

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO DE LA COMISIÓN DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y DE LA ADOLESCENCIA, DE LA H. CÁMARA DE SENADORES, CORRESPONDIENTE A LA PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO EN EL MARCO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

HONORABLE ASAMBLEA

A la Comisión de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia, de la Honorable Cámara de Senadores, de la XLII Legislatura, le fue turnada para su análisis y dictamen correspondiente, la Proposición con punto de acuerdo en el marco de la implementación de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 85, 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 113, 117, 135, 182, 183, 190, 276, 277 y demás relativos del Reglamento del Senado de la República, se somete a consideración de esta Honorable Asamblea, el presente Dictamen, al tenor de la siguiente

METODOLOGÍA

La Comisión responsable del análisis y dictamen de la proposición que nos ocupa, desarrolló los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe

- I. En el capítulo denominado "**ANTECEDENTES**", se da constancia del inicio del trámite legislativo y de la recepción del turno para la elaboración del dictamen de la proposición con punto de acuerdo citada.
- II. En el apartado titulado "**CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN**" se hace una breve referencia de las motivaciones y alcances de la misma.
- III. En la parte de "**CONSIDERACIONES**", la Comisión expresa los argumentos que sustentan su resolución.

I. ANTECEDENTES

1. El 14 de diciembre de 2014, las senadoras Hilda Esthela Flores Escalera, Martha Elena García Gómez, Diva Hadamira Gastélum Bajo, Angélica de la Peña Gómez, y los senadores Juan Carlos Romero Hicks y Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, presentaron ante el pleno de

la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, la Proposición con punto de acuerdo en el marco de la implementación de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

2. En la misma fecha, la Mesa Directiva determinó turnarla —mediante oficio Número DGPL-1P3A.-6420— a la Comisión de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia, de la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores, para su análisis y dictamen.

II. CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN

Las y los proponentes subrayan que el 20 de noviembre de 1989 fue aprobada la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la cual es catalogada como el instrumento vinculante internacional cuyo objetivo proteger y promover los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

Señalan que una de sus aportaciones más destacadas es el establecimiento del principio del interés superior del niño, mismo que sienta las bases para que todos los asuntos en los que estén involucrados niñas y niños, tales como el diseño de políticas públicas, los programas o resoluciones judiciales, nunca se antepongan los derechos de los adultos.

Afirman que la CDN establece los ejes rectores indispensables para respetar los derechos de la niñez: la no discriminación, el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, y el respeto de la opinión del niño. Precisan que México firmó la CDN el 26 de enero de 1990, siendo aprobada por el Senado el 19 de junio del mismo año, entrando en vigor el 21 de octubre siguiente.

Informan que fue hasta el año 2000, cuando el Congreso expidió la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, donde se estableció un conjunto de obligaciones para el Estado y la sociedad hacia este grupo tan importante que representa la tercera parte de la población total.

Manifiestan que una de las más significativas aportaciones de la citada Ley, fue que el artículo 4 asumía el principio del Interés superior de la niñez, a partir del cual las normas aplicables a niñas, niños y adolescentes, se entenderían como dirigidas a procurarles un crecimiento y desarrollo plenos, dejando claro que el ejercicio de los derechos de los adultos no podría condicionar el ejercicio de los derechos de aquellos. También, exponen, estipulaba una serie de

mecanismos para lograr sus fines y un apartado especial dedicado al “Derecho al debido proceso en caso de infracción penal”.

Explican que la Ley para la Protección pese a incluir trece derechos principales —entre los que destacaban a la vida, a la no discriminación, a la integridad, a vivir en familia, a la salud, a la educación, al descanso y al juego, a una cultura propia y a participar a través de su libertad de expresión—, tuvo un carácter enunciativo, porque además, no contemplaba en su totalidad los alcances de la Convención y demás instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos.

Apuntan que ante la necesidad de dotar a la niñez y adolescencia de elementos y normas jurídicas, así como de cumplir con la recomendación hecha por el Comité de los Derechos del Niño a nuestro país, en 2006, respecto de la pertinencia de fortalecer sus disposiciones en materia de niñez y adecuar su marco jurídico nacional a la Convención sobre los Derechos del Niño y tratados internacionales, el 12 de octubre de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reformaron los párrafos sexto y séptimo del artículo 4º y se adicionó la fracción XXIX-P al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Detallan que esa reforma tuvo como fundamento las particulares condiciones que enfrentan niñas, niños y adolescentes, al ser considerados grupos vulnerables, que necesitan de un intermediario – padres, tutor o Estado— para materializar el ejercicio de sus derechos.

Anotan que una de las aportaciones de esa reforma fue, en primer término, el establecer el interés superior de la niñez en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 4º, para plasmar expresamente en la norma fundamental que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con dicho principio, garantizando de manera plena el ejercicio de los derechos de niñas y niños, entre ellos la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

En este sentido, afirman, el principio del interés superior debe guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez, teniendo los ascendientes, tutores y custodios la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

Destacan que el aspecto primordial de la reforma fue el hecho de que se facultó al Congreso de la Unión para expedir una ley general en la materia, donde se estableciera la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, observando en todo momento por el interés superior de la niñez y cumpliendo con los tratados internacionales de respectivos.

En virtud de los argumentos expuestos, indican, el Congreso de la Unión impulsó la creación de una ley general garantista de los derechos de niñas, niños y adolescentes, teniendo como resultado que el 6 de noviembre de 2014 concluyera el proceso legislativo para expedir la citada norma, misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el pasado 4 de diciembre.

La nueva Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) es definida como de orden público, interés social y observancia general, teniendo por objeto garantizar el pleno ejercicio, ejecución, respeto y promoción de los derechos de la niñez y su principio de interés superior. Establece asimismo que niñas y niños son los menores de 12 años y adolescentes los mayores de 12 y menores de 18 años.

Igualmente, expresan, se contemplan los principios del interés superior de la niñez, de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad, integración familiar, vida libre de violencia, el libre desarrollo, protección de los derechos humanos y transversalidad en la legislación.

La LGDNNA, expresan, cuenta con 154 artículos dividida en 6 títulos:

- Título Primero: Disposiciones Generales.
- Título Segundo: De los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Título Tercero: De las Obligaciones.
- Título Cuarto: De la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Título Quinto: De la Protección y Restitución integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
- Título Sexto: De las Infracciones Administrativas y Delitos.

Concretamente, aseguran, la norma general tiene por objeto:

- Reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad;

- Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes;
- Crear y regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes;
- Establecer los principios rectores y criterios que orientarán la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, y
- Establecer las bases generales para la participación de los sectores privado y social.

Recalcan que la Ley General:

- Promueve una política pública coordinada.
- Establece un Sistema para coordinar y diseñar todos los programas y políticas, encabezado por el Presidente de la República e integrado por las más altas autoridades del país. De tal forma se instrumentará una política pública integrada y transversal.
- Reconoce a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos.

- Atiende el llamado de la UNICEF, de 2006, que observó la necesidad de que México contará con una Ley General.
- Crea el Programa Nacional para establecer una política pública coordinada y congruente, y los programas locales con el mismo efecto para los estados.
- Establece que los derechos de niñas, niños y adolescentes están por encima de los usos y costumbres.
- Eleva como edad mínima del matrimonio los 18 años de edad.
- Establece medidas a favor de la inclusión de la niñez con discapacidad.
- Garantiza la protección de la intimidad de niñas, niños y adolescentes.
- Establece principios rectores que todas las autoridades deben de seguir para la atención de niñas, niños y adolescentes.
- Se armoniza con la prohibición constitucional para trabajar antes de los 15 años de edad.
- Incluye la igualdad sustantiva como un derecho, para que se genere una cultura de inclusión desde temprana edad y en donde todos tengan cabida.
- A través de la inclusión se establecen medidas para el acceso de los derechos a niñas niños y adolescentes con discapacidad.

- Refuerza que nuestras niñas, niños y adolescentes gocen del Derecho a la identidad. Ni un niño más en el olvido legal, ya que deberán ser registrados de forma inmediata y gratuitamente.
- Expresa la conformación de un sistema de información a nivel nacional que permitan evaluar los logros el cumplimiento del respeto y ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el país.
- Garantiza la participación de los sectores público, social y privado y de la sociedad civil en la definición e instrumentación de políticas para la garantía y protección integral de los derechos de.
- Mandata la creación de los sistemas de protección locales para que las entidades cuenten a su vez con política pública en concordancia con la nacional.
- Crea las procuradurías de protección que representarán los intereses de niñas, niños y adolescentes en procesos judiciales.
- Establece la obligación de que todas las autoridades asignen presupuestos para su cumplimiento.

Las senadoras y senadores proponentes consideran que el marco jurídico nacional ya cuenta con una ley garantista y de vanguardia que fomenta y protege los derechos de niñas, niños y adolescentes. Que

los retos involucran a los padres de familia, a la sociedad, al Poder Legislativo, a los congresos locales, así como a las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

Sin embargo, razonan, para lograr y cumplir con sus objetivos, es necesario que como legisladoras y legisladores al Congreso de la Unión impulsemos el diseño y operación de los organismos que la harán operable:

- La instalación del Sistema Nacional y los Sistemas Estatales de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.
- La designación del Titular de la Secretaría Ejecutiva del Sistema.
- La creación y homologación de la Procuraduría Federal y Procuradurías Estatales de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (90 días naturales).
- La armonización Legislativa por parte de las Entidades Federativas (180 días naturales).

De igual forma, señalan, el Congreso de la Unión ha de avanzar en el proceso de armonización de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en todo el marco jurídico nacional, al mismo tiempo, que los Congresos Locales y la Asamblea Legislativa del

Distrito Federal realicen sus procesos de homologación legislativa, a fin de impulsar la implementación, así como adecuar su marco legal local a las obligaciones establecidas y al diseño de la legislación en la materia.

Por lo anterior, aducen, es importante que, en la medida de lo posible, coadyuvemos con las entidades federativas en sus poderes ejecutivo y legislativo para impulsar que las disposiciones de esta Ley, dentro de los tres órdenes de gobierno, se materialicen y cumplan sus objetivos.

Asimismo, afirman es menester difundir ampliamente el contenido y los alcances de la Ley General en la población y, sobre todo, entre los beneficiarios de la misma: niñas, niños y adolescentes.

En razón de lo anterior, anotan, las senadoras y senadores que presidieron las comisiones del Senado de la República a las cuales se turnó el proyecto de Ley en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, proponen los siguientes resolutivos:

Primero. El Senado de la República exhorta respetuosamente al Ejecutivo Federal y de las Entidades Federativas a disponer de los recursos presupuestarios suficientes para la implementación

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

Segundo. El Senado de la República exhorta respetuosamente a los Congresos Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a armonizar su legislación local con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, con la finalidad de diseñar o fortalecer los mecanismos necesarios para cumplir cabalmente con sus objetivos.

III. CONSIDERACIONES

PRIMERA. La Proposición con punto de acuerdo, conjunta, tiene como finalidad exhortar respetuosamente a los tres órdenes de gobierno —federal, estatales y del Distrito Federal—, así como a las legislaturas locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a presupuestar en el ámbito de su competencia los recursos suficientes para darle operatividad a la nueva Ley General, y a llevar a cabo un ejercicio integral de armonización legislativa tomando como base la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

SEGUNDA. Esta Comisión dictaminadora tiene presente que la expedición de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, tiene tras de sí un significativo esfuerzo de legisladoras, legisladores, organizaciones civiles, expertos, académicos, organismos internacionales, especialistas, autoridades especializadas, quienes pugnaron a lo largo de varios lustros por contar una norma integral y garantista acorde con los instrumentos internacionales ratificados por nuestro país y con las disposiciones constitucionales en la materia.

Varios fueron los pasos dados para alcanzar el objetivo de dotar a México de una norma coherente con los tiempos actuales, para un país inserto en la modernidad en todos sus rubros y que aspira a crecer no sólo en su frente económico sino sentar los fundamentos para el desarrollo y la movilidad social siendo observante principalmente de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

TERCERA. El 19 de marzo de 2013¹, la Junta de Coordinación Política puso a consideración del Pleno de la Cámara de Senadores —que lo aprobó en votación económica—, el *Acuerdo para trabajar en la creación de una legislación integral para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes*.

¹ <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=40015>; consultado el 1 de febrero de 2015

Al respecto, en la consideración I del citado *Acuerdo* se alude al párrafo 8 del artículo 4º Constitucional relativo al principio del interés superior del niño, el cual debe ser observado cabalmente por el Estado mexicano en todas sus decisiones y actuaciones, garantizando de manera plena los derechos de niñas, niños y adolescentes, ello como la base para alcanzar el objetivo del Acuerdo.

En su primer punto estipula la responsabilidad de *trabajar en conjunto y de manera coordinada, con el objeto de crear y aprobar una legislación integral para la protección, promoción y garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes acorde con el marco constitucional mexicano, la Convención sobre los Derechos del Niño y sus protocolos facultativos, y demás instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano.*

CUARTA. Para reforzar el compromiso acogido por pleno —para crear un ley integral— el 30 de abril de 2014, el Senado de la República tuvo a bien sumarse a la propuesta del Fondo de las Naciones Unidas por la Infancia en México (UNICEF-México), denominada *10 x la infancia*, misma que como primera acción dispone el *establecer en la legislación la creación de un Sistema Integral para la Garantía de Derechos de*

Niñas, Niños y Adolescentes en el país, que determine la rectoría del sistema, sus competencias, sus funciones, su capacidad de articulación, su capacidad institucional y su ámbito de aplicación.

Otra de las acciones contenida en el documento es la de impulsar enmiendas legislativas que permitan garantizar la transversalización de la acción pública en el correspondiente ámbito de los tres órdenes de gobierno; más aún, se comprometió a favorecer que los congresos locales efectúen las tareas de armonización legislativas conducentes.

QUINTA. En este contexto, el Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad Constitucional conferida por la fracción XXIX-P del artículo 73 que la letra señala [*El Congreso tiene facultad*] *para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte,* aprobó en noviembre de 2014 la Ley General de los Derechos de

Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 04 de diciembre de 2014².

Se destaca que durante el proceso legislativo cuyo resultado fue la aprobación de la Ley General se efectuaron diversas audiencias donde participaron legisladoras, legisladores, autoridades gubernamentales, especialistas, representantes de organizaciones de la sociedad civil, representantes de organismos internacionales y ciudadanos, todos ellos interesados en cimentar una norma integral garantista. En el transcurso de dichos encuentros se aportaron valiosos elementos que fueron incorporados en el dictamen correspondiente.

SEXTA. Por último, es preciso referirnos a las disposiciones señaladas en el Decreto de la Ley General, en torno a las medidas que atañen a gobiernos y legislaturas locales, entre las que sobresalen las siguientes:

- En materia presupuestal, el penúltimo y último párrafos del artículo 2 de la LGDNNA establece que *las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y de*

² DECRETO por el que se expide la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil; Diario Oficial de la Federación del 04 de diciembre de 2014; http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014

las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, deberán incorporar en sus proyectos de presupuesto la asignación de recursos que permitan dar cumplimiento a las acciones establecidas por la presente Ley; por lo que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los Congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, establecerán en sus respectivos presupuestos, los recursos que permitan dar cumplimiento a las acciones establecidas por la presente Ley.

- En cuestión de armonización, establece el Segundo transitorio: *(...) las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán las modificaciones legislativas conforme a lo dispuesto en el presente Decreto, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor.*
- Por su parte, en el Décimo tercer transitorio, se precisa que *las autoridades de la federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con el objeto de dar cumplimiento a lo previsto en la Ley que se expide por virtud del presente Decreto, deberán*

implementar las políticas y acciones correspondientes conforme a los programas aplicables y los que deriven de la misma.

En ese sentido, la Comisión de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia suscribe íntegramente los argumentos y los resolutivos de las senadoras y senadores proponentes a fin de realizar los exhortos pertinentes orientados a darle viabilidad a la nueva Ley General que salvaguarde los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Al respecto, se propone hacer una pequeña precisión al primer acuerdo, agregando “así como al Jefe de Gobierno del Distrito Federal”, toda vez que en la Ciudad de México, aún se cuenta con órganos de gobierno, dado el estatus jurídico vigente.

Por lo anteriormente expuesto, las senadoras integrantes de la Comisión dictaminadora someten a la consideración de este Honorable Pleno el siguiente:

ACUERDO

Primero. El Senado de la República exhorta respetuosamente al Ejecutivo federal y de las Entidades federativas, así como al Jefe de

Gobierno del Distrito Federal, a disponer de los recursos presupuestarios suficientes para la implementación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Segundo. El Senado de la República exhorta respetuosamente a los Congresos locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a armonizar su legislación local con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, con la finalidad de diseñar o fortalecer los mecanismos necesarios para cumplir cabalmente con sus objetivos.

Así se acordó y votó en sesión plenaria de la Comisión de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia, realizada en el Senado de la República, a los 12 días del mes de febrero de 2015.