas presupuestarias contienen información esencial sobre la forma en que un Estado tiene previsto atender sus obligaciones en materia de derechos del niño. Los Estados partes deben utilizar estos documentos para:

- a) Explicar cómo se financiarán y se aplicarán la legislación, las políticas y los programas que afecten a los niños;
- b) Determinar qué asignaciones presupuestarias están destinadas directamente a los niños;
- c) Determinar qué asignaciones presupuestarias afectan indirectamente a los niños;
- d) Presentar las conclusiones de las evaluaciones y auditorías sobre los efectos de presupuestos anteriores en los niños;
- e) Detallar las medidas recientes o venideras adoptadas para promover los derechos del niño;
- f) Presentar datos financieros y texto explicativo sobre los recursos disponibles en el pasado y el presente, así como las previsiones de recursos, destinados a fomentar los derechos del niño, además de los gastos efectivos;
- g) Establecer objetivos de desempeño vinculando los objetivos programáticos relacionados con la infancia y las asignaciones presupuestarias y los gastos efectivos, para poder supervisar los resultados y los efectos que tienen sobre los niños, especialmente aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

83. Las declaraciones previas a la aprobación del presupuesto y las propuestas presupuestarias son importantes fuentes de información para las organizaciones que se ocupan de cuestiones relacionadas con los derechos del niño, además de para los niños y sus cuidadores. Los Estados partes deben mejorar su rendición de cuentas ante las personas de su jurisdicción al preparar esa información de manera que sea accesible y fácil de consultar, y divulgarla públicamente.

84. Unos sistemas de clasificación presupuestaria claros son la base que pueden emplear los Estados y otras entidades para supervisar cómo se están gestionando las asignaciones presupuestarias y los gastos efectivos que afectan a la infancia en relación con los principios presupuestarios. Para ello es necesario disponer de unas partidas y códigos presupuestarios que, como mínimo, desglosen todos los gastos previstos, aprobados, revisados y efectivos que afecten directamente a los niños, de la siguiente manera:

- a) Por edad, teniendo en cuenta que la definición de los grupos de edad variará de un Estado a otro;
- b) Por género;
- c) Por zona geográfica (por ejemplo, por unidades subnacionales);
- d) Por categorías de niños en situaciones de vulnerabilidad actuales y posibles en el futuro, teniendo en cuenta el artículo 2 de la Convención (véase también la sección III A);
- e) Por fuente de ingresos, ya sea nacional, subnacional, regional o internacional;
- f) Por dependencias responsables, como departamentos, ministerios u organismos a nivel nacional y subnacional.

85. En sus propuestas presupuestarias, los Estados partes deben especificar qué programas relacionados con la infancia plantean externalizar, o han externalizado ya, al sector privado.<sup>20</sup>

86. El Comité observa que los Estados que han logrado dar la mayor visibilidad a los derechos de los niños en sus presupuestos tienden a aplicar un enfoque de presupuestación basado en programas. Se insta a los Estados partes a que compartan sus expe-

---

<sup>20</sup> Véase la Observación General Núm. 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño, párr. 25.

riencias en relación con este enfoque y consideren la posibilidad de aplicarlo y adaptarlo a sus contextos.

## B. Aprobación

### *1. Examen de las propuestas presupuestarias por parte de los legisladores*

87. El Comité subraya la importancia de que los legisladores de instancias nacionales y subnacionales tengan acceso a información detallada y de fácil consulta sobre la situación de los niños y que entiendan bien de qué manera aspiran las propuestas presupuestarias a mejorar el bienestar de estos y fomentar sus derechos.

88. Los poderes legislativos de nivel nacional y subnacional también han de disponer del tiempo, los recursos y la autonomía suficientes para examinar las propuestas presupuestarias desde la perspectiva de los derechos del niño y, cuando sea necesario, llevar a cabo o encargar análisis o estudios para aclarar las repercusiones de las asignaciones presupuestarias en distintos grupos de niños.

89. Para que la labor de supervisión de los poderes legislativos atienda al interés superior del niño, los miembros de los órganos legislativos y de sus comités deben tener potestad para cuestionar y examinar propuestas presupuestarias y, cuando corresponda, solicitar que se modifiquen, a fin de promover los derechos del niño de una manera que sea coherente con los principios generales de la Convención y con los principios presupuestarios.

90. Los Estados partes deben contribuir a que los miembros de los órganos legislativos estén debidamente preparados para analizar y debatir los efectos de las propuestas presupuestarias sobre todos los niños antes de promulgar legislación en materia presupuestaria, observando que los órganos legislativos

nacionales y subnacionales, incluidos los comités legislativos pertinentes:

- a) Tengan acceso a información sobre la situación de los niños que resulte fácil de entender y utilizar;
- b) Hayan recibido explicaciones claras del poder ejecutivo sobre cómo la legislación, las políticas y los programas que afectan directa o indirectamente a los niños se traducen en partidas presupuestarias;
- c) Dispongan de tiempo suficiente dentro del proceso presupuestario para recibir la propuesta presupuestaria, examinarla y debatirla, y proponer enmiendas relacionadas con la infancia antes de la aprobación del presupuesto;
- d) Tengan la capacidad para llevar a cabo o encargar análisis independientes que pongan de relieve las implicaciones de las propuestas presupuestarias sobre los derechos del niño;
- e) Puedan celebrar audiencias sobre las propuestas presupuestarias con las partes interesadas del Estado, entre ellas la sociedad civil, los defensores de la infancia y los propios niños;
- f) Dispongan de los recursos necesarios (por ejemplo, a través de la oficina presupuestaria del órgano legislativo) para llevar a cabo actividades de supervisión como las descritas en los apartados a) a e).

91. Durante la etapa de aprobación, los Estados partes deben elaborar y difundir documentos presupuestarios nacionales y subnacionales que:

- a) Clasifiquen la información presupuestaria de una manera que sea coherente y fácil de entender;
- b) Faciliten el análisis y la supervisión, al ser compatibles con otras propuestas presupuestarias e informes de gastos;
- c) Incluyan publicaciones o resúmenes presupuestarios que resulten accesibles para los niños y los defensores de los derechos de estos, el poder legislativo y la sociedad civil.

## *2. Aprobación del presupuesto por los órganos legislativos*

92. El Comité subraya que es necesario que los presupuestos aprobados por los órganos legislativos se clasifiquen de manera que puedan hacerse comparaciones entre los gastos previstos y efectivos y se pueda supervisar la aplicación del presupuesto en lo relativo a los derechos del niño.

93. El presupuesto aprobado se considera un documento público que no solo es esencial para el Estado y las cámaras legislativas de ámbito nacional y subnacional, sino que también debe ser accesible para la sociedad civil, incluidos los niños y los defensores de los derechos de estos.

## **C. Ejecución**

### *1. Transferencia y gasto de los recursos disponibles*

94. Los Estados partes deben adoptar y mantener mecanismos y sistemas de financiación pública transparentes y eficientes a fin de asegurar la rentabilidad de los bienes y servicios adquiridos para promover los derechos de los niños.

95. El Comité subraya que los Estados partes tienen el deber de descubrir y corregir las causas fundamentales de la ineficacia e ineficiencia del gasto público; por ejemplo, la mala calidad de los bienes o servicios, la inadecuación de los sistemas de contratación o gestión financiera, las desviaciones de fondos, las transferencias fuera de tiempo, la indefinición de las funciones y responsabilidades, la escasa capacidad de absorción, la debilidad de los sistemas de información presupuestaria y la corrupción. Cuando los Estados partes derrochan o gestionan mal los recursos destinados a promover los derechos del niño, tienen la obligación de explicar los motivos y mostrar cómo se han abordado las causas del problema.



96. Durante el ejercicio presupuestario, es probable que las políticas y programas destinados a la infancia no lleguen a todos los beneficiarios previstos o que generen resultados no deseados. Los Estados partes deben supervisar los resultados de los gastos durante la etapa de ejecución, a fin de poder intervenir para adoptar medidas correctivas rápidamente en caso necesario.

## *2. Informes presupuestarios presentados durante el ejercicio*

97. Los Estados partes deben supervisar los presupuestos relativos a la infancia y elaborar informes sobre ellos de forma periódica, de manera que los Estados y los órganos de supervisión puedan llevar un seguimiento de los avances en la promoción de los derechos del niño conforme a lo establecido en el presupuesto aprobado.

98. El Comité destaca la importancia de que se hagan públicos oportunamente los informes presupuestarios y se pongan de relieve las desviaciones entre los ingresos y gastos aprobados, revisados y efectivos en relación con la legislación, las políticas y los programas que afectan a la infancia.

99. El Comité subraya que los Estados partes deben utilizar sistemas de clasificación presupuestaria que permitan comunicar, controlar y analizar los gastos relacionados con los derechos del niño.

## *3. Ejecución del presupuesto*

100. Los Estados partes deben supervisar y analizar la recaudación de ingresos, además del alcance y los resultados de los gastos efectivos para los distintos grupos de niños durante el ejercicio presupuestario y de un año a otro, entre otras cosas en términos de disponibilidad, calidad, accesibilidad y distribución equitativa de los servicios. Se insta a los Estados partes a que se aseguren

de que disponen de recursos y de capacidad para efectuar esas labores de supervisión y análisis, también respecto de los servicios externalizados al sector privado.

101. Los Estados partes deben supervisar la ejecución de los presupuestos aprobados e informar públicamente de ella con regularidad. Entre otras cosas, han de:

- a) Establecer comparaciones entre lo presupuestado y el gasto real en distintos niveles administrativos de diferentes sectores sociales;
- b) Publicar un informe de mitad de periodo exhaustivo, que incluya los gastos efectivos realizados, los ingresos movilizadas y la deuda contraída hasta la mitad del ejercicio presupuestario;
- c) Publicar con mayor frecuencia (mensual o trimestralmente, por ejemplo) informes durante el ejercicio.

102. Los Estados partes están obligados a establecer mecanismos públicos de rendición de cuentas que permitan a la sociedad civil, incluidos los niños, supervisar los resultados del gasto público.

103. Los Estados partes deben disponer de procesos de control interno y auditoría para velar por que se apliquen las normas y procedimientos asociados a los gastos efectivos relativos a los derechos del niño, y que se respeten los procesos de contabilidad y presentación de informes.

## **D. Seguimiento**

### *1. Informes y evaluaciones de fin de ejercicio*

104. Los informes presupuestarios de fin de ejercicio permiten a los Estados contabilizar, a nivel nacional y subnacional, los ingresos, los préstamos, la cooperación internacional y los gastos efec-

tivos del Estado en relación con los derechos del niño. Este tipo de informes son la base sobre la que la sociedad civil y el poder legislativo examinan el rendimiento del presupuesto del ejercicio anterior y, en caso necesario, plantean sus preocupaciones sobre los gastos efectivos en programas para la infancia y para promover los derechos del niño.

105. El Comité subraya que los Estados partes, en sus informes de fin de ejercicio, deben proporcionar información exhaustiva sobre todos los ingresos recaudados y sobre los gastos efectivos que afectan a los derechos del niño. Asimismo, deben poner a disposición de las instancias legislativas nacionales y subnacionales informes de fácil consulta, además de hacer accesibles y poner a disposición del público puntualmente informes y evaluaciones de fin de ejercicio.

106. Las evaluaciones y otros tipos de análisis presupuestarios realizados por el Estado y los órganos de evaluación independientes pueden ofrecer información valiosa sobre los efectos que la recaudación de ingresos y el gasto efectivo tienen en la situación de los distintos grupos de niños, especialmente los que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Los Estados partes deben llevar a cabo y fomentar evaluaciones y análisis periódicos de los efectos de los presupuestos en la situación de los niños. Para ello, han de:

- a) Asignar suficientes recursos financieros y humanos para llevar a cabo esas evaluaciones y análisis con regularidad;
- b) Evaluar y examinar rigurosamente las conclusiones de esas evaluaciones y análisis durante el proceso presupuestario e informar de las decisiones adoptadas al respecto;
- c) Crear y reforzar órganos de evaluación independiente (por ejemplo, institutos de investigación) para llevar a cabo evaluaciones de la eficacia, la eficiencia, la equidad, la transparencia y la sostenibilidad de los gastos efectivos relacionados con los derechos del niño;

- d) Velar por que la sociedad civil, incluidos los niños, puedan hacer aportaciones a esas evaluaciones y análisis, por ejemplo, mediante valoraciones de los efectos causados sobre los derechos del niño.

## 2. Auditorías

107. Las instituciones fiscalizadoras superiores desempeñan un papel fundamental en el proceso presupuestario pues se ocupan de verificar que la recaudación de ingresos públicos y el gasto se lleven a cabo de conformidad con el presupuesto aprobado. Las auditorías pueden investigar la eficiencia o la eficacia de los gastos y centrarse en determinados sectores, estructuras de gobierno del Estado o en cuestiones transversales. Las auditorías especiales relacionadas con los derechos del niño pueden ayudar a los Estados a evaluar y mejorar la movilización de los ingresos públicos y el gasto en la infancia. Los Estados partes deben facilitar el acceso a los informes de auditoría y ponerlos parcialmente a disposición del público.

108. El Comité subraya el hecho de que las instituciones fiscalizadoras superiores deben ser independientes del Estado, han de tener el mandato de acceder a la información y los recursos necesarios para la auditoría y han de preparar informes sobre los presupuestos relacionados con la infancia de manera independiente, responsable y transparente.

109. Los Estados partes han de apoyar la función supervisora de las instituciones fiscalizadoras superiores en relación con la recaudación de ingresos públicos y el gasto en la promoción de los derechos del niño:

- a) Presentando puntualmente unas cuentas anuales exhaustivas a las entidades fiscalizadoras superiores;
- b) Asegurando que las instituciones fiscalizadoras superiores dispongan de recursos para realizar auditorías respecto de los derechos del niño;

- c) Ofreciendo respuestas públicas a las auditorías sobre los efectos de los gastos efectivos en los derechos del niño, que incluyan el modo en que el Estado aborda las conclusiones y las recomendaciones de la auditoría;
- d) Velando por que los funcionarios del Estado estén facultados para comparecer ante los comités de los órganos legislativos a fin de responder a las inquietudes planteadas en los informes de auditoría en relación con los derechos del niño.

110. La sociedad civil, incluidos los niños, puede hacer importantes contribuciones a la auditoría del gasto público. Se alienta a los Estados partes a que apoyen y empoderen a la sociedad civil para que participe en la evaluación y la auditoría de los gastos efectivos relativos a los derechos del niño:

- a) Estableciendo mecanismos públicos de rendición de cuentas para tal fin y examinando periódicamente esos mecanismos a fin de garantizar que sean accesibles, participativos y eficaces;
- b) Velando por que los funcionarios del Estado estén facultados para responder de manera informada a las conclusiones de la sociedad civil y de los órganos independientes que supervisan y auditan el gasto público destinado a la infancia.

111. Los Estados partes deben emplear las auditorías de movilizaciones de recursos públicos, asignaciones presupuestarias y gastos anteriores asociados a los derechos del niño para documentar la siguiente etapa de planificación del proceso presupuestario.

## VI. DIFUSIÓN DE LA PRESENTE OBSERVACIÓN GENERAL

112. El Comité recomienda que los Estados partes difundan ampliamente la presente Observación General a todas sus instancias,

niveles y estructuras de gobierno y a la sociedad civil, incluidos los niños y sus cuidadores, así como a entidades de cooperación para el desarrollo, el mundo académico, los medios de comunicación y las partes pertinentes del sector privado.

113. Los Estados partes deben traducir la Observación General a los idiomas pertinentes y elaborar versiones apropiadas para niños.

114. Deben organizarse actos para compartir ejemplos de mejores prácticas relacionadas con la Observación General y para formar a todos los profesionales y el personal técnico pertinentes sobre su contenido.

115. El Comité alienta a todas las partes interesadas a que compartan ejemplos de buenas prácticas en relación con el contenido de la Observación General.

116. Los Estados partes han de incluir en sus informes periódicos al Comité información sobre los problemas a los que se enfrentan y las medidas que han adoptado para aplicar la presente Observación General en sus presupuestos y procesos presupuestarios.



**OBSERVACIÓN GENERAL N.º. 20\***  
**SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS  
DEL NIÑO DURANTE LA ADOLESCENCIA**

**I. INTRODUCCIÓN**

1. La Convención sobre los Derechos del Niño define al niño como todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad, y hace hincapié en que los Estados deben respetar los derechos enunciados en la Convención y asegurar su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción sin distinción alguna. Si bien la Convención reconoce los derechos de todas las personas menores de 18 años, para hacer efectivos esos derechos se deben tener en cuenta el desarrollo del niño y la evolución de sus capacidades. Los enfoques adoptados para garantizar el ejercicio de los derechos de los adolescentes difieren significativamente de los adoptados para los niños más pequeños.

2. La adolescencia es una etapa de la vida caracterizada por crecientes oportunidades, capacidades, aspiraciones, energía y creatividad, pero también por un alto grado de vulnerabilidad. Los adolescentes son agentes de cambio, y un activo y un recurso fundamentales con potencial para contribuir positivamente a sus familias, comunidades y países. En el mundo entero, los adolescentes colaboran de manera positiva en muchas esferas, como las campañas de salud y educación, el apoyo familiar, la enseñanza entre pares, las iniciativas de desarrollo comunitario, la elaboración de presupuestos participativos y la creación artística,

---

\* CRC/C/GC/20, 6 de diciembre de 2016.



y contribuyen en favor de la paz, los derechos humanos, la sostenibilidad del medio ambiente y la justicia climática. Muchos adolescentes están a la vanguardia en el entorno digital y los medios sociales, que desempeñan una función cada vez más central en su educación, su cultura y sus redes sociales y tienen potencial en materia de participación política y supervisión de la rendición de cuentas.

3. El Comité observa que el potencial de los adolescentes está muy restringido porque los Estados partes no reconocen las medidas necesarias o no invierten en ellas para que aquellos disfruten de sus derechos. En la mayoría de los países no existen datos desglosados por edad, sexo y discapacidad para orientar las políticas, detectar deficiencias y apoyar la asignación de recursos adecuados en favor de los adolescentes. Las políticas genéricas concebidas para los niños y los jóvenes a menudo no se ocupan de los adolescentes en toda su diversidad y resultan insuficientes para garantizar la efectividad de sus derechos. La inacción y la falta de resultados tienen un costo elevado: las bases establecidas durante la adolescencia en términos de seguridad emocional, salud, sexualidad, educación, aptitudes, resiliencia y comprensión de los derechos tienen profundas consecuencias, no solo para el desarrollo óptimo de la persona, sino también para el desarrollo social y económico presente y futuro.

4. En la presente Observación General, el Comité proporciona orientación a los Estados sobre las medidas necesarias para garantizar que se hagan efectivos los derechos del niño durante la adolescencia, teniendo presente también la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Destaca la importancia de un enfoque basado en los derechos humanos que incluya el reconocimiento y el respeto de la dignidad y la capacidad de acción de los adolescentes; su empoderamiento, ciudadanía y participación activa en sus propias vidas; la promoción de la salud, el bienestar y el desarrollo óptimos; y un compromiso con la promoción, la protección y el ejercicio de sus derechos humanos, sin discriminación.

5. El Comité reconoce que la adolescencia no es fácil de definir y que los niños alcanzan la madurez a diferentes edades. Los niños y las niñas entran en la pubertad a distintas edades, y diversas funciones del cerebro se desarrollan en diferentes momentos. El proceso de transición de la infancia a la edad adulta está influenciado por el contexto y el entorno, como se observa en la gran diversidad de expectativas culturales que hay en relación con los adolescentes en las legislaciones nacionales, que prevén distintos umbrales para comenzar a desempeñar actividades de la vida adulta, y en los diferentes órganos internacionales, que definen la adolescencia en función de diferentes franjas etarias. La presente Observación General no pretende, por tanto, definir la adolescencia, sino que se centra en el periodo de la infancia que va desde los 10 años hasta que el niño cumple 18 para facilitar la coherencia en la reunión de datos.<sup>1</sup>

6. El Comité señala que varias de sus observaciones generales tienen una trascendencia particular para los adolescentes, sobre todo las relativas a la salud y el desarrollo de estos, el VIH/sida, la eliminación de las prácticas nocivas para las mujeres y los niños, los niños no acompañados y los separados, y la justicia juvenil. El Comité hace hincapié en la singular importancia para los adolescentes de las recomendaciones resultantes del día de debate general sobre los medios de comunicación digitales y los derechos del niño. La presente Observación General ha sido elaborada para ofrecer una visión de conjunto sobre la forma de entender y aplicar la Convención en su totalidad con respecto a todos los adolescentes, y debe interpretarse conjuntamente con otras observaciones generales y con los documentos resultantes del día de debate general.

---

<sup>1</sup> Véase el sitio: [www.who.int/maternal\\_child\\_adolescent/topics/maternal/adolescent\\_pregnancy/en/](http://www.who.int/maternal_child_adolescent/topics/maternal/adolescent_pregnancy/en/).

## II. OBJETIVOS

7. Los objetivos de la presente Observación General son:

- a) Brindar orientación a los Estados sobre las leyes, las políticas y los servicios necesarios para promover el desarrollo integral de los adolescentes en consonancia con el ejercicio de sus derechos;
- b) Concienciar acerca de las oportunidades que ofrece la adolescencia y los retos que plantea;
- c) Promover la comprensión y el respeto del desarrollo evolutivo de los adolescentes y sus consecuencias para hacer efectivos sus derechos;
- d) Reforzar los argumentos en favor de una mayor visibilidad y reconocimiento de los adolescentes, así como de inversiones que les permitan hacer efectivos sus derechos a lo largo de sus vidas.

## III. RAZONES EN FAVOR DE CENTRAR LA ATENCIÓN EN LOS ADOLESCENTES

8. El Comité señala a la atención de los Estados partes las razones de peso en favor de centrar la atención en los adolescentes para promover que se hagan efectivos sus derechos, reforzar su posible contribución a una transformación social positiva y progresiva, y superar los problemas a los que se enfrentan en la transición de la infancia a la edad adulta en un mundo cada vez más globalizado y complejo.

9. Los adolescentes se desarrollan a un ritmo veloz. La importancia de los cambios en el desarrollo que se producen durante la adolescencia aún no se ha comprendido de manera tan generalizada como la importancia de los cambios que se producen en la primera infancia. La adolescencia es una etapa del desarrollo humano única y decisiva, caracterizada por un desarrollo cere-

bral y un crecimiento físico rápidos, un aumento de la capacidad cognitiva, el inicio de la pubertad y de la conciencia sexual, y la aparición de nuevas habilidades, capacidades y aptitudes. Los adolescentes experimentan un aumento de las expectativas en torno a su papel en la sociedad y entablan relaciones más significativas con sus pares a medida que pasan de una situación de dependencia a otra de mayor autonomía.

10. A medida que atraviesan su segundo decenio de vida, los niños empiezan a explorar y forjar sus propias identidades personales y sociales sobre la base de una compleja interacción con su propia historia familiar y cultural, y empieza a aparecer en ellos un sentido de la propia identidad, que suelen expresar mediante el lenguaje, el arte y la cultura, tanto individualmente como en asociación con sus pares. Para muchos, este proceso se desarrolla en torno a su participación en el medio digital y está considerablemente influenciado por ella. El proceso de constitución y expresión de la identidad es particularmente complejo para los adolescentes, ya que estos abren una vía entre las culturas minoritarias y la cultura dominante.

### Reconocer la adolescencia como parte del curso de vida

11. Para asegurar el óptimo desarrollo de cada niño a lo largo de la infancia, es necesario reconocer los efectos que cada periodo de la vida tiene en las fases posteriores. La adolescencia es un periodo de la infancia valioso en sí mismo, pero también es un periodo de transición y oportunidad decisivo para ampliar las posibilidades en la vida. Las intervenciones y experiencias positivas en la primera infancia facilitan el desarrollo óptimo de los niños en su proceso hacia la adolescencia.<sup>2</sup> Sin embargo, toda inversión en los jóvenes puede ser en vano si no se presta la

<sup>2</sup> Véase la Observación General Núm. 7 (2005) del Comité de los Derechos del Niño, relativa a la realización de los derechos del niño en la primera infancia, párr. 8.

suficiente atención a sus derechos durante la adolescencia. Además, las oportunidades positivas y de apoyo durante la adolescencia pueden utilizarse para contrarrestar algunas de las consecuencias de los daños sufridos durante la primera infancia, y generar resiliencia para mitigar daños futuros. Así pues, el Comité subraya la importancia de adoptar una perspectiva que tenga en cuenta todo el curso de vida.

### Entorno difícil

12. La llegada de la adolescencia puede conllevar la exposición a una serie de riesgos, intensificados o exacerbados por el entorno digital, como el consumo de drogas y las adicciones, la violencia y el maltrato, la explotación sexual o económica, la trata, la migración, la radicalización o el reclutamiento en bandas o milicias. A medida que se acercan a la edad adulta, los adolescentes necesitan la educación y el apoyo adecuados para afrontar problemas locales y mundiales, como la pobreza y la desigualdad, la discriminación, el cambio climático y la degradación ambiental, la urbanización y la migración, el envejecimiento de las sociedades, la presión para tener un buen rendimiento académico y la intensificación de las crisis humanitarias y de seguridad. Crecer en sociedades cada vez más heterogéneas y multiétnicas, producto del aumento de la migración mundial, también requiere una mayor capacidad de comprensión, tolerancia y coexistencia. Es necesario invertir en medidas que fortalezcan la capacidad de los adolescentes para superar o mitigar estos problemas, aborden los factores sociales que contribuyen a excluirlos y marginarlos, y los preparen para desenvolverse en entornos sociales, económicos y digitales difíciles y cambiantes.

### Periodo de riesgos para la salud

13. Si bien la adolescencia se caracteriza en general por una mortalidad relativamente baja en comparación con otras franjas etarias, el riesgo de muerte y enfermedad durante la adolescencia

es real, entre otras razones por causas evitables, como partos, abortos peligrosos, accidentes de tránsito, infecciones de transmisión sexual, como el VIH, violencia interpersonal, enfermedades mentales y suicidios, todas las cuales están asociadas con determinados comportamientos y requieren una colaboración intersectorial.

#### IV. PRINCIPIOS GENERALES DE LA CONVENCIÓN

14. Los principios generales de la Convención aportan la óptica con la que debe examinarse el proceso de aplicación y sirven de guía a fin de determinar las medidas necesarias para garantizar que se hagan efectivos los derechos del niño durante la adolescencia.

##### A. Derecho al desarrollo

###### *Enfoque positivo y holístico*

15. El Comité hace hincapié en la importancia de valorar la adolescencia y sus características asociadas como una etapa de desarrollo positiva en la infancia. Lamenta la generalizada caracterización negativa de la adolescencia, que redundaría en intervenciones y servicios limitados y centrados en los problemas, y no en un compromiso de crear entornos óptimos para garantizar los derechos de los adolescentes y apoyar el desarrollo de sus capacidades físicas, psicológicas, espirituales, sociales, emocionales, cognitivas, culturales y económicas.

16. Los Estados, junto con las entidades no estatales, mediante el diálogo y la colaboración con los propios adolescentes, deben promover entornos que reconozcan el valor intrínseco de la adolescencia, y adoptar medidas que los ayuden a progresar, explorar sus nuevas identidades, creencias, sexualidades y oportunidades, conciliar el riesgo y la seguridad, desarrollar la capacidad de to-

mar decisiones positivas para sus vidas libremente y con conocimiento de causa, y transitar satisfactoriamente el camino hacia la edad adulta. Se necesita un enfoque que se funde en los puntos fuertes y reconozca el aporte que los adolescentes pueden hacer a sus vidas y a las vidas de los demás, pero que además combata los obstáculos que restringen esas oportunidades.

17. Se sabe que determinados factores promueven la resiliencia y el desarrollo saludable de los adolescentes, como por ejemplo: a) relaciones sólidas con los adultos más importantes en sus vidas y apoyo por parte de ellos; b) oportunidades de participar y tomar decisiones; c) aptitudes para solucionar problemas y enfrentar situaciones difíciles; d) entornos locales seguros y saludables; e) el respeto de la individualidad; y f) oportunidades de hacer amistades y mantenerlas. El Comité destaca que, si los adolescentes tienen oportunidades de generar y aprovechar estos activos sociales, tendrán mayores capacidades para contribuir a la realización de sus derechos porque, entre otras cosas, mantendrán una buena salud física y mental, evitarán comportamientos riesgosos, podrán sobreponerse a la adversidad, tendrán un buen rendimiento académico, serán tolerantes, harán amistades y ejercerán liderazgo.

### *El respeto del desarrollo evolutivo*

18. El artículo 5 de la Convención dispone que la dirección y orientación que impartan los padres debe guardar consonancia con la evolución de las facultades del niño. El Comité define dicha evolución como un principio habilitador que aborda el proceso de maduración y aprendizaje por medio del cual los niños adquieren progresivamente competencias, comprensión<sup>3</sup> y mayores niveles de autonomía para asumir responsabilidades y ejercer sus derechos. El Comité ha señalado que, cuanto más sepa y entienda un niño, más tendrán sus padres que transformar la direc-

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, párr. 17.

ción y la orientación en recordatorios y luego, gradualmente, en un intercambio en pie de igualdad.<sup>4</sup>

19. El Comité hace hincapié en que el derecho a ejercer niveles cada vez mayores de responsabilidad no anula las obligaciones que incumben a los Estados de garantizar protección.<sup>5</sup> El abandono gradual de la protección de la familia u otro entorno de cuidado, junto con la relativa inexperiencia y la falta de poder, pueden exponer a los adolescentes a violaciones de sus derechos. El Comité destaca que promover la identificación de riesgos potenciales por parte de los adolescentes y elaborar y aplicar programas para mitigarlos aumentará la eficacia de la protección. Garantizarles el derecho a ser escuchados, impugnar las violaciones de sus derechos y obtener reparación permite a los adolescentes ir haciéndose cargo progresivamente de su propia protección.

20. Al tratar de asegurar un equilibrio adecuado entre el respeto al desarrollo evolutivo de los adolescentes y unos niveles de protección apropiados, se deben tener en cuenta una serie de factores que influyen en la toma de decisiones, como el nivel de riesgo implicado, la posibilidad de explotación, la comprensión del desarrollo de los adolescentes, el reconocimiento de que las competencias y la comprensión no siempre se desarrollan por igual en todos los ámbitos al mismo ritmo, y el reconocimiento de la experiencia y la capacidad de la persona.

## **B. No discriminación**

21. El Comité ha señalado múltiples formas de discriminación, muchas de las cuales tienen consecuencias particulares para la adolescencia y exigen un análisis intersectorial y la adopción de

---

<sup>4</sup> Véase la Observación General Núm. 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado, párr. 84.

<sup>5</sup> Véanse, a modo de ejemplo, los artículos 32 a 39 de la Convención.



medidas holísticas específicas.<sup>6</sup> La adolescencia en sí misma puede ser motivo de discriminación. Durante este periodo, los adolescentes pueden ser tratados como personas peligrosas u hostiles, y ser encarcelados, explotados o expuestos a la violencia como consecuencia directa de su condición. Paradójicamente, se los suele tratar también como si fueran incompetentes e incapaces de tomar decisiones sobre sus vidas. El Comité insta a los Estados a velar por que la totalidad de los derechos de todos los adolescentes de ambos sexos reciban el mismo respeto y la misma protección, y por que se introduzcan medidas amplias y adecuadas de acción afirmativa para reducir o eliminar las condiciones que generen discriminación directa o indirecta contra cualquier grupo de adolescentes por cualquier motivo.<sup>7</sup> Se recuerda a los Estados que no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es alcanzar un propósito legítimo en virtud de la Convención.<sup>8</sup>

### C. Interés superior del niño

22. El derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial es un derecho sustantivo, un principio jurídico interpretativo y una norma de procedimiento, y se aplica a los niños como individuos y como grupo.<sup>9</sup> Todas las medidas de aplicación de la Convención, como la legislación, las políticas, la planificación económica y social, la toma de decisiones y las decisiones presupuestarias, deben ajustarse a procedimientos que

---

<sup>6</sup> Véase el sitio: [www2.ohchr.org/english/issues/women/rapporteur/docs/15YearReviewofVAWMandate.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/women/rapporteur/docs/15YearReviewofVAWMandate.pdf).

<sup>7</sup> Véase la Observación General Núm. 5 (2003) sobre las medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, párr. 12.

<sup>8</sup> Véase la Observación General Núm. 18 (1989) sobre no discriminación, del Comité de Derechos Humanos, párr. 147.

<sup>9</sup> Véase la Observación General Núm. 14 (2013) del Comité de los Derechos del Niño sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, párr. 6.

garanticen que el interés superior de los niños, incluidos los adolescentes, constituya una consideración primordial en todas las medidas que les conciernen. A la luz de su Observación General núm. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, el Comité destaca que, al determinar el interés superior, deben tenerse en cuenta las opiniones del niño, en consonancia con la evolución de sus facultades<sup>10</sup> y tomando en consideración las características del niño. Los Estados partes deben velar por que las opiniones de los adolescentes se tengan debidamente en cuenta a medida que estos adquieren comprensión y madurez.

#### **D. Derecho a ser escuchado y a la participación**

23. De conformidad con el artículo 12 de la Convención, los Estados partes deben adoptar medidas para garantizar el derecho de los adolescentes a expresar sus opiniones sobre todas las cuestiones que los afecten, en función de su edad y madurez, y velar por que estas se tengan debidamente en cuenta, por ejemplo, en decisiones relativas a su educación, salud, sexualidad, vida familiar y a los procedimientos judiciales y administrativos. Los Estados deben asegurarse de que los adolescentes participen en la elaboración, aplicación y supervisión de todas las leyes, políticas, servicios y programas pertinentes que afecten su vida, en la escuela y en los ámbitos comunitario, local, nacional e internacional.<sup>11</sup> Los medios en línea ofrecen numerosas oportunidades nuevas para intensificar y ampliar la participación de los adolescentes. Como complemento de las medidas, es necesario introducir mecanismos de denuncia y reparación seguros y accesibles con competencia para examinar las denuncias formuladas por los adolescentes y brindarles acceso a servicios jurídicos gratuitos o subvencionados y otros tipos de asistencia apropiada.

---

<sup>10</sup> Véanse las Observaciones Generales Núm. 12, párrs. 70 a 74, y Núm. 14, párrs. 43 a 45.

<sup>11</sup> Véase la Observación General Núm. 12, párr. 27.

24. El Comité destaca la importancia de la participación como un instrumento de compromiso político y civil mediante el cual los adolescentes puedan negociar y promover que se hagan efectivos sus derechos, y hacer que los Estados rindan cuentas. Los Estados deben adoptar políticas encaminadas a aumentar las oportunidades de participación política, que es fundamental para el desarrollo de una ciudadanía activa. Los adolescentes pueden establecer contactos con sus pares, participar en procesos políticos y aumentar su sentido de capacidad de acción para tomar decisiones y opciones bien fundadas y, por tanto, deben recibir apoyo para formar organizaciones mediante las que puedan participar en diversos medios, como los medios de comunicación digitales. Si los Estados deciden fijar la edad mínima para votar por debajo de los 18 años, deben invertir en medidas que ayuden a los adolescentes a comprender, reconocer y cumplir su función como ciudadanos activos, entre otras formas, impartiendo formación cívica y sobre los derechos humanos, e identificando y abordando los obstáculos que dificultan su compromiso y participación.

25. El Comité observa que la comprensión y la toma de conciencia por parte de los adultos del derecho de los adolescentes a la participación es importante para que estos últimos disfruten de ese derecho, y alienta a los Estados a que inviertan en iniciativas de formación y sensibilización, en particular para los padres y otros cuidadores, los profesionales que trabajan con y para los adolescentes, los encargados de formular políticas y los responsables de tomar decisiones. Se necesita apoyo para que los adultos puedan convertirse en mentores y facilitadores a fin de que los adolescentes puedan asumir una mayor responsabilidad respecto de su propia vida y la vida de quienes los rodean.

## V. ADOLESCENTES QUE REQUIEREN ATENCIÓN ESPECIAL

26. Ciertos grupos de adolescentes pueden verse especialmente afectados por múltiples factores de vulnerabilidad y violaciones de derechos, como la discriminación y la exclusión social. Todas las medidas adoptadas en relación con las leyes, las políticas y los programas centrados en los adolescentes deben tener en cuenta la concurrencia de violaciones de derechos y sus efectos adversos añadidos para los adolescentes afectados.

### Niñas

27. Durante la adolescencia, las desigualdades de género cobran una mayor dimensión. La discriminación, la desigualdad y la fijación de estereotipos contra las niñas suelen adquirir mayor intensidad y redundar en violaciones más graves de sus derechos, como el matrimonio infantil y forzado, el embarazo precoz, la mutilación genital femenina, la violencia física, mental y sexual por razón de género, el maltrato, la explotación y la trata.<sup>12</sup> Las normas culturales que atribuyen una condición inferior a las niñas pueden aumentar las posibilidades de confinamiento en el hogar, falta de acceso a la educación secundaria y terciaria, escasas oportunidades de esparcimiento, deporte, recreación y generación de ingresos, falta de acceso al arte y la vida cultural, pesadas tareas domésticas y la responsabilidad del cuidado de los hijos. En muchos países, las niñas registran niveles más bajos que los niños en los índices de salud y satisfacción vital, una brecha que aumenta gradualmente con la edad.

28. Los Estados deben invertir en medidas proactivas que promuevan el empoderamiento de las niñas e impugnen las normas y los estereotipos patriarcales y otras normas y estereotipos de género perjudiciales, así como en reformas jurídicas, para hacer frente a la discriminación directa e indirecta contra las niñas, en

---

<sup>12</sup> Véase: A/HRC/26/22, párr. 21.

cooperación con todos los interesados, incluidos la sociedad civil, las mujeres y los hombres, los dirigentes tradicionales y religiosos y los propios adolescentes. Se necesitan medidas explícitas en todas las leyes, las políticas y los programas para garantizar que las niñas disfruten de sus derechos en pie de igualdad con los niños.

## Niños

29. Los conceptos tradicionales de masculinidad y las normas de género asociadas con la violencia y la dominación suelen restringir los derechos de los niños. Entre estos se cuentan la imposición de perniciosos ritos de iniciación, la exposición a la violencia, las bandas, la coacción para incorporarse a milicias, los grupos extremistas y la trata. La negación de la vulnerabilidad de los varones a la explotación y el maltrato físico y sexual también supone obstáculos considerables y generalizados a que los niños obtengan acceso a información, bienes y servicios sobre salud sexual y reproductiva, y generan un déficit de servicios de protección.

30. El Comité insta a los Estados a que adopten medidas para hacer frente a esas violaciones de derechos, y los alienta a cuestionar las percepciones negativas de los niños, promover masculinidades positivas, erradicar los valores culturales machistas y fomentar el reconocimiento de que los malos tratos que sufren tienen una dimensión de género. Los Estados también deben reconocer la importancia de colaborar con los niños y los hombres, así como con las niñas y las mujeres, en todas las medidas adoptadas para lograr la igualdad entre los géneros.

## Adolescentes con discapacidad

31. El Comité ha remarcado en ocasiones anteriores los prejuicios, la exclusión, el aislamiento social y la discriminación que afectan de manera generalizada a muchos niños con discapaci-

dad.<sup>13</sup> En muchos Estados, los adolescentes con discapacidad suelen carecer de las oportunidades que tienen otros adolescentes. Se les suele prohibir que participen en los ritos de iniciación sociales, culturales y religiosos. A un número importante se les niega el acceso a la educación secundaria o terciaria y a la formación profesional, lo que les impide adquirir las aptitudes sociales, profesionales y económicas necesarias para conseguir trabajo y salir de la pobreza. A la mayoría se le niega el acceso a la información y los servicios sobre salud sexual y reproductiva, y pueden verse sometidos a prácticas de esterilización o anticoncepción forzadas, lo que vulnera directamente sus derechos y puede constituir tortura o maltrato.<sup>14</sup> Los adolescentes con discapacidad son mucho más vulnerables a la violencia física y sexual, así como al matrimonio infantil o forzado, y se les niega sistemáticamente el acceso a la justicia y la reparación.<sup>15</sup>

32. Los Estados partes deben adoptar medidas para superar esos obstáculos, garantizar la igualdad en el respeto de los derechos de los adolescentes con discapacidad, promover su plena inclusión y facilitar una transición eficaz de la adolescencia a la edad adulta, de conformidad con el artículo 23 de la Convención y las recomendaciones formuladas en la Observación General Núm. 9 (2006) sobre los derechos de los niños con discapacidad. Además, se debe brindar a los adolescentes con discapacidad posibilidades de apoyo para la adopción de decisiones con el fin de facilitar su participación activa en todas las cuestiones que los afecten.

---

<sup>13</sup> Véase la Observación General Núm. 9 (2006) sobre los derechos de los niños con discapacidad, párrs. 8 a 10.

<sup>14</sup> Véase: A/HRC/22/53.

<sup>15</sup> Véase: A/66/230, párrs. 44 a 49.

## Adolescentes gais, lesbianas, bisexuales, transgénero e intersexuales

33. Los adolescentes gais, lesbianas, bisexuales, transgénero e intersexuales suelen ser objeto de persecución, lo que incluye maltrato y violencia, estigmatización, discriminación, intimidación, exclusión de la enseñanza y la formación, así como falta de apoyo familiar y social, y de acceso a la información y los servicios sobre salud sexual y reproductiva.<sup>16</sup> En casos extremos, se ven expuestos a agresiones sexuales, violaciones e incluso la muerte. Estas experiencias han sido asociadas a la baja autoestima, el aumento de las tasas de depresión, el suicidio y la falta de hogar.<sup>17</sup>

34. El Comité destaca que todos los adolescentes tienen derecho a la libertad de expresión y a que se respete su integridad física y psicológica, su identidad de género y su autonomía emergente. Condena la imposición de “tratamientos” mediante los que se pretende cambiar la orientación sexual de una persona, y que los adolescentes intersexuales sean sometidos a intervenciones quirúrgicas o tratamientos forzados. Insta a los Estados a que erradiquen esas prácticas, deroguen todas las leyes que criminalicen o discriminen a las personas en razón de su orientación sexual, su identidad de género o su condición de personas intersexuales, y aprueben leyes que prohíban la discriminación por esos motivos. Los Estados también deben actuar de manera eficaz para proteger a todos los adolescentes gais, lesbianas, bisexuales, transgénero e intersexuales frente a todas las formas de violencia, discriminación o acoso mediante la realización de actividades de sensibilización y la aplicación de medidas que les brinden seguridad y apoyo.

<sup>16</sup> Véase la declaración de 13 de mayo de 2015 emitida por el Comité de los Derechos del Niño y otros mecanismos de derechos humanos regionales y de las Naciones Unidas, disponible en: [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15941&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15941&LangID=E).

<sup>17</sup> *Ibid.*

## Adolescentes indígenas y de comunidades minoritarias

35. La falta de interés y respeto por la cultura, los valores y la cosmovisión de los adolescentes de grupos indígenas y minoritarios puede dar lugar a la discriminación, la exclusión social, la marginación y la no inclusión en los espacios públicos. Esto hace que dichos adolescentes sean más vulnerables a la pobreza, la injusticia social, los problemas de salud mental, lo que incluye tasas de suicidios excesivamente altas, un bajo rendimiento académico y elevados nivel de detención en el sistema de justicia penal.

36. El Comité insta a los Estados partes a que adopten medidas para apoyar a los adolescentes de las comunidades indígenas y minoritarias con el fin de que puedan disfrutar de sus identidades culturales y apoyarse en las cualidades de sus culturas para empezar a contribuir activamente a la vida familiar y comunitaria, prestando particular atención a los derechos de las adolescentes. Al hacerlo, los Estados deben atender a las recomendaciones amplias que constan en la Observación General Núm. 11 (2009) del Comité sobre los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención.

## VI. MEDIDAS GENERALES DE APLICACIÓN

37. De conformidad con las observaciones generales núm. 5 (2003) sobre las medidas generales de aplicación de la Convención (arts. 4, 42 y 44, párr. 6) y núm. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4), el Comité recuerda la obligación que incumbe a los Estados partes de aplicar las siguientes medidas para establecer el marco que permita hacer efectivos los derechos que asisten al niño durante la adolescencia. La experiencia y las opiniones de los propios adolescentes deben ser plenamente reconocidas y



tenidas en cuenta al adoptar todas esas medidas, entre las que conviene señalar las siguientes:

- a) Adoptar estrategias nacionales amplias y multisectoriales, basadas en la Convención y enfocadas en particular en los adolescentes, que aborden las causas sociales y económicas estructurales y profundas de las violaciones de derechos que afrontan los adolescentes, y aseguren la adopción de un enfoque interministerial coordinado en la materia.
- b) Supervisar la aplicación para asegurar que la legislación, las políticas y los servicios respeten los derechos de los adolescentes.
- c) Recopilar datos desglosados, como mínimo, por edad, sexo, discapacidad, origen étnico y condición socioeconómica para visibilizar la vida de los adolescentes. El Comité recomienda a los Estados que acuerden indicadores comunes para supervisar los progresos logrados en la consecución de los derechos que asisten a los adolescentes.
- d) Adoptar compromisos de transparencia presupuestaria para asegurar que los adolescentes sean debidamente tenidos en cuenta al equilibrar prioridades de gasto y que se observen los principios de suficiencia, eficacia, eficiencia e igualdad.
- e) Impartir capacitación sobre la Convención y sus obligaciones conexas a todos los profesionales que trabajen con y para los adolescentes, en particular sobre las competencias necesarias para trabajar con estos de modo conforme a su desarrollo evolutivo.
- f) Difundir información accesible sobre los derechos del niño y cómo ejercerlos a través de, entre otras cosas, los planes de estudio y los medios de difusión, incluidos los digitales y los materiales de información pública, y poner especial empeño en que esa información llegue hasta los adolescentes que sufren situaciones de marginación.

## VII. DEFINICIÓN DE NIÑO

38. La Convención prohíbe toda discriminación por motivos de género y los límites de edad deben ser iguales para las niñas y los niños.

39. Los Estados deben promulgar leyes que afirmen el derecho del adolescente a asumir responsabilidades cada vez mayores en relación con las decisiones que afecten a su vida, o revisar en este sentido las ya vigentes. El Comité recomienda a los Estados que adopten límites mínimos de edad legal, compatibles con el derecho a la protección, el principio de interés superior y el respeto del desarrollo evolutivo del adolescente. Por ejemplo, los límites de edad deben reconocer el derecho a adoptar decisiones en relación con los servicios y tratamientos sanitarios, el asentimiento a la adopción, el cambio de nombre y las solicitudes presentadas a los tribunales de familia. En todos los casos debe también reconocerse el derecho a asentir y denegar consentimiento que asiste al niño que, sin haber alcanzado esa edad mínima, muestre discernimiento suficiente. Las intervenciones y los tratamientos médicos deben contar con el consentimiento voluntario e informado del adolescente, con independencia de que se exija o no también el de un progenitor o representante legal. También debe considerarse la posibilidad de que se presuma la capacidad jurídica del adolescente para solicitar servicios y productos urgentes o preventivos de salud sexual y reproductiva, y para tener acceso a ellos. El Comité subraya que, si lo desean, todos los adolescentes tienen derecho con independencia de su edad a acceder de forma confidencial a orientación y asesoramiento médicos sin el consentimiento de un progenitor o tutor legal. Este derecho es distinto del derecho a otorgar consentimiento médico y no se debe someter a ninguna limitación de edad.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Véase la Observación General Núm. 12, párr. 101.

40. El Comité recuerda a los Estados partes que deben reconocer el derecho de los menores de 18 años a que se les proteja continuamente frente a toda forma de explotación y abuso, y afirma una vez más que 18 años debe ser la edad mínima para contraer matrimonio, ser reclutado en las fuerzas armadas, realizar trabajos peligrosos o en condiciones de explotación, y adquirir y consumir alcohol y tabaco, por los riesgos y daños que conlleva. Los Estados partes deben tener en cuenta la necesidad de mantener un equilibrio entre la protección y el desarrollo evolutivo, y que es preciso fijar una edad mínima aceptable para el consentimiento sexual. Los Estados deben evitar que se criminalice a los adolescentes de edades similares por mantener relaciones sexuales objetivamente consensuadas y sin fines de explotación.

## VIII. DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES

### Inscripción de los nacimientos

41. No inscribir los nacimientos puede generar graves complicaciones adicionales durante la adolescencia, como la denegación de servicios básicos, la incapacidad para probar la nacionalidad o recibir un documento de identidad, un riesgo mayor de explotación o trata, la carencia de las necesarias salvaguardias en los sistemas de justicia penal y de inmigración, y el reclutamiento en las fuerzas armadas de los menores de edad. A los adolescentes que no fueron inscritos al nacer o inmediatamente después se les deben expedir certificados de nacimiento e inscripciones registrales fuera de plazo y de forma gratuita.

### Libertad de expresión

42. El artículo 13 de la Convención consagra el derecho del niño a la libertad de expresión, cuyo ejercicio solo podrá estar sujeto a las restricciones enunciadas en su párrafo 2. El deber que incumbe a los padres y cuidadores de orientar adecuadamente al

adolescente de conformidad con su desarrollo evolutivo no debe interferir con su derecho a la libertad de expresión. Los adolescentes tienen derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas, y a emplear para divulgarlas, entre otros, los medios orales y escritos, la lengua de señas y expresiones no verbales, como las imágenes y los objetos artísticos. Los medios de expresión comprenden, por ejemplo, libros, periódicos, folletos, carteles, pancartas y medios de difusión digitales y audiovisuales, así como el atuendo y el estilo personal.

### Libertad de religión

43. El Comité insta a los Estados partes a que retiren todas las reservas formuladas al artículo 14 de la Convención, en el que se subraya el derecho del niño a la libertad de religión y se reconocen los derechos y deberes de los padres y los representantes legales de guiar al niño de modo conforme a la evolución de sus facultades (véase también el art. 5). En otras palabras, es el niño el que ejerce el derecho a la libertad de religión, no los padres, y la función parental necesariamente ha de disminuir al tiempo que el niño adquiere durante la adolescencia un papel cada vez más activo en el ejercicio de su capacidad electiva. La libertad de religión debe respetarse en las escuelas y en las otras instituciones, también la libertad para asistir a cursos de instrucción religiosa. Debe prohibirse la discriminación por motivos de creencia religiosa.<sup>19</sup>

### Libertad de asociación

44. Los adolescentes desean y necesitan compartir cada vez más tiempo con sus pares. Los beneficios derivados de ello trascienden la esfera social y contribuyen a fomentar competencias esen-

<sup>19</sup> Véanse, por ejemplo, CRC/C/15/Add.194, párrs. 32 y 33, y CRC/C/15/Add.181, párrs. 29 y 30.

ciales para lograr relaciones exitosas y empleo y para participar en la vida comunitaria, además de fortalecer, entre otras cosas, la alfabetización emocional, el sentido de pertenencia y habilidades como la resolución de conflictos y un sentido reforzado de la confianza y la intimidad. La asociación con los pares es un elemento fundamental para el desarrollo de los adolescentes cuyo valor debería reconocerse en la escuela y en el entorno de aprendizaje, en las actividades recreativas y culturales, y en los contextos en que se desarrolla el compromiso social, cívico, religioso y político.

45. Los Estados deben asegurarse de que, con sujeción a las restricciones enunciadas en el artículo 15, párrafo 2, de la Convención, se respete cabalmente el derecho de los adolescentes a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar todo tipo de reuniones pacífica, entre otros medios proporcionando espacios seguros tanto a las niñas como a los niños. Debe darse reconocimiento jurídico al derecho de los adolescentes a constituir sus propias asociaciones, clubes, organizaciones, parlamentos y foros dentro y fuera de la escuela, a formar redes en línea, a afiliarse a partidos políticos y a afiliarse o constituir sus propios sindicatos. También deben adoptarse medidas para proteger a los adolescentes defensores de los derechos humanos, en particular a las niñas, ya que ellas suelen enfrentarse a amenazas y actos de violencia que están motivados por el género.

### **Privacidad y confidencialidad**

46. El derecho a la privacidad adquiere una importancia creciente durante la adolescencia. El Comité ha expresado reiteradamente su preocupación por la violación de la privacidad en ámbitos como el asesoramiento médico confidencial, el espacio reservado en las instituciones para los adolescentes y sus pertenencias, la correspondencia y otras comunicaciones en la familia o en otras instituciones de cuidado, y la exposición pública de los implica-

dos en procesos penales.<sup>20</sup> El derecho a la privacidad autoriza también al adolescente a acceder a los registros que contengan información que le afecte y que se encuentren bajo la custodia de los servicios educativos, sanitarios, de cuidado infantil y de protección, así como de los sistemas de justicia. Esa información solo debe ser accesible con sujeción a las salvaguardias del debido proceso y para los titulares legales del derecho a recibirla y utilizarla.<sup>21</sup> Los Estados deben dialogar con los adolescentes para precisar en qué ámbitos se ha invadido su privacidad, entre otros ámbitos en su interacción personal con el entorno digital y en el uso de la información por parte de entidades comerciales o de otra índole. Los Estados deberían también adoptar todas las medidas adecuadas para intensificar y garantizar el carácter confidencial de la información y el respeto a la privacidad de los adolescentes, de modo conforme a su desarrollo evolutivo.

### Derecho a la información

47. Si bien el acceso a la información abarca todos los medios de difusión, debe prestarse especial atención al entorno digital por el empleo creciente de la tecnología móvil entre los adolescentes y porque los medios digitales y sociales se están convirtiendo en su principal vía para comunicarse y recibir, generar y difundir información. Los adolescentes utilizan el entorno en línea para, entre otras cosas, explorar su identidad, aprender, participar, opinar, jugar, socializar, involucrarse políticamente y encontrar oportunidades de empleo. Internet también brinda la posibilidad de acceder a información sanitaria y a mecanismos de protección y fuentes de asesoramiento y orientación, y puede ser utilizado por los Estados como medio para comunicarse e interactuar con los

<sup>20</sup> Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): “Manual de Implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño” (2007), págs. 203 a 211. Disponible en: [www.unicef.org/publications/files/Implementation\\_Handbook\\_for\\_the\\_Convention\\_on\\_the\\_Rights\\_of\\_the\\_Child\\_Part\\_1\\_of\\_3.pdf](http://www.unicef.org/publications/files/Implementation_Handbook_for_the_Convention_on_the_Rights_of_the_Child_Part_1_of_3.pdf).

<sup>21</sup> Véase la Observación General Núm. 16 (1988) del Comité de Derechos Humanos sobre el derecho a la intimidad, párrs. 2 a 4.

adolescentes. La posibilidad de acceder a la información pertinente puede favorecer significativamente la igualdad. Las recomendaciones formuladas en los días de debate general sobre los medios de difusión celebrados en 1996 y 2014 tienen una significación especial para los adolescentes.<sup>22</sup> Los Estados deben adoptar medidas para que todos los adolescentes tengan acceso, sin discriminación, a diferentes formatos de difusión, y apoyar y promover la igualdad de acceso a la ciudadanía digital mediante, entre otras cosas, la promoción de formatos accesibles para los adolescentes con discapacidad. Los planes de estudio para la educación básica deberían incluir actividades de capacitación y apoyo que garanticen el desarrollo de aptitudes de alfabetización digital, informativa, comunicativa y social entre los adolescentes.<sup>23</sup>

48. El entorno digital también puede exponer a los adolescentes a riesgos, entre otros, el fraude en línea, la violencia, el discurso de odio, el discurso sexista contra las niñas y los adolescentes, gais, lesbianas, bisexuales, transgénero e intersexuales, el cibercoso, la captación de niños para fines sexuales, la trata y la pornografía infantil, la hipersexualización y la selección por grupos armados o extremistas. Sin embargo, esto no debe restringir el acceso de los adolescentes al entorno digital. En lugar de ello, debe promoverse la seguridad de ese entorno mediante la ejecución de estrategias integrales, como la alfabetización digital sobre los riesgos de la red, el diseño de estrategias encaminadas a preservar su seguridad, la promulgación de leyes para prevenir los abusos perpetrados en el entorno digital y la impunidad de quienes los cometan, y de mecanismos para la aplicación de esas leyes, y la ejecución de actividades de capacitación dirigidas a los

<sup>22</sup> Véase el debate de 2014 en: [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2014/DGD\\_report.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2014/DGD_report.pdf), y el de 1996 a debate, en [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/Recommendations/Recommendations1996.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/Recommendations/Recommendations1996.pdf).

<sup>23</sup> Véase el sitio: [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2014/DGD\\_report.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2014/DGD_report.pdf), párr. 95.

padres y a los profesionales que trabajan con niños. Se alienta a los Estados a que se aseguren de que los adolescentes participen activamente en la formulación y la aplicación de iniciativas destinadas a fomentar la seguridad en línea, también mediante el asesoramiento entre pares. Es precioso invertir en soluciones tecnológicas para la prevención y la protección, y también en que haya disponibles mecanismos de asistencia y apoyo. Se alienta a los Estados a que exijan a las empresas la diligencia debida en relación con los derechos del niño a fin de determinar, prevenir y mitigar las repercusiones de sus actividades para los derechos del niño en el contexto de los medios de comunicación digitales y las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

## IX. VIOLENCIA CONTRA LOS NIÑOS

### Protección frente a toda forma de violencia

49. El Comité remite a los Estados partes a las recomendaciones formuladas en las observaciones generales núm. 13 (2011) sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia y núm. 18 (2014) sobre las prácticas nocivas, en las que se proponen medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas generales para poner fin a todas las formas de violencia, incluida una prohibición legislativa de los castigos corporales en todos los entornos, y para transformar y poner fin a las prácticas nocivas. Los Estados partes tienen que brindar más oportunidades de que se amplíen los programas institucionales para la prevención, la rehabilitación y la reintegración social de los adolescentes víctimas de la violencia. El Comité subraya que es necesario implicar a los adolescentes en la formulación de estrategias de prevención y de respuesta que permitan proteger a las víctimas de la violencia.



## X. ENTORNO FAMILIAR Y MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO

### Apoyo a padres y cuidadores

50. La importancia del papel que desempeñan los padres y los cuidadores proporcionando seguridad y estabilidad emocional al niño, y alentándolo y protegiéndolo, se mantiene durante la adolescencia. El Comité subraya que la obligación que incumbe a los Estados de prestar la asistencia apropiada a los padres y los cuidadores, enunciada en los apartados 2 y 3 del artículo 18 de la Convención, y la obligación de ayudar a los padres a que proporcionen el apoyo y las condiciones de vida necesarias para el desarrollo óptimo, enunciada en el apartado 2 de su artículo 27, son igualmente aplicables a los padres de los adolescentes. Ese apoyo debe respetar los derechos de los adolescentes y tener en cuenta su desarrollo evolutivo y su contribución cada vez mayor al devenir de sus propias vidas. Los Estados deben asegurarse de que, en nombre de los valores tradicionales, no estén tolerando o consintiendo la violencia, o reforzando las relaciones asimétricas en los entornos familiares y, por lo tanto, que no estén privando a los adolescentes de la oportunidad de hacer efectivos sus derechos básicos.<sup>24</sup>

51. El Comité señala a la atención de los Estados partes la importancia de la brecha cada vez mayor que separa los entornos en que viven los adolescentes, caracterizados por la era digital y la globalización, y aquellos en los que crecieron sus padres o cuidadores. Los adolescentes están expuestos a un mundo de comercio mundial, e inevitablemente influidos por él, que carece de la mediación o la regulación parental o de los valores comunitarios, lo que puede impedir el entendimiento intergeneracional. Este contexto cambiante pone a prueba la capacidad de los padres y cuidadores para comunicarse eficazmente con los adolescentes, y

<sup>24</sup> Véase: A/HRC/32/32.

para orientarlos y protegerlos teniendo en cuenta la realidad actual de sus vidas. El Comité recomienda a los Estados que, junto a los adolescentes y sus padres y cuidadores, investiguen qué tipo de orientación, asistencia, capacitación y apoyo se necesitaría para ayudar a resolver esta divergencia intergeneracional de experiencias.

### Adolescentes y modalidades alternativas de cuidado

52. Hay pruebas contundentes de que permanecer durante estancias prolongadas en instituciones de gran tamaño y, aunque en grado mucho menor, estar sujeto a modalidades alternativas de cuidado, como acogimiento o atención en pequeños grupos, tiene un impacto desfavorable en los adolescentes. Esos adolescentes tienen un nivel educativo más bajo, dependen de la asistencia social y son más vulnerables a vivir en la calle, al encarcelamiento, a embarazos no deseados, a la paternidad prematura, al abuso de sustancias estupefacientes, a autolesionarse y al suicidio. A los adolescentes sujetos a modalidades alternativas de cuidado se les suele obligar a partir al cumplir 16 o 18 años, y son particularmente vulnerables a los abusos y la explotación sexuales y a la trata y la violencia, ya que carecen de sistemas de apoyo o protección y no han tenido la oportunidad de adquirir las aptitudes y la capacidad necesarias para protegerse a sí mismos. A aquellos con discapacidad se les suele negar la posibilidad de vivir una vida comunitaria y son trasladados a instituciones para adultos en las que corren un riesgo mayor de sufrir violaciones continuas de sus derechos.

53. Los Estados deben asumir el firme compromiso de ayudar a los adolescentes sujetos a modalidades alternativas de cuidado y de invertir más recursos en ello. La preferencia por los hogares de acogida y los hogares de acogimiento profesionalizado debe complementarse con la adopción de las medidas necesarias para combatir la discriminación, asegurar que se examine periódicamente la situación individual de los adolescentes, apoyar su edu-

cación, permitirles opinar de manera genuina sobre los procesos que les afecten y evitarles traslados frecuentes. Se insta a los Estados a que velen por que el internamiento se utilice únicamente como medida de último recurso y a que se aseguren de que todos los niños internados reciban protección adecuada, lo que incluye el acceso a mecanismos de denuncia confidenciales y a la tutela judicial. Los Estados también deben adoptar medidas que fomenten la autonomía y mejoren las oportunidades de futuro de los adolescentes sujetos a modalidades alternativas de cuidado, así como medidas que pongan remedio a la vulnerabilidad y el riesgo particulares a los que se enfrentan a medida que adquieren la edad suficiente para prescindir de esa atención.

54. Los adolescentes que se preparan para abandonar el sistema de cuidado alternativo necesitan ayuda para preparar esa transición, tener acceso a empleo, vivienda y apoyo psicológico, participar junto a sus familiares en actividades de rehabilitación si ello redundaría en su interés superior y acceder a los servicios de acompañamiento de extutelados, de conformidad con las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños.<sup>25</sup>

### Familias encabezadas por adolescentes

55. Un gran número de adolescentes son los cuidadores principales de sus familias, ya sea porque ellos mismos son los progenitores o porque sus padres han muerto o desaparecido o están ausentes. Los artículos 24 y 27 de la Convención exigen que los padres y los cuidadores adolescentes conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, así como las ventajas de la lactancia materna, y reciban apoyo adecuado para ayudarlos a cumplir sus responsabilidades hacia los niños que se encuentran bajo su responsabilidad, así como, en su caso, asistencia material en lo que se refiere a la nutrición, el vestido y la vivienda.

---

<sup>25</sup> Resolución 64/142 de la Asamblea General, anexo. Véase también Comité de los Derechos del Niño, Observación General Núm. 9.

Los cuidadores adolescentes necesitan un apoyo adicional para disfrutar de su derecho a la educación, el juego y la participación. En particular, los Estados deben realizar intervenciones de protección social durante las etapas clave del ciclo vital y responder a las necesidades específicas de los cuidadores adolescentes.

## XI. SALUD BÁSICA Y BIENESTAR

### Atención sanitaria

56. Los servicios de salud rara vez están diseñados para dar cabida a las necesidades sanitarias particulares de los adolescentes, problema que se ve agravado por la carencia de información demográfica y epidemiológica y de datos estadísticos desglosados por edad, sexo y discapacidad. A menudo, cuando buscan ayuda, los adolescentes se enfrentan a obstáculos jurídicos y económicos, a la discriminación, la falta de confidencialidad y de respeto, la violencia y el abuso, la estigmatización y las actitudes moralizantes del personal sanitario.

57. La brecha sanitaria entre los adolescentes es principalmente consecuencia de elementos sociales y económicos determinantes y de desigualdades estructurales en los planos personal, familiar, escolar, comunitario, social y entre sus pares, que están mediatisadas por la conducta y las actividades. Por consiguiente, los Estados partes deben, en colaboración con los adolescentes, examinar de manera amplia y con la intervención de múltiples actores la índole y el alcance de los problemas sanitarios que padecen los adolescentes y los obstáculos a los que se enfrentan para acceder a los servicios, y las conclusiones de esos exámenes deberían servir como base para la elaboración en el futuro de políticas y programas sanitarios integrales y de estrategias de salud pública.

58. Los problemas de salud mental y psicosociales, como el suicidio, las autolesiones, los trastornos alimentarios y la depresión, son las causas principales de la mala salud, la morbilidad y la

mortalidad entre los adolescentes, en particular entre aquellos que pertenecen a grupos vulnerables<sup>26</sup>. Esos problemas son consecuencia de una compleja interacción de causas genéticas, biológicas, de personalidad y ambientales, y los agravan, por ejemplo, la vivencia de conflictos, el desplazamiento, la discriminación, el hostigamiento y la exclusión social, así como las presiones en relación con la imagen corporal y una cultura de la “perfección”. Entre los factores que reconocidamente fomentan la resiliencia y el desarrollo saludable y previenen la mala salud mental conviene señalar las relaciones sólidas con adultos clave y el apoyo de estos, los modelos positivos, un nivel de vida adecuado, el acceso a una educación secundaria de calidad, no sufrir violencia ni discriminación, tener la posibilidad de influir y decidir, tomar conciencia de la salud mental, poseer habilidades para la solución y afrontar los problemas, y vivir en entornos locales seguros y saludables. El Comité hace hincapié en que los Estados deben adoptar un enfoque basado en la salud pública y el apoyo psicosocial, y no en el recurso excesivo a la medicación y en el internamiento. Es necesario ofrecer una respuesta multisectorial y amplia a través de sistemas integrados de atención a la salud mental de los adolescentes en los que participen los progenitores, los pares, la familia extensa y las escuelas, así como proporcionar ayuda y asistencia mediante personal capacitado.<sup>27</sup>

59. El Comité insta a los Estados a que adopten políticas de salud sexual y reproductiva para los adolescentes que sean amplias, incluyan una perspectiva de género, sean receptivas a las cuestiones relativas a la sexualidad, y subraya que el acceso desigual de los adolescentes a la información, los productos básicos y los servicios equivale a discriminación.<sup>28</sup> La falta de acceso a esos servicios

<sup>26</sup> Véase la Observación General Núm. 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, párr. 38.

<sup>27</sup> Véase: A/HRC/32/32.

<sup>28</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Núm. 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, párr. 29.

contribuye a que las adolescentes sean el colectivo de mujeres con mayor riesgo de morir o de sufrir lesiones graves o permanentes durante el embarazo y el parto. Todos los adolescentes deben poder acceder a servicios, información y educación en materia de salud sexual y reproductiva, en línea o presenciales, gratuitos, confidenciales, adaptados a sus necesidades y no discriminatorios, que deben cubrir, entre otros asuntos, la planificación familiar, los métodos anticonceptivos, incluidos los anticonceptivos de emergencia, la prevención, la atención y el tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual, el asesoramiento, la atención antes de la concepción, los servicios de salud materna y la higiene menstrual.

60. El acceso a los productos básicos, a la información y al asesoramiento sobre la salud y los derechos sexuales y reproductivos no debería verse obstaculizado por, entre otros factores, el requisito de consentimiento o la autorización de terceros. Además, es necesario poner un especial interés en superar las barreras del estigma y el miedo que dificultan el acceso a esos servicios a, por ejemplo, las adolescentes, las niñas con discapacidad y los adolescentes gais, lesbianas, bisexuales, transgénero e intersexuales. El Comité insta a los Estados a que despenalicen el aborto para que las niñas puedan, en condiciones seguras, abortar y ser atendidas tras hacerlo, así como a que revisen su legislación para asegurar que se atienda el interés superior de las adolescentes embarazadas y se escuche y se respete siempre su opinión en las decisiones relacionadas con el aborto.

61. Los programas de los estudios obligatorios deben incluir educación sobre salud sexual y los derechos reproductivos que sea apropiada a la edad de sus destinatarios, amplia, incluyente, basada en evidencias científicas y en normas de derechos humanos y diseñada con la colaboración de los adolescentes. Dicha educación debe dirigirse también a los adolescentes no escolarizados. Se debe prestar atención a la igualdad de género, la diversidad sexual, los derechos en materia de salud sexual y reproductiva,

la paternidad y el comportamiento sexual responsables, así como a la prevención de la violencia, los embarazos precoces y las enfermedades de transmisión sexual. La información debería estar disponible en formatos alternativos para garantizar la accesibilidad a todos los adolescentes, especialmente a los que presentan discapacidad.

## VIH/sida

62. Los adolescentes son el único grupo de edad en que la muerte a causa del sida está aumentando.<sup>29</sup> Los adolescentes pueden tener dificultades para acceder a la terapia antirretroviral y para continuar el tratamiento. Entre los obstáculos en esa esfera conviene señalar la necesidad de obtener el consentimiento de los tutores legales para acceder a los servicios relacionados con el VIH, la revelación de la condición de seropositivo y el estigma. Las adolescentes se ven afectadas de manera desproporcionada, ya que representan dos tercios de los nuevos contagios. Los adolescentes gays, lesbianas, bisexuales y transgénero, los que intercambian sexo por dinero, bienes o servicios, y los que consumen droga por vía intravenosa también corren un mayor riesgo de infección por el VIH.

63. El Comité alienta a los Estados a que reconozcan las realidades diversas que viven los adolescentes y a que velen por que estos tengan acceso a servicios confidenciales que los orienten sobre el VIH y les administren pruebas para detectarlo, así como a programas de prevención y tratamiento del VIH basados en pruebas e impartidos por personal cualificado, que respeten cabalmente el derecho del adolescente a la intimidad y a la no discriminación. Los servicios de salud deben incluir información, pruebas y diagnósticos del VIH, información sobre la anticoncepción y el uso de

---

<sup>29</sup> Véase el sitio: [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/112750/1/WHO\\_FWC\\_MCA\\_14.05\\_eng.pdf?ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/112750/1/WHO_FWC_MCA_14.05_eng.pdf?ua=1), pág. 3.

preservativos, atención y tratamiento del VIH/sida, incluidos antirretrovirales y otros medicamentos y tecnologías conexas, asesoramiento sobre la alimentación adecuada, apoyo social espiritual y psicológico, y asistencia familiar, comunitaria y en el hogar. Debe considerarse la posibilidad de revisar las leyes sobre el VIH que tipifiquen como delito su transmisión accidental y la no revelación de la condición de seropositivo.

### Consumo de drogas entre los adolescentes

64. Los adolescentes tienen más probabilidades de ser iniciados en el consumo de drogas y pueden correr un mayor riesgo de sufrir daños relacionados con las drogas que los adultos, y el consumo de drogas iniciado en la adolescencia lleva a la dependencia con más frecuencia que en la edad adulta. Los adolescentes que corren mayor riesgo de sufrir daños relacionados con las drogas son los de la calle, los excluidos de la escuela, los que tienen antecedentes de traumas, desintegración de la familia o maltrato, y los que viven en familias afectadas por la drogodependencia. Los Estados partes tienen la obligación de proteger a los adolescentes contra el uso ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. También deben garantizar el derecho de los adolescentes a la salud en relación con el uso de esas sustancias, así como del tabaco, el alcohol y los disolventes, y establecer servicios de prevención, reducción de los daños y tratamiento de la dependencia sin discriminación y con una asignación presupuestaria suficiente. Las alternativas a las políticas punitivas o represivas de fiscalización de las drogas en relación con los adolescentes son positivas.<sup>30</sup> Los adolescentes también deben poder obtener información exacta y objetiva sobre la base de pruebas científicas destinada a prevenir y minimizar los daños ocasionados por el consumo de sustancias.

---

<sup>30</sup> Véase: A/HRC/32/32.



## Lesiones y un entorno seguro

65. Las lesiones no intencionadas y las debidas a la violencia son una de las principales causas de muerte o discapacidad entre los adolescentes. La mayoría de las lesiones no intencionadas tienen su origen en accidentes de tráfico, ahogamientos, quemaduras, caídas e intoxicaciones. A fin de reducir los riesgos, los Estados partes deben elaborar estrategias multisectoriales que incluyan leyes que impongan el uso de equipos de protección, políticas sobre la conducción en estado de ebriedad y sobre la concesión de licencias, programas de educación, desarrollo de aptitudes y cambio de conducta, la adaptación al entorno, y la prestación de servicios de atención y rehabilitación para los que sufren lesiones.

## Nivel de vida adecuado

66. Los efectos de la pobreza tienen repercusiones profundas durante la adolescencia, que a veces conducen a una inseguridad y un estrés extremos y la exclusión social y política. Entre las estrategias impuestas a los adolescentes o adoptadas por ellos para hacer frente a las dificultades económicas se encuentran el abandono escolar, la participación en matrimonios forzados o infantiles, la explotación sexual, la trata, la explotación laboral o el trabajo peligroso o un trabajo que interfiere con la educación, la adhesión a una banda o el reclutamiento en las milicias, y la migración.

67. Se recuerda a los Estados el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, y se les insta a que establezcan niveles mínimos de protección social que proporcionen a los adolescentes y sus familias una seguridad de ingresos básicos, protección contra las conmociones económicas y las crisis económicas prolongadas, y acceso a los servicios sociales.

## XII EDUCACIÓN, ESPARCIMIENTO Y ACTIVIDADES CULTURALES

### Educación

68. La garantía del derecho a la educación y la formación universal, inclusiva y de calidad es la política de inversión más importante que pueden hacer los Estados para garantizar el desarrollo inmediato y a largo plazo de los adolescentes. Un conjunto de pruebas cada vez mayor demuestra el efecto positivo de la educación secundaria en particular.<sup>31</sup> Se alienta a los Estados a que introduzcan ampliamente la educación secundaria para todos como cuestión de urgencia y a hacer la enseñanza superior accesible para todos sobre la base de la capacidad por cuantos medios sean apropiados.

69. El Comité está profundamente preocupado por las dificultades a que se enfrentan muchos Estados para lograr la igualdad en la matriculación de las niñas y los niños y para mantener a las niñas en la escuela después de la enseñanza primaria. La inversión en la educación secundaria de las niñas, un compromiso necesario para cumplir lo dispuesto en los artículos 2, 6 y 28 de la Convención, también sirve para protegerlas contra el matrimonio infantil y forzado, la explotación sexual y los embarazos precoces, y contribuye de manera significativa al futuro potencial económico de las niñas y sus hijos. También se debe invertir en estrategias que promuevan relaciones de género y normas sociales positivas, hagan frente a la violencia sexual y la violencia de género, también en las escuelas, y promuevan modelos de conducta positivos, el apoyo de la familia y el empoderamiento económico de las mujeres, a fin de superar los obstáculos jurídicos, políticos, culturales, económicos y sociales que se interpongan en el camino de las niñas. Además, los Estados deben ser cons-

---

<sup>31</sup> Véase el sitio: [https://www.unicef.org/spanish/sowc2011/pdfs/SOWC-2011-Main-Report\\_SP\\_02092011.pdf](https://www.unicef.org/spanish/sowc2011/pdfs/SOWC-2011-Main-Report_SP_02092011.pdf).

cientes de que el número de niños varones que no se está matriculando y no permanece en la escuela es cada vez mayor, y deben determinar las causas y adoptar medidas apropiadas para apoyar la participación de estos en la educación.

70. El Comité observa con inquietud el número de adolescentes en situaciones de marginación a los que no se les da la oportunidad de realizar la transición a la enseñanza secundaria, como los adolescentes que viven en la pobreza; los gays, lesbianas, bisexuales, transgénero e intersexuales; los pertenecientes a minorías; los que tienen discapacidad física, sensorial o psicosocial; los migrantes; los que viven en situaciones de conflicto armado o de desastres naturales; y los adolescentes que viven o trabajan en la calle. Se necesitan medidas proactivas para poner fin a la discriminación de los grupos marginados en el acceso a la educación, mediante, entre otras cosas, el establecimiento de programas de transferencia de efectivo, el respeto de las minorías y las culturas indígenas y de los niños de todas las comunidades religiosas, la promoción de la educación inclusiva de los niños con discapacidad, la lucha contra el acoso y las actitudes discriminatorias en el sistema educativo y la prestación de servicios de educación en los campamentos de refugiados.

71. Es preciso adoptar medidas para consultar a los adolescentes sobre las barreras que dificultan su participación continua en la escuela, dados los altos niveles de abandono escolar cuando aún son analfabetos o no han obtenido ninguna cualificación. El Comité ha observado los siguientes factores desencadenantes: las tasas académicas y los gastos conexos; la pobreza de las familias y la falta de planes de protección social adecuados, como un seguro médico con cobertura suficiente; la carencia de instalaciones de saneamiento adecuadas y seguras para las niñas; la exclusión de las alumnas embarazadas y las madres adolescentes; la persistencia de la utilización de castigos crueles, inhumanos y degradantes; la falta de medidas eficaces para eliminar el acoso sexual en las escuelas; la explotación sexual de las niñas; los en-

tornos no propicios para la inclusión y la seguridad de estas; métodos de enseñanza inadecuados; planes de estudios obsoletos o desfasados; la falta de participación de los estudiantes en su propio aprendizaje; y el acoso escolar. Además, las escuelas a menudo carecen de la flexibilidad necesaria para que los adolescentes puedan compaginar el trabajo o la responsabilidad de atender a su familia con la educación, sin lo que pueden ser incapaces de seguir sufragando los costos asociados a la escolarización. De conformidad con el artículo 28, párrafo 1 e), de la Convención y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, los Estados deben adoptar medidas proactivas y amplias para abordar todos esos factores y mejorar la matriculación y la asistencia escolar, reducir el abandono escolar prematuro y brindar oportunidades para completar la educación a los que la hayan abandonado.

72. El Comité se remite a su Observación General Núm. 1 (2001) sobre los propósitos de la educación, en la que afirma la necesidad de que la educación gire en torno al niño, le sea favorable y lo habilite, y subraya la importancia de una pedagogía de mayor colaboración y participación.<sup>32</sup> Los planes de estudios de la enseñanza secundaria deben elaborarse de modo que faciliten la participación activa de los adolescentes, desarrollen el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, promuevan el compromiso cívico y preparen a los adolescentes para llevar una vida responsable en una sociedad libre. A fin de desarrollar plenamente el potencial de los adolescentes y mantenerlos en la escuela, se debe considerar la forma en que se diseñan los entornos de aprendizaje, de manera que aprovechen la capacidad de aprendizaje de los adolescentes, la motivación para trabajar con los compañeros y el empoderamiento, y centrar la atención en el aprendizaje experimental, la exploración y la reducción del número de pruebas.

---

<sup>32</sup> Véase la Observación General Núm. 1 (2001) del Comité de los Derechos del Niño sobre los propósitos de la educación, párr. 2.

## Transición de la educación a la capacitación o el trabajo digno

73. Un número importante de adolescentes no está recibiendo educación ni formación ni tiene un empleo, lo que da lugar a niveles desproporcionados de desempleo, subempleo y explotación según avanzan hacia la edad adulta. El Comité insta a los Estados a que apoyen a los adolescentes que no están escolarizados, de una manera adecuada a su edad, para facilitar la transición a un trabajo digno, entre otros medios velando por la coherencia entre la legislación sobre educación y la relativa al trabajo, y a que aprueben políticas para promover su empleo en el futuro.<sup>33</sup> De conformidad con el artículo 28, párrafo 1 d), los Estados deben hacer que todos los adolescentes dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas.

74. La educación y la capacitación académicas y no académicas deben adaptarse a las aptitudes del siglo XXI<sup>34</sup> necesarias en el mercado de trabajo moderno, lo que incluye la integración en los planes de estudios de aptitudes interpersonales y que se puedan transferir; la ampliación de las oportunidades de aprendizaje experimental o práctico; la preparación de la formación profesional en función de la demanda del mercado de trabajo; el establecimiento de alianzas entre el sector público y el privado para la iniciativa empresarial, pasantías y contratos de aprendizaje; y la orientación sobre oportunidades académicas y de formación profesional. Los Estados también deben difundir información sobre

<sup>33</sup> La meta 6 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 se refiere a los “jóvenes” (adolescentes de entre 15 y 24 años de edad). Véase la resolución 70/1 de la Asamblea General, <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg8>.

<sup>34</sup> El término “aptitudes para el siglo XXI” se refiere a una amplia gama de conocimientos, habilidades, hábitos de trabajo y características que los educadores, los encargados de las reformas educativas, los profesores universitarios, los empleadores y otros consideran de una importancia fundamental para tener éxito en el mundo actual, en particular en los programas del ciclo universitario básico y las carreras y puestos de trabajo actuales.

los derechos laborales, incluidos los derechos en relación con la afiliación a sindicatos y asociaciones profesionales.

### **Esparcimiento, actividades recreativas y artísticas**

75. El derecho de los adolescentes al descanso y al esparcimiento y a participar libremente en actividades lúdicas, recreativas y artísticas, tanto en Internet como en medios no electrónicos, es fundamental para la búsqueda de su propia identidad y les permite explorar su cultura, crear nuevas formas artísticas, establecer relaciones y evolucionar como seres humanos. El esparcimiento, las actividades recreativas y las artes proporcionan a los adolescentes un sentido de singularidad que es fundamental para el derecho a la dignidad humana, un desarrollo óptimo, la libertad de expresión, la participación y la privacidad. El Comité observa con pesar que esos derechos suelen descuidarse en la adolescencia, especialmente en el caso de las niñas. El miedo a los adolescentes y la hostilidad hacia ellos en los espacios públicos, así como una falta de planificación urbana y de infraestructuras educativas y recreativas adaptadas a los adolescentes pueden obstaculizar su libertad de participar en actividades recreativas y deportivas. El Comité señala a la atención de los Estados los derechos consagrados en el artículo 31 de la Convención y las recomendaciones de la Observación General Núm. 17 (2013) sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes.

## **XIII. MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN**

### **Migración**

76. Un número cada vez mayor de adolescentes de ambos sexos migran, ya sea dentro o fuera de su país de origen, en busca de mejores niveles de vida, educación o reunificación familiar. Para muchos, la migración ofrece importantes oportunidades sociales

y económicas. Sin embargo, también plantea riesgos, como el daño físico, el trauma psicológico, la marginación, la discriminación, la xenofobia y la explotación sexual y económica, y cuando cruzan las fronteras, redadas contra la migración y la detención.<sup>35</sup> A muchos adolescentes migrantes se les deniega el acceso a la educación, la vivienda, la salud, las actividades recreativas, la participación, la protección y la seguridad social. Incluso cuando los derechos a los servicios están protegidos por las leyes y las políticas, los adolescentes pueden enfrentarse a obstáculos administrativos y de otro tipo para tener acceso a esos servicios, entre ellos la solicitud de documentos de identidad o números de seguridad social, procedimientos de determinación de la edad peligrosos e inexactos, obstáculos lingüísticos y financieros, y el riesgo de que el acceso a los servicios se traduzca en la detención o la expulsión.<sup>36</sup> El Comité remite a los Estados partes a sus recomendaciones generales elaboradas en relación con los niños migrantes.<sup>37</sup>

77. El Comité destaca que el artículo 22 de la Convención establece que los niños refugiados y los solicitantes de asilo requieren medidas especiales para poder disfrutar de sus derechos y beneficiarse de las salvaguardias adicionales establecidas mediante el régimen internacional de protección de los refugiados. Esos adolescentes no deben ser sometidos a procedimientos acelerados de expulsión, sino que debe considerarse su caso para permitir su entrada en el territorio y no deben ser devueltos ni se les debe denegar la entrada antes de que se determine su interés superior y se establezca la necesidad de proporcionarles protección inter-

---

<sup>35</sup> Véase el sitio: [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD\\_2012ReportAndRecommendations.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD_2012ReportAndRecommendations.pdf).

<sup>36</sup> Véase Agencia de los Derechos Fundamentales, "Apprehension of migrants in an irregular situation—fundamental rights considerations", 9 de octubre de 2012. Puede consultarse en: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-apprehension-migrants-irregular-situation\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-apprehension-migrants-irregular-situation_en.pdf).

<sup>37</sup> Véase el sitio: [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2014/DGD\\_report.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2014/DGD_report.pdf).

nacional. Los Estados, en consonancia con la obligación que les incumbe en virtud del artículo 2 de respetar y garantizar los derechos de todos los niños sujetos a su jurisdicción, independientemente de su condición, deben aprobar una legislación, que tenga en cuenta la edad y el género, relativa a los adolescentes refugiados y los solicitantes de asilo no acompañados y separados, así como los migrantes, que se fundamente en el principio del interés superior del niño y asigne prioridad a la evaluación de las necesidades de protección sobre la determinación de la situación en materia de inmigración, prohíba la detención relacionada con la inmigración, se remita a las recomendaciones formuladas en la Observación General Núm. 6 (2005) sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, y tenga en cuenta la especial vulnerabilidad de esos adolescentes.<sup>38</sup> Los Estados también deben adoptar medidas para abordar los factores que impulsan a los adolescentes a emigrar y las vulnerabilidades y las violaciones de los derechos a las que se enfrentan los adolescentes abandonados cuando los padres emigran, que incluyen el abandono escolar, el trabajo infantil, la vulnerabilidad a la violencia y las actividades delictivas y la pesada carga de las responsabilidades domésticas.

## Trata

78. Muchos adolescentes corren el riesgo de ser objeto de trata por razones económicas o de explotación sexual. Se insta a los Estados a que establezcan un mecanismo amplio y sistemático de reunión de datos sobre la venta, la trata y el secuestro de niños, se aseguren de que los datos estén desglosados y presten especial atención a los niños que viven en las situaciones más vulnerables. Los Estados también deben invertir en servicios de rehabilitación y reintegración y de apoyo psicosocial a los niños víctimas. Debe prestarse atención a las dimensiones de la vulne-

---

<sup>38</sup> Véase la Observación General Núm. 6 (2005) sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen.



rabilidad y la explotación basadas en el género. Deben llevarse a cabo actividades de sensibilización, también a través de los medios sociales, con el fin de sensibilizar a los padres y a los niños acerca de los peligros de la trata nacional e internacional. Se insta a los Estados a que ratifiquen el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y a que armonicen la legislación en consecuencia.

### Conflictos y crisis

79. Las situaciones de conflicto armado y desastres humanitarios dan lugar a la desintegración de las normas sociales y las estructuras de apoyo a la familia y la comunidad. Obligan a muchos adolescentes desplazados y afectados por crisis a asumir las responsabilidades de una persona adulta y los exponen a riesgos de violencia sexual y de género, matrimonio infantil y forzado y trata de personas. Además, los adolescentes en esas situaciones pueden verse privados de educación, formación profesional, oportunidades de empleo en condiciones seguras y acceso a servicios apropiados de salud sexual y reproductiva y a información al respecto, y pueden enfrentarse a la discriminación y el estigma, el aislamiento, problemas de salud mental y conductas de riesgo.

80. El Comité está preocupado por la falta de programas humanitarios destinados a hacer frente a las necesidades y los derechos específicos de los adolescentes. Insta a los Estados partes a que velen por que se brinden a los adolescentes oportunidades sistemáticas de desempeñar un papel activo en la elaboración y el diseño de los sistemas de protección y los procesos de reconciliación y consolidación de la paz. La inversión explícita en la reconstrucción posterior a conflictos y de transición debe verse como una oportunidad para que los adolescentes contribuyan al desarrollo económico y social, la creación de resiliencia y la transición pacífica del país. Además, los programas de preparación para casos de emergencia deben abarcar a los adolescentes, re-

conocer su vulnerabilidad y su derecho a la protección, y su posible papel en el apoyo a las comunidades y la mitigación del riesgo.

### Reclutamiento en las fuerzas y grupos armados

81. El Comité expresa su profunda inquietud por el hecho de que los adolescentes de ambos sexos sean reclutados, entre otras formas mediante las redes sociales, por las fuerzas armadas de los Estados, los grupos armados y las milicias, e insta a todos los Estados partes a que ratifiquen el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. También le preocupa la vulnerabilidad de los adolescentes para ser atraídos por la propaganda terrorista, las opiniones extremistas y la participación en actividades terroristas. Deben llevarse a cabo investigaciones con los adolescentes para estudiar los factores que impulsan su participación en esas actividades, y los Estados deben adoptar medidas apropiadas en respuesta a las conclusiones correspondientes, prestando especial atención a las medidas de promoción de la integración social.

82. Los Estados deben asegurar medidas de recuperación y reintegración con una perspectiva de género de los adolescentes que son reclutados en fuerzas y grupos armados, incluidos los que se encuentran en situaciones de migración, prohibir el reclutamiento o la utilización de adolescentes en todas las hostilidades, e incorporar dichas medidas en las negociaciones y los acuerdos de paz o de cesación del fuego con los grupos armados.<sup>39</sup> Los Estados deben facilitar la participación de los adolescentes en los movimientos de paz y el enfoque de la colaboración entre pares en la solución por métodos no violentos de los conflictos arraigados en las comunidades locales a fin de asegurar la sostenibilidad y la adecuación cultural de las intervenciones. El Comi-

<sup>39</sup> Véase: A/68/267, párrs. 81 a 87.

té insta a los Estados partes a que adopten medidas firmes para asegurar que se investiguen pronta y adecuadamente los casos de violencia sexual relacionada con los conflictos, la explotación y el abuso sexuales y otras violaciones de los derechos humanos sufridos por los adolescentes.

83. El Comité reconoce que, en muchas partes del mundo, los adolescentes son reclutados en bandas y pandillas, que suelen proporcionar apoyo social, medios de subsistencia, protección y un sentido de identidad cuando se carece de oportunidades para lograr esos objetivos mediante actividades legítimas. Sin embargo, el clima de temor, inseguridad, amenazas y violencia que supone pertenecer a una banda pone en peligro el ejercicio de los derechos de los adolescentes y es un importante factor para la migración de estos. El Comité recomienda que se haga más hincapié en la formulación de políticas públicas integrales que aborden las causas fundamentales de la violencia juvenil y las bandas, en lugar de hacer cumplir la ley de manera agresiva. Es necesario invertir en actividades de prevención para adolescentes en riesgo, intervenciones para alentar a los adolescentes a dejar las bandas, la rehabilitación y la reintegración de los miembros de las bandas, la justicia restaurativa y la creación de alianzas municipales contra la delincuencia y la violencia, prestando especial atención a la escuela, la familia y las medidas de inclusión social. El Comité insta a los Estados a que presten la debida consideración a los adolescentes obligados a abandonar su país por razones relacionadas con la violencia de las bandas y les concedan el estatuto de refugiados.

### Trabajo infantil

84. El Comité hace hincapié en que todos los adolescentes tienen derecho a ser protegidos frente a la explotación económica y las peores formas de trabajo infantil, e insta a los Estados a que apliquen las disposiciones del artículo 32, párrafo 2, de la Convención, así como el Convenio sobre la Edad Mínima, 1973 (núm. 138) y el

Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (núm. 182), ambos de la Organización Internacional del Trabajo.

85. La introducción de formas de trabajo adecuadas a cada edad desempeña una importante función de desarrollo en la vida de los adolescentes, dotándolos de competencias y ayudándolos a que adquieran responsabilidades y, en caso necesario, contribuyendo al bienestar económico de sus familias y apoyando su acceso a la educación. La lucha contra el trabajo infantil debe abarcar medidas globales, como la transición de la escuela al trabajo, el desarrollo social y económico, los programas de erradicación de la pobreza y el acceso universal y gratuito a una educación primaria y secundaria inclusiva y de calidad. Cabe subrayar que los adolescentes, una vez que alcanzan la edad mínima establecida a nivel nacional para trabajar, que debe estar en consonancia con las normas internacionales y con la educación obligatoria, tienen el derecho a realizar trabajos ligeros en condiciones adecuadas, respetando debidamente sus derechos a la educación y al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes.

86. El Comité recomienda a los Estados que adopten un enfoque de transición hacia el logro de un equilibrio entre la función positiva del trabajo en la vida de los adolescentes y la garantía de su derecho a la educación obligatoria, sin discriminación. Debe coordinarse la escolarización y la introducción a un trabajo digno para facilitar la presencia de ambas en la vida de los adolescentes, de acuerdo con su edad y los mecanismos eficaces establecidos para regular dicho trabajo, y proporcionar reparación a los adolescentes cuando sean víctimas de la explotación. Debe estipularse la protección frente a los trabajos peligrosos de todos los niños menores de 18 años de edad y elaborarse una lista clara de trabajos peligrosos. Deben tomarse con carácter prioritario medidas encaminadas a prevenir el trabajo y las condiciones de trabajo perjudiciales, prestando especial atención a las niñas que

realizan trabajos domésticos y a otros trabajadores a menudo “invisibles”.

### Justicia para adolescentes

87. Los adolescentes pueden entrar en contacto con los sistemas de justicia mediante los conflictos con la ley, en calidad de víctimas o testigos de delitos o por otras razones, como el cuidado, la custodia o la protección. Se necesitan medidas para reducir la vulnerabilidad de los adolescentes como víctimas y autores de delitos.

88. Se insta a los Estados partes a que introduzcan políticas generales de justicia juvenil que hagan hincapié en la justicia restaurativa, la exoneración de ser sometidos a procedimientos judiciales, las medidas alternativas a la reclusión y las intervenciones preventivas, para hacer frente a los factores sociales y las causas fundamentales, de conformidad con los artículos 37 y 40 de la Convención, y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil. La atención debe centrarse en la rehabilitación y la reintegración, para, entre otros, los adolescentes involucrados en actividades clasificadas como terrorismo, en consonancia con las recomendaciones de la Observación General Núm. 10 (2007) sobre los derechos del niño en la justicia de menores. La reclusión debe utilizarse únicamente como medida de último recurso y durante el periodo más breve posible, y los reclusos adolescentes deben estar separados de los adultos. El Comité hace hincapié en la necesidad de prohibir la pena de muerte y la cadena perpetua para toda persona declarada culpable de un delito cometido cuando era menor de 18 años, y se muestra gravemente preocupado por el número de Estados que tratan de reducir la edad de responsabilidad penal. Exhorta a los Estados a que mantengan la mayoría de edad penal a los 18 años.

#### XIV. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

89. El Comité subraya que la aplicación de la Convención es una actividad de cooperación para los Estados partes y pone de relieve la necesidad de la cooperación internacional. Asimismo, alienta a los Estados partes a que contribuyan y utilicen, según proceda, la asistencia técnica de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales para hacer efectivos los derechos de los adolescentes.

#### XV. DIFUSIÓN

90. El Comité recomienda a los Estados que difundan ampliamente la presente Observación General entre todas las partes interesadas, en particular el Parlamento y todos los niveles del Gobierno, incluidos los ministerios, los departamentos y las autoridades municipales o locales, así como entre todos los adolescentes. Recomienda también que la presente Observación General se traduzca a todos los idiomas pertinentes, en versiones adaptadas a los adolescentes y en formatos accesibles a los adolescentes con discapacidad.



**OBSERVACIONES DEL COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO  
DE NACIONES UNIDAS RELACIONADAS CON ADOLESCENTES  
QUE INFRINGEN LA LEY PENAL II**

editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,  
se terminó de imprimir en julio de 2018 en los talleres de  
Impresores en Offset y Serigrafía, S. C. de R. L. de C. V.,  
Pascual Orozco num. 53, colonia San Miguel Iztacalco,  
Delegación Iztacalco, C. P. 08650, Ciudad de México.  
El tiraje consta de 1,000 ejemplares.

Este material fue elaborado con papel certificado por la Sociedad para la Pro-  
moción del Manejo Forestal Sostenible A. C. (Certificación FSC México).







### **Presidente**

Luis Raúl González Pérez

### **Consejo Consultivo**

Mariclaire Acosta Urquidi  
María Ampudia González  
Alberto Manuel Athié Gallo  
Michael William Chamberlin Ruiz  
Angélica Cuéllar Vázquez  
Mónica González Contró  
David Kershenobich Stalnikowicz  
Carmen Moreno Toscano  
María Olga Noriega Sáenz  
José de Jesús Orozco Henríquez

### **Primer Visitador General**

Ismael Eslava Pérez

### **Segundo Visitador General**

Enrique Guadarrama López

### **Tercera Visitadora General**

Ruth Villanueva Castilleja

### **Cuarta Visitadora General**

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

### **Quinto Visitador General**

Edgar Corzo Sosa

### **Sexto Visitador General**

Jorge Ulises Carmona Tinoco

### **Titular de la Oficina Especial para el “Caso Iguala”**

José T. Larrieta Carrasco

### **Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura**

Ninfa Delia Domínguez Leal

### **Secretaría Ejecutiva**

Consuelo Olvera Treviño

### **Secretario Técnico del Consejo Consultivo**

Joaquín Narro Lobo

### **Oficial Mayor**

Raymunda G. Maldonado Vera

### **Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos**

Julieta Morales Sánchez

