

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES RELATIVO A LA PROTECCIÓN DE DERECHOS POR CONDICIONES DE ORFANDAD DERIVADAS DE LA VIOLENCIA POR LA COMISIÓN DE DELITOS.

Josefina Vázquez Mota, senadora de la República a la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión e integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1, fracción I, 164 y 169 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes relativo a la protección de derechos por condiciones de orfandad derivadas de la violencia por la comisión de delitos, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa tiene como propósito incorporar a la Ley General de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, herramientas jurídicas que permitan contribuir de manera eficaz a la protección de un sector de personas vulnerables por su situación temporal de vida, personas que lamentablemente han quedado en el desamparo total y en un mayor grado de vulnerabilidad, me refiero a las niñas, niños y adolescentes en condiciones de orfandad, producto de la violencia alarmante que se vive en el país y de la comisión de delitos de alto impacto, hechos que han ocasionado la muerte de cientos de hombres y mujeres, padres de familia, y que han dejado en el desamparo a más de 40 mil menores.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 reconoce y consagra el derecho a la paz; derecho que se ha convertido para todos los mexicanos como un anhelo y al que esperamos ver materializado en un tiempo próximo.

En la teoría jurídica de los derechos humanos el derecho a la paz permite la conformación de la norma jurídica para devenir en realidades concretas en la comunidad a la que se pertenece. La paz no es solo la ausencia de guerra. Entidades públicas y privadas deben dedicarse a la consecución de la paz vista como derecho humano fundamental que origina la cultura de la paz donde cualquier sociedad esté libre de violencia, conflicto y permitan la realización de los factores más idóneos para el desarrollo, entre ellos, el derecho a vivir en familia.

Las normas internacionales sobre los derechos de las niñas, niños y adolescentes establecen mecanismos para su protección, incluso desde antes de su nacimiento, debido a la consideración de que se trata de personas vulnerables por su condición humana temporal, por su falta de desarrollo y de madurez física y mental. En el mismo sentido la jurisprudencia del Tribunal Interamericano de los Derechos Humanos reitera la prevalencia del interés superior de la niñez como necesidad de satisfacción de todos los derechos de los menores, y obligación de los Estados a su protección.

Si bien, la doctrina internacional aún no llega a consensos específicos sobre el derecho a la paz como derecho positivo, es claro que los tratados y convenciones internacionales de protección a niñas, niños y adolescentes tienen implícito este derecho como primario, del cual derivan otros para el desarrollo de los menores.

El artículo 29 de la Convención de los Derechos del Niño, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991, determina que los Estados parte deberán proporcionar educación a los niños para que asuman sus responsabilidades en una sociedad libre y bajo el espíritu de la paz. Dicho artículo a la letra señala:

Artículo 29.

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

- a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
- b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
- c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;
- d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;**
- e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

En el periodo 2000-2006, representantes de organismos internacionales y autoridades educativas de nuestro país, promovieron el programa contra la violencia *eduquemos para la paz: por mí, por ti y por todo el mundo* bajo el auspicio de la Secretaría de Educación Pública, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y la organización civil Grupo de Educación Popular con Mujeres.

El diagnóstico del programa hecho sobre la violencia advertía que "la violencia se ha naturalizado, con frecuencia criticamos a quienes abiertamente ejercen y promueven actitudes violentas en nuestra sociedad; sin embargo, no nos damos cuenta de que también de manera individual y social reproducimos formas muy cruentas de rechazo y exclusión hacia quienes no son, no piensan ni viven como

nosotras y nosotros. Así, se invisibiliza el sexismo que excluye o rechaza a las mujeres, sólo por el hecho de serlo, al igual que el racismo y la xenofobia que fomentan el odio contra grupos étnicos y raciales, o bien la homofobia que juzga como una enfermedad a quienes tienen preferencias sexuales distintas a la heterosexual. Es decir, la intolerancia y la falta de respeto a los derechos fundamentales se reproducen por doquier”.¹

Desafortunadamente, tal parece que la violencia ejercida por la comisión de delitos de alto impacto ha tomado carta de naturalización en nuestro país, en donde los primeros en sufrir las consecuencias son las niñas, niños y adolescentes; grupo particularmente vulnerable, lo cual agrava su situación cuando quedan en estado de orfandad debido a que sus padres, hombres y mujeres, mueren por circunstancias relacionadas con el crimen y la violencia.

La orfandad es una de las múltiples causas de la falta del cuidado parental que se han identificado en la sociedad.

En México, las cifras de niñas y niños sin cuidados parentales son las siguientes: “En 2007 el Sistema Nacional Para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) reportó 29,310 niños y niñas institucionalizados.

En el censo de 2000, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reportó 188,487 niñas y niños que viven en hogares sin ningún cuidado parental, es decir; que por alguna circunstancia los padres están ausentes.

Un estudio de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados de 2012 arrojó que 40,000 niñas y niños están en condición de orfandad como consecuencia de la denominada guerra contra el narcotráfico.²

¹ Grupo de Educación Popular con Mujeres, *Contra la violencia, eduquemos para la paz Por ti, por mí y por todo el mundo. Carpeta didáctica para la resolución creativa de los conflictos*, Grupo de Educación Popular con Mujeres, A.C. (GEM), México 2009, p. 9.

² Yaneth Carrillo Reyes. **Un modelo de atención a la infancia con cuidados alternativos**, en Defensor No. 4, Revista de Derechos Humanos, abril de 2014, p.16, en: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/DFensor_04_2014.pdf

De acuerdo con la investigación intitulada *Niños, las víctimas olvidadas en la guerra contra las drogas de México* la violencia en México tiene múltiples implicaciones para la sociedad y, específicamente, para el desarrollo y el bienestar de las y los niños. Ha erosionado, por ejemplo, la capacidad de los adultos para cuidarles, alimentarles y protegerles. Es importante destacar que muchas de las 28,000 personas asesinadas desde que inició la guerra contra las drogas eran padres y madres de familia. Si bien es cierto que ni el gobierno mexicano ni las diferentes organizaciones no gubernamentales que trabajan en esta área llevan un recuento del número de niños y niñas que han perdido a uno o ambos padres en la guerra, se estima que decenas de miles han quedado huérfanos como resultado de la guerra contra las drogas.³ Como se advierte en dicha investigación, la violencia y la ausencia de un ambiente de paz además de la carencia de cuidados parentales tiene consecuencias directas para los niños en lo individual, en su familia más cercana y en la comunidad, la cual se ve devastada, fracturando las estructuras sociales y políticas.

Mientras la violencia continúe, las cifras de las niñas y niños sin cuidados parentales continuará ascendiendo, dejando en la desolación a generaciones enteras.

En este contexto, la iniciativa que se presenta a la consideración de esta Honorable Asamblea pretende reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a fin de que las autoridades federales, estatales, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, implementen de manera obligatoria las medidas necesarias para atender los casos en que niñas, niños o adolescentes se vean afectados por la violencia derivada de los delitos de alto impacto, como el homicidio doloso, el homicidio culposo, el secuestro, la extorsión y el robo con violencia en cualquiera de sus variantes.

Asimismo, la propuesta tiene como objetivo proteger el derecho de las niñas, los niños y adolescentes a vivir en familia. Para contribuir a lograrlo se propone que la federación, entidades federativas, municipales y de las demarcaciones

³ Barra Aram y Daniel Joloy. *Niños, las víctimas olvidadas en la guerra contra las drogas de México*, Serie Visión Joven, Espolea, 2011, p 10, en: <http://www.espolea.org/uploads/8/7/2/7/8727772/vj-barra-joloy.pdf>

territoriales de la Ciudad de México implementen acciones y procedimientos expeditos para que niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad accedan a cuidados especiales alternativos de carácter temporal en beneficio del fortalecimiento familiar, como la ubicación con la familia extensa, con alguna familia de acogida o el acogimiento preadoptivo.

En el mismo sentido, se está planteando de manera clara que las autoridades realicen acciones y medidas para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes afectados por la violencia derivada de la comisión de delitos de alto impacto entre ellas, la coordinación entre las autoridades para establecer las medidas más adecuadas para el cuidado de la salud física y psicológica de las niñas, niños y adolescentes en dicha situación.

Para cumplir con el propósito señalado se plantean las siguientes reformas y adiciones a la ley en comento, mismas que se presentan a través del siguiente cuadro comparativo, para mayor claridad:

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en vigor	Propuestas de reformas y adiciones
Artículo 23. Niñas, niños y adolescentes cuyas familias estén separadas, tendrán derecho a convivir o mantener relaciones personales y contacto directo con sus familiares de modo regular, excepto en los casos en que el órgano jurisdiccional competente determine que ello es contrario al interés superior de la niñez, sin perjuicio de las medidas cautelares y de protección que se dicten por las autoridades competentes en los procedimientos respectivos, en los que se deberá garantizar el derecho de audiencia de todas las partes involucradas, en especial de niñas, niños y adolescentes.	Artículo 23. ...
Asimismo, niñas, niños y adolescentes tienen derecho a convivir con sus familiares cuando éstos se encuentren privados de su libertad. Las autoridades competentes en materia	...

jurisdiccional y penitenciaria deberán garantizar este derecho y establecer las condiciones necesarias para que esta convivencia se realice en forma adecuada, conforme a las disposiciones aplicables. Este derecho sólo podrá ser restringido por resolución del órgano jurisdiccional competente, siempre y cuando no sea contrario a su interés superior.	Niñas, niños y adolescentes en condiciones de orfandad derivada de la comisión de algún delito tienen derecho a convivir o mantener relaciones personales y contacto directo con familiares supervivientes de modo regular. Para tal efecto las autoridades implementarán acciones y procedimientos expeditos que lo garanticen, en beneficio del fortalecimiento familiar.
Artículo 47. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligadas a tomar las medidas necesarias para prevenir, atender y sancionar los casos en que niñas, niños o adolescentes se vean afectados por: I. El descuido, negligencia, abandono o abuso físico, psicológico o sexual; II. La corrupción de personas menores de dieciocho años de edad; III. Trata de personas menores de 18 años de edad, abuso sexual infantil, explotación sexual infantil con o sin fines comerciales, o	Artículo 47. ... I. a VI ...

cualquier otro tipo de explotación, y demás conductas punibles establecidas en las disposiciones aplicables; IV. El tráfico de menores; V. El trabajo antes de la edad mínima de quince años, prevista en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones aplicables; VI. El trabajo en adolescentes mayores de 15 años que pueda perjudicar su salud, su educación o impedir su desarrollo físico o mental, explotación laboral, las peores formas de trabajo infantil, así como el trabajo forzoso, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las demás disposiciones aplicables, y VII. La incitación o coacción para que participen en la comisión de delitos o en asociaciones delictuosas, en conflictos armados o en cualquier otra actividad que impida su desarrollo integral. Las autoridades competentes deberán considerar la perspectiva de género en las situaciones de violencia. Las leyes generales, federales y de las entidades federativas deberán establecer las disposiciones que orientarán las políticas de prevención, protección, atención, sanción y erradicación de los supuestos a que se refieren las fracciones anteriores. Las autoridades competentes, están obligadas a implementar medidas especiales para	VI. El trabajo en adolescentes mayores de 15 años que pueda perjudicar su salud, su educación o impedir su desarrollo físico o mental, explotación laboral, las peores formas de trabajo infantil, así como el trabajo forzoso, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las demás disposiciones aplicables; VII. La incitación o coacción para que participen en la comisión de delitos o en asociaciones delictuosas, en conflictos armados o en cualquier otra actividad que impida su desarrollo integral, y VIII. La violencia derivada de la comisión de delitos.
---	---

prevenir, sancionar y reparar las conductas previstas en este artículo para niñas, niños y adolescentes con discapacidad.	
Artículo 48. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligadas a adoptar las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes para lograr el pleno ejercicio de sus derechos y garantizar su reincorporación a la vida cotidiana. La recuperación y restitución de derechos a que se refiere el párrafo anterior se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud física y psicológica, el respeto y la dignidad de niñas, niños y adolescentes.	Artículo 48. ... Asimismo, realizarán implementarán programas, acciones y medidas especiales para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad, afectados por la violencia derivada de la comisión algún delito. La recuperación, restitución y protección de derechos a que se refieren los párrafos anteriores se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud física y psicológica, el respeto y la dignidad de niñas, niños y adolescentes.
Artículo 50. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, así como a recibir la prestación de servicios de atención médica gratuita y de calidad de conformidad con la legislación aplicable, con el fin de prevenir, proteger y restaurar su salud. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el	Artículo 50 ...

ámbito de sus respectivas competencias, en relación con los derechos de niñas, niños y adolescentes, se coordinarán a fin de: I. Reducir la morbilidad y mortalidad; II. Asegurar la prestación de la asistencia médica y sanitaria que sean necesarias a niñas, niños y adolescentes, haciendo hincapié en la atención primaria; III. Promover en todos los grupos de la sociedad y, en particular, en quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia, de niños, niñas y adolescentes, los principios básicos de la salud y la nutrición, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes; IV. Adoptar medidas tendentes a la eliminación las prácticas culturales, usos y costumbres que sean perjudiciales para la salud de niñas, niños y adolescentes; V. Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes, y la educación y servicios en materia de salud sexual y reproductiva; VI. Establecer las medidas tendentes a prevenir embarazos de las niñas y las adolescentes; VII. Asegurar la prestación de servicios de atención médica respetuosa, efectiva e integral durante el embarazo, parto y puerperio, así como para sus hijas e hijos, y promover la lactancia materna exclusiva dentro de los primeros seis meses y complementaria hasta los dos años, así como garantizar el acceso a métodos	I a XIV ...
---	--------------------

anticonceptivos; VIII. Combatir la desnutrición crónica y aguda, sobrepeso y obesidad, así como otros trastornos de conducta alimentaria mediante la promoción de una alimentación equilibrada, el consumo de agua potable, el fomento del ejercicio físico, e impulsar programas de prevención e información sobre estos temas; IX. Fomentar y ejecutar los programas de vacunación y el control de la niñez y adolescencia sana para vigilar su crecimiento y desarrollo en forma periódica; X. Atender de manera especial las enfermedades respiratorias, renales, gastrointestinales, epidémicas, cáncer, VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual e impulsar programas de prevención e información sobre éstas; XI. Proporcionar asesoría y orientación sobre salud sexual y reproductiva; XII. Disponer lo necesario para que niñas, niños y adolescentes con discapacidad reciban la atención apropiada a su condición, que los rehabilite, mejore su calidad de vida, facilite su interacción e inclusión social y permita un ejercicio igualitario de sus derechos; XIII. Prohibir, sancionar y erradicar la esterilización forzada de niñas, niños y adolescentes y cualquier forma de violencia obstétrica; XIV. Establecer las medidas para que en los servicios de salud se detecten y atiendan de manera especial los casos de víctimas de delitos o violaciones a sus derechos, o sujetos de violencia sexual y familiar, de conformidad	
--	--

con las disposiciones aplicables en la materia; XV. Establecer medidas tendentes a la prevención, atención, combate y rehabilitación de los problemas de salud pública causados por las adicciones; XVI. Establecer medidas tendentes a que en los servicios de salud se detecten y atiendan de manera especial los casos de niñas, niños y adolescentes con problemas de salud mental; XVII. Establecer medidas para la detección temprana de discapacidades a efecto de prevenir y reducir al máximo la aparición de nuevas discapacidades y asegurar los mayores niveles de atención y rehabilitación, y XVIII. Proporcionar el acceso a los bienes, servicios, ayudas técnicas y rehabilitación que requieren niñas, niños y adolescentes con discapacidad. Asimismo, garantizarán que todos los sectores de la sociedad tengan acceso a educación y asistencia en materia de principios básicos de salud y nutrición, ventajas de la lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses y	XV. Establecer programas, acciones y medidas especiales para el cuidado de la salud de niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad derivada de la comisión algún delito; XVI. Establecer medidas tendentes a la prevención, atención, combate y rehabilitación de los problemas de salud pública causados por las adicciones; XVII. Establecer medidas tendentes a que en los servicios de salud se detecten y atiendan de manera especial los casos de niñas, niños y adolescentes con problemas de salud mental; XVIII. Establecer medidas para la detección temprana de discapacidades a efecto de prevenir y reducir al máximo la aparición de nuevas discapacidades y asegurar los mayores niveles de atención y rehabilitación, y XIX. Proporcionar el acceso a los bienes, servicios, ayudas técnicas y rehabilitación que requieren niñas, niños y adolescentes con discapacidad. ...
---	---

complementaria hasta los dos años de edad, así como la prevención de embarazos, higiene, medidas de prevención de accidentes y demás aspectos relacionados con la salud de niñas, niños y adolescentes.	...
Los Sistemas Nacional y estatales de Salud deberán garantizar el pleno cumplimiento del derecho a la salud atendiendo al derecho de prioridad, al interés superior de la niñez, la igualdad sustantiva y la no discriminación, así como establecer Acciones afirmativas a favor de niñas, niños y adolescentes.	...
En todos los casos se respetará el derecho a la intimidad de niñas, niños y adolescentes.	

Por lo anterior expuesto, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 48; Y SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 23, 47, 48 Y 50, DE LA LEY GENERAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.

Único. Se **reforma** el artículo 48 párrafo segundo; **y se adicionan** los artículos 23 con los párrafos tercero y cuarto, 47 con una fracción VIII, 48 con un nuevo párrafo segundo, recorriéndose el actual y, 50 con una nueva fracción XV recorriéndose en su orden las actuales fracciones XV, XVI, XVII y XVIII, de la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

Artículo 23. ...

...

Niñas, niños y adolescentes en condiciones de orfandad derivada de la comisión de algún delito tienen derecho a convivir o mantener relaciones personales y contacto directo con familiares supervivientes de modo regular.

Para tal efecto las autoridades implementarán acciones y procedimientos expeditos que lo garanticen, en beneficio del fortalecimiento familiar.

Artículo 47. ...

I. a VI ...

VI. El trabajo en adolescentes mayores de 15 años que pueda perjudicar su salud, su educación o impedir su desarrollo físico o mental, explotación laboral, las peores formas de trabajo infantil, así como el trabajo forzoso, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las demás disposiciones aplicables;

VII. La incitación o coacción para que participen en la comisión de delitos o en asociaciones delictuosas, en conflictos armados o en cualquier otra actividad que impida su desarrollo integral, y

VIII. La violencia derivada de la comisión de delitos.

...

...

...

Artículo 48. ...

Asimismo, realizarán implementarán programas, acciones y medidas especiales para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad, afectados por la violencia derivada de la comisión algún delito.

La recuperación, **restitución y protección** de derechos a que se **refieren los párrafos anteriores** se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud física y psicológica, el respeto y la dignidad de niñas, niños y adolescentes.

Artículo 50. ...

I. a XIV. ...

XV. Establecer programas, acciones y medidas especiales para el cuidado de la salud de niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad derivada de la comisión algún delito;

XVI. Establecer medidas tendentes a la prevención, atención, combate y rehabilitación de los problemas de salud pública causados por las adicciones;

XVII. Establecer medidas tendentes a que en los servicios de salud se detecten y atiendan de manera especial los casos de niñas, niños y adolescentes con problemas de salud mental;

XVIII. Establecer medidas para la detección temprana de discapacidades a efecto de prevenir y reducir al máximo la aparición de nuevas discapacidades y asegurar los mayores niveles de atención y rehabilitación, **y**

XIX. Proporcionar el acceso a los bienes, servicios, ayudas técnicas y rehabilitación que requieren niñas, niños y adolescentes con discapacidad.

...

...

...

TRANSITORIOS

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

Senado de la República, a 6 de diciembre de 2018



Senadora Josefina Eugenia Vázquez Mota