

DE LA COMISIÓN DE DERECHOS DE LA NIÑEZ, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Honorable Asamblea

A la Comisión de Derechos de la Niñez de la LXIII Legislatura le fue turnada para su estudio y dictamen la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Está Comisión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 43, 44 y 45, numerales 6, incisos e) y f), y 7, y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, 81, 82, 84, 85, 157, numeral 1, fracción I, y 158, numeral 1, fracción IV y 167 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás relativos de dicho ordenamiento y habiendo analizado el contenido de la Iniciativa de referencia, someten a la consideración de esta Honorable Asamblea el presente **dictamen en sentido positivo**, al tenor de la siguiente:

Metodología

La Comisión de Derechos de la Niñez encargada del análisis y dictamen de la iniciativa en comento, desarrolló los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

En el apartado denominado “Antecedentes”, se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, así como de la recepción y turno para el dictamen de las iniciativas.

En el apartado “Contenido de la Iniciativa”, se exponen los objetivos y se hace una descripción de la iniciativa en la que se resume su contenido, motivos y alcances.

En el apartado de “Consideraciones”, los integrantes de la Comisión Dictaminadora expresa los razonamientos y argumentos por cada una de las adiciones plantadas, con base en los cuales se sustenta el sentido del presente dictamen.

Antecedentes

I. Con fecha 15 de diciembre del 2015, el diputado Rafael Hernández Soriano del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, haciendo uso de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentó al Pleno de la Cámara de Diputados, la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

II. En la misma fecha, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dispuso que dicha Iniciativa fuera turnada a la Comisión Derechos de la Niñez para su estudio y dictamen.

Contenido de la Iniciativa

El diputado proponente, indica que en diciembre de 2014 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, (DOF), la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, con la cual se pretende afrontar gran parte de los problemas que resiste la infancia y adolescencia de nuestro país.

Considera que, la importancia de esta ley es que con ella, se garantizan los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, de vital importancia, para destacar las normas básicas e indispensables para que estas personas puedan sobrevivir y desarrollarse de forma digna.

Indica que, al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 4o., a la letra dice: “En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

En cuanto a los tratados internacionales de los que México forma parte, con carácter vinculante, se encuentra la Convención sobre los Derechos del Niño. Entre los aspectos más destacados de la Convención, se encuentra: la garantía de sus derechos, así como los principios como el del interés superior del niño; el reconocimiento como sujetos plenos de derechos; el derecho a ser escuchados y a participar activamente en los procesos que pueden afectarlos; el derecho a su intimidad; el derecho a su privacidad; el derecho a que les sean reparadas las violaciones a esos derechos; entre otros derechos.

Demuestra que, por su parte, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, destaca en su contenido relevantes puntos sobre el tema, entre los que se encuentran:

- Reconoce a niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derechos.
- Genera mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y obliga a las autoridades a incorporar en sus proyectos de presupuesto, la asignación de recursos públicos suficientes para asegurar a las niñas, niños y adolescentes, el goce pleno de sus derechos.
- Contiene un catálogo de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.
- Dispone la creación y regulación de la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, presidido por el titular del Poder Ejecutivo federal.
- Contempla un Programa Nacional, así como programas estatales que contendrán las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción prioritarias en materia de ejercicio, respeto, promoción y protección integral.
- Determina la coordinación operativa del Sistema Nacional de Protección Integral que recaerá en un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que ejercerá las funciones de Secretaría Ejecutiva.

Reflexiona que, esta ley general encuadra los principales derechos humanos y las normas que cualquier autoridad del país deberán tener en cuenta al momento de desahogar un asunto que involucre a niñas, niños y adolescentes.

Sin embargo, indica que, debemos mencionar que el legislador permanente, al momento de aprobar la Ley en comento, presenta un par de omisiones respecto a dos temas fundamentales. En el primer caso, dentro del texto de la Ley General, el Sistema Municipal de Protección se encuentra inmerso en la sección segunda del Capítulo Cuarto, en el título Quinto, -artículo 138 y 139- el cual, de acuerdo con el esquema de la Ley, no está contemplado en el artículo 4º, como parte de las definiciones de la presente Ley General.

En el segundo caso, es importante que la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, garantice los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes.

Abunda indicando que, esto es de suma importancia, porque la problemática que enfrenta la niñez migrante nacional y centroamericana es grave, más aun cuando la cifra de menores de edad no acompañados que cruzan la frontera sur y se encuentran en tránsito para llegar a Estados Unidos, es imprecisa.

En las estadísticas migratorias mensuales de la Secretaría de Gobernación, se registra que de enero a mayo de 2014, el Instituto Nacional de Migración, INM, ha detectado a 8 mil 7 menores de entre 0 y 17 años, de los cuales 4 mil 230 viajan sin compañía.

Muestra que, por su parte, la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos ha reportado en el primer semestre del año, la detención de 57 mil 525 menores no acompañados en su frontera sur, de los cuales 43 mil 933 son hondureños, salvadoreños y guatemaltecos, 12 mil 614 son mexicanos y 978 son de otras nacionalidades. Estos datos muestran que, entre enero y junio, han ingresado por la frontera sur, al menos 52 mil menores de edad no acompañados.

Mientras que el 80 por ciento de los menores de edad migrantes detenidos —es decir, 6 mil 462— fue ubicado en sólo cinco estados de México. La entidad donde se detuvo a la mayor cantidad fue Chiapas, con 2 mil 922, a la que le siguieron Veracruz, con mil 318; Tabasco, con mil 65; Oaxaca, con 629, y Tamaulipas, con 528.

También menciona que, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) es la encargada de otorgar la asistencia institucional a refugiados, mediante el establecimiento de relaciones de colaboración, conforme a lo establecido en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, sin embargo para el desarrollo de sus funciones, esta Comisión cuenta con un Órgano Administrativo

Desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, denominado Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

Esta coordinación es responsable de adoptar medidas de protección especial para niñas, niños y adolescentes que sean susceptibles de reconocimiento de condición de refugiado o de asilo, y es a quien los Sistemas DIF deberán comunicar tal situación de los menores de edad.

Esta atribución consta expresamente en el Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, en el artículo 35, que a la letra señala:

Artículo 35. Cualquier niña, niño o adolescente no acompañado o separado de su familia tiene derecho a presentar una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. La Coordinación ajustará el procedimiento a la edad y madurez del niño, niña o adolescente, quien será entrevistado por servidores públicos capacitados quienes deberán determinar su interés superior.

En consecuencia con lo anterior, la presente iniciativa pretende subsanar las omisiones del legislador permanente que podrían obstaculizar el cumplimiento total de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

El suscrito diputado con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, Numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pongo a su consideración la presente iniciativa con:

Proyecto decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes:

Artículo Único. Se reforman la fracción XXVII del artículo 4, recorriéndose las subsecuentes y los artículos 98 y 99, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

Artículo 4. ...

I. a XXVI. ...

XXVII. Sistema Municipal de Protección: el Sistema de Protección de niñas, niños y adolescentes de cada municipio.

XXVIII. a XXX. ...

Artículo 98. En caso de que los Sistemas DIF identifiquen, mediante una evaluación inicial, a niñas, niños o adolescentes extranjeros que sean susceptibles de reconocimiento de condición de refugiado o de asilo, lo comunicarán **a la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados**, a fin de adoptar medidas de protección especial.

Artículo 99. ...

...

El Instituto Nacional de Migración y **en su caso, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados deberá** proporcionar la información y colaborar con el Sistema Nacional DIF para los efectos de este artículo.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Consideraciones

Primero. La Comisión de Derechos de la Niñez realizó el estudio y análisis de los planteamientos de la Iniciativa, a fin de valorar su contenido, deliberar e integrar el presente Dictamen.

Segundo. La Iniciativa en cuestión hace destaca la necesidad de que, la función sustantiva del Congreso de la Unión es crear normas jurídicas para hacer valer los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que es parte el Estado mexicano.

Entre los tratados internacionales se encuentra justamente la Convención de los Derechos del Niño (CDN), la cual fue suscrita y ratificada por México desde el veintiuno de septiembre de mil novecientos ochenta y nueve, la que contiene un catálogo de derechos humanos dirigidos a las niñas, niños y adolescentes. Es así que los artículos 4 y 6 señalan lo siguiente:

Artículo 4

“Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención”....

De ahí, que México, al ser un Estado parte de este instrumento internacional, debe cumplir con la disposición referente al desarrollo del niño y adoptar las medidas legislativas necesarias para tal objeto.

Artículo 6

“1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida. 2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño”.

En este tenor, las y los suscritos integrantes de la Comisión de Derechos de la Niñez coincidimos en que es necesario ajustar el marco vigente en materia de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, con el propósito de adecuarlo los instrumentos y convenios internacionales que nuestro país ha suscrito y ratificado, mediante los cuales se establecen un marco de principios y obligaciones relativos a la garantía de los derechos de las y los niños.

Tercero. Es importante recordar que el 11 de junio de 2011 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas más importantes que en materia de derechos humanos se han realizado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los últimos años.

A través de la reforma al artículo 1º constitucional, la jerarquía de los derechos humanos contenidos en los Tratados Internacionales es de igual condición a aquellos establecidos en la Constitución. La incorporación de los tratados al derecho interno se da generalmente de manera automática, es decir, no se requiere un acto de producción normativa interna, ya que una vez celebrado por el Presidente y ratificado por el Senado, se crean derechos y obligaciones de las partes que celebren el tratado.

En este mismo contexto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 4º, precisa que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

A partir de estas reformas a los artículos 1º y 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado mexicano adquirió la obligación de garantizar que los derechos de las niñas, niños y adolescentes cuenten con un marco jurídico de protección que no se limita al derecho nacional, sino que deberá ser acorde con los instrumentos internacionales que México ha suscrito, particularmente la Convención sobre los Derechos del Niño y sus protocolos facultativos.

Cuarto: La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de diciembre de dos mil catorce y hoy por hoy se coloca a la vanguardia de nuestro sistema jurídico mexicano, incluyendo las disposiciones adoptadas en los Instrumentos Internacionales que velan por el interés superior de la niñez y la protección más amplia de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Esta Ley General es uno de los instrumentos más importantes en la función que tiene el Estado para garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes, por lo que el Estado mexicano se encuentra en el momento coyuntural de hacer una reestructuración de todo su marco jurídico en materia de derechos humanos y garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

La niñez y la adolescencia resulta por antonomasia el grupo con mayor vulnerabilidad en el gran tejido social, por lo que el resguardo de su dignidad y la garantía de su derecho al desarrollo de una personalidad plena es una tarea

primordial en la agenda nacional, en la cual el Estado mexicano debe participar de manera decidida al ser un Estado vanguardista en materia de derechos humanos.

Quinto: El respeto de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes es hoy día un imperativo para el Estado mexicano, motivo por el cual su garantía es impostergable, sobre todo cuando nos llevan necesariamente a un cambio en la legislación General, que sin duda alguna resulta de suma importancia incorporar el Sistema Municipal de Protección de niñas, niños y adolescentes de cada municipio, el cual no está contemplado en el artículo 4º, como parte de las definiciones de la presente Ley General, pero que se encuentra previsto en la sección segunda del Capítulo Cuarto, en el título Quinto, -artículo 138 y 139- de la presente Ley General.

El Sistema Municipal de Protección de niñas, niños y adolescentes que deberá existir en cada municipio será un órgano prioritario para crear la política pública en pro del interés superior de la infancia.

Este sistema será el instrumento que garantice plenamente los derechos de las niñas, niños y adolescentes, por lo que la presente reforma es un paso trascendental en la vida legislativa del Estado mexicano y lo posiciona a la vanguardia a nivel de cada municipio en el país en la salvaguarda y garantía de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Sexto: Las y los diputados integrantes de la Comisión de Derechos de la Niñez de la LXIII Legislatura, coincidimos también en reformar la presente Ley General, con el fin de garantizar de manera íntegra y tutelar los Derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes a través de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

El hecho de que nuestro país es el paso donde cruzan la frontera sur y se encuentran en tránsito miles de niñas, niños y adolescentes no acompañados para llegar a Estados Unidos, es una situación que pone de manifiesto la necesidad de que los Sistemas DIF comuniquen a la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados la información necesaria, a fin de adoptar medidas de protección especial, tomando en cuenta que esta Comisión Mexicana es la encargada de otorgar la asistencia institucional a refugiados, mediante el establecimiento de relaciones de colaboración, conforme a lo establecido en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

En este sentido, esta coordinación entre los Sistemas DIF y la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados permitirá adoptar medidas de protección especial para las niñas, niños y adolescentes que sean susceptibles de reconocimiento de condición de refugiado o de asilo, tal y como lo establece el Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en su artículo 109 que a la letra dice:

“El Sistema Nacional DIF, cuando estime que existen elementos que presuman que una niña, niño o adolescente migrante extranjero es susceptible de reconocimiento de la condición de refugiado o de asilo político, o de protección complementaria, lo comunicará, en un plazo de cuarenta y ocho horas, tanto al Instituto Nacional de Migración para que se adopten las medidas de protección especial necesarias, como a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados para que ésta proceda en términos de lo dispuesto en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y su Reglamento”.

El Sistema Nacional DIF coadyuvará con los Sistemas de las Entidades a efecto de que éstos detecten a niñas, niños o adolescentes extranjeros susceptibles de reconocimiento de la condición de refugiado o de asilo político o, de protección complementaria y lo informen al Instituto Nacional de Migración y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en los términos previstos en este artículo”.

Siguiendo con el orden de ideas es importante hacer mención lo que nos establece el artículo 174 del Reglamento de la Ley de Migración respecto a:

*“Si derivado de la **valoración del interés superior de las niñas, niños o adolescente migrantes extranjeros no acompañados**, el **personal del Instituto especializado en la protección de la infancia identifica que requieren protección internacional**, se **deberá notificar de inmediato a la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados** para que se proceda en términos de lo dispuesto por la Ley y el Reglamento de la materia. Lo mismo sucederá cuando el niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado solicite el reconocimiento de la condición de refugiado”.*

Por consiguiente dada la relevancia que tiene el fenómeno de niñas y niños migrantes no acompañados y que presentan un alto grado de vulnerabilidad, esta dictaminadora ha considerado modificar la propuesta original del artículo 98 de la iniciativa, atendiendo el espíritu original de la propuesta.

Esta dictaminadora coincide en la necesidad de reformar la fracción XXVII del artículo 4, recorriéndose las subsecuentes y los artículos 98 y 99, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, sin embargo se considera la siguiente propuesta de redacción.

En mérito de lo expuesto, las Comisiones Dictaminadoras, con base a las consideraciones anteriores y el análisis de la misma Iniciativa, sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente proyecto de:

Decreto por el que reforman diversas disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Único. Se reforman la fracción XXVII del artículo 4, recorriéndose las subsecuentes y los artículos 98 y 99, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

Artículo 4. ...

I. a XXVI. ...

XXVII. Sistema Municipal de Protección: el Sistema de Protección de niñas, niños y adolescentes de cada municipio.

XXVIII. a XXX. ...

Artículo 98. En caso de que los Sistemas DIF identifiquen, mediante una evaluación inicial, a niñas, niños o adolescentes extranjeros que sean susceptibles de reconocimiento de condición de refugiado o de asilo, lo comunicarán al Instituto Nacional de Migración, **quien en colaboración con la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados**, adoptarán medidas de protección especial.

...

Artículo 99. ...

...

El Instituto Nacional de Migración y en su caso la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, deberán proporcionar la información y colaborar con el Sistema Nacional DIF para los efectos de este artículo.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 21 del mes de abril de 2016.

La Comisión de Derechos de la Niñez

Diputados: Jesús Salvador Valencia Guzmán (rúbrica), presidente; Juana Aurora Cavazos Cavazos (rúbrica), Julieta Fernández Márquez, Alicia Guadalupe Gamboa Martínez (rúbrica), María Soledad Sandoval Martínez, Mariana Arámbula Meléndez (rúbrica), Mónica Rodríguez Della Vecchia (rúbrica), Rafael Hernández Soriano (rúbrica), María Antonia Cárdenas Mariscal (rúbrica), Angélica Reyes Ávila (rúbrica), Norma Edith Martínez Guzmán (rúbrica), Claudia Villanueva Huerta (rúbrica), secretarios; Jorge Alvarez Maynez, Erika Lorena Arroyo Bello (rúbrica), Ana María Boone Godoy, Paloma Canales Suárez (rúbrica), José Hernán Cortés Berumen (rúbrica), Martha Lorena Covarrubias Anaya (rúbrica), Rosa Guadalupe Chávez Acosta, Virginia Nallely Gutiérrez Ramírez, Laura Valeria Guzmán Vázquez (rúbrica), Irma Rebeca López López, Rocío Matesanz Santamaría (rúbrica), Ariadna Montiel Reyes, María Verónica Muñoz Parra (rúbrica), Jacqueline Nava Mouett (rúbrica), Ximena Tamaris García (rúbrica), María Luisa Beltrán Reyes (rúbrica), María Concepción Valdés Ramírez (rúbrica), Araceli Guerrero Esquivel (rúbrica).