

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE LA NIÑEZ, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA LUCERO SALDAÑA PÉREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

María Lucero Saldaña Pérez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta Cámara iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un capítulo primero Bis al título segundo de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en materia de derechos humanos de la niñez, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) establece que una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.¹

La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) ha desarrollado la intrínseca vinculación entre la pobreza infantil con la violación transversal de los derechos humanos del sector:

Los impactos que la pobreza tiene en los niños y en los adultos son también diferentes, con impactos más profundos y duraderos en los niños que en los adultos. El efecto mayor de la pobreza sobre los niños, niñas y adolescentes se vincula con los derechos que se ven principalmente vulnerados en hogares pobres, como el derecho a la salud, a la nutrición, al agua potable y saneamiento, al acceso a una educación de calidad, a la vivienda digna, y a los cuidados adecuados por parte de la familia y de las instituciones sociales, entre otros. Estos derechos son fundamentales para niños, niñas y adolescentes en una etapa de crecimiento físico, cognitivo e intelectual y ameritan una particular protección por parte del Estado precisamente porque son esenciales como base para lograr el disfrute de todos los demás derechos.

La pobreza infantil, además de significar que los niños se ven imposibilitados a acceder a los estándares básicos de bienestar y a satisfacer sus necesidades básicas en el presente, también les afecta en el futuro, restringiendo sus posibilidades de desarrollar capacidades de acceder a oportunidades futuras, y los condiciona a círculos de transmisión intergeneracional de la pobreza. En este sentido, la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, en sus Principios Rectores sobre Pobreza Extrema, ha llamado la atención sobre el hecho que incluso períodos breves de privación y exclusión pueden menoscabar de forma dramática e irreversible el derecho del niño a la supervivencia y el desarrollo, causando pobreza en la vida adulta.²

En atención de esa gran problemática, el Estado mexicano adoptó la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la cual establece en el objetivo 1.1:

1.1. De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día).³

El Comité de los Derechos del Niño, en las observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de México, señaló:

53. El Comité sigue profundamente preocupado por la prevalencia de la pobreza infantil, que afecta a más de la mitad de la población infantil, una tasa superior a la de la pobreza entre los adultos. Le preocupa que los niños indígenas, afroamericanos, migrantes y desplazados, los hijos de familias monoparentales y los niños que viven en zonas rurales se vean particularmente afectados por la pobreza y la extrema pobreza.⁴

Por tanto, recomendó que se adopte una política pública en colaboración con las familias, los niños y las organizaciones de la sociedad civil, que contemple medidas que promuevan el desarrollo en la primera infancia y apoyen en mayor medida a las familias. A mayor abundamiento:

54. El Comité recomienda al Estado parte que siga trabajando para erradicar la pobreza infantil adoptando una política pública elaborada en colaboración con las familias, los niños y las organizaciones de la sociedad civil, en particular las de las comunidades indígenas, afroamericanas, desplazadas, migrantes y rurales, y destinando los recursos necesarios para su puesta en práctica. Esta política debe contemplar medidas que promuevan el desarrollo en la primera infancia y apoyen en mayor medida a las familias.

Si bien la pobreza infantil viola transversal y generalizadamente los derechos de las niñas, niños y adolescentes, como ya se señaló, existe una especial vulneración al interés superior del menor como eje rector de las políticas públicas, así como el derecho al mínimo vital de la infancia.

Abordando el primer derecho, si bien el interés superior del menor es un concepto abstracto, general y en constante evolución nacional e internacional; toda vez que los extremos de las necesidades y derechos de los menores son cambiantes y progresivos; también es cierto que tiene implicaciones manifiestamente reconocidas tanto por México como por la comunidad internacional.

Una de esas implicaciones es que “el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño”.⁵ Dicha opinión consultiva es apoyada por los artículos 3.1 y 3.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño que se reproducen a continuación:

3.1 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 atenderá será el interés superior del niño.

3.2 Los Estados parte se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.⁶

En el marco nacional, el artículo 4o., párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el principio del interés superior de la niñez como eje rector de la actividad estatal, de la siguiente manera:

Artículo 4o., párrafo noveno. En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá 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.⁷

Aunado a lo anterior, a fin de clarificar la citada porción normativa, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la siguiente tesis aislada:

Novena época.
Registro: 169457.
Instancia: Pleno.
Tipo de tesis: Aislada.
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
Tomo XXVII, junio de 2008.
Materia: Constitucional.
Tesis: P. XLV/2008.
Página: 712.

Menores de dieciocho años. El análisis de una regulación respecto de ellos debe hacerse atendiendo al interés superior y a la prioridad de la infancia.

De la interpretación del artículo 4o., sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reglamentaria de aquel precepto y con la Convención sobre los Derechos del Niño, se advierte que el principio del interés superior de la infancia junto con el derecho de prioridad, implican que las políticas, acciones y toma de decisiones del Estado relacionadas con los menores de 18 años deben buscar el beneficio directo del infante y del adolescente a quienes van dirigidas, y que las instituciones de bienestar social, públicas y privadas, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos, al actuar en sus respectivos ámbitos, otorguen prioridad a los temas relacionados con dichos menores. De ahí que para el análisis de la constitucionalidad de una regulación respecto de menores de 18 años, sea prioritario, en un ejercicio de ponderación, el reconocimiento de dichos principios.

Acción de inconstitucionalidad 11/2005. Procurador General de la República. 8 de noviembre de 2007. Mayoría de seis votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Ramón Cossío Díaz. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

El tribunal pleno, el 12 de mayo en curso, aprobó, con el número XLV/2008, la tesis aislada que antecede.- México, Distrito Federal, a 12 de mayo de 2008.

El artículo 3 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes reitera que las políticas públicas deben contribuir a la formación física, psicológica, económica, social, cultural, ambiental y cívica de niñas, niños y adolescentes, en los siguientes términos:

Artículo 3. La federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, concurrirán en el cumplimiento del objeto de esta Ley, para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas en materia de ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como para garantizar su máximo bienestar posible privilegiando su interés superior a través de medidas estructurales, legales, administrativas y presupuestales.

Las autoridades, en el ámbito de su competencia, en asuntos relacionados con niñas, niños y adolescentes deben buscar el beneficio de del menor y nunca el perjuicio de éste. Ergo, la pobreza infantil es incompatible con el principio del interés superior del menor, y el Estado debe implantar todas las medidas legislativas y administrativas pertinentes para buscar su erradicación.

Respecto al mínimo vital, de acuerdo con la tesis aislada del Poder Judicial de la Federación con número de registro 2002743, en el orden constitucional mexicano, este derecho, también llamado “mínimo existencial”, el cual ha sido concebido como un derecho fundamental que se apoya en los principios del Estado social de derecho, dignidad

humana, solidaridad y protección de ciertos bienes constitucionales, cobra vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en sus artículos 1o., 3o., 4o., 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123; aunado al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, suscritos por México y constitutivos del bloque de constitucionalidad.

El mínimo vital está formado por la satisfacción y protección de diversas prerrogativas que, en su conjunto o unidad, forman la base o punto de partida desde la cual el individuo cuenta con las condiciones mínimas para desarrollar un plan de vida autónomo y de participación activa en la vida democrática del Estado.

Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General No. 3 de 1990, ha establecido “la obligación mínima generalmente es determinada al observar las necesidades del grupo más vulnerable que tiene derecho a la protección del derecho en cuestión”.⁸

En el caso concreto, es nuestro parecer que esta obligación mínima debe de ser determinada, observando las necesidades de las niñas, niños y adolescentes en extrema pobreza, toda vez que se constituyen como el grupo en mayores condiciones de vulnerabilidad.

Aunado a lo anterior, el mínimo vital es un concepto jurídico indeterminado que exige confrontar la realidad con los valores y fines de los derechos sociales, siendo necesario realizar una evaluación de las circunstancias de cada caso concreto.

Igual que todos los conceptos jurídicos indeterminados, requiere ser interpretado por el juzgador, tomando en consideración los elementos necesarios para su aplicación adecuada a casos particulares; esto es, el análisis de este derecho implica determinar, de manera casuística, en qué medida se vulnera por carecer de recursos bajo las condiciones propias del caso.

En atención de lo anterior, es claro que el derecho al mínimo vital de la infancia los protege, en el caso concreto, contra la posibilidad de vivir en condiciones de extrema pobreza y obliga al Estado a salvaguardar este derecho humano, a través de la adopción de medidas que busquen reducir y eliminar esta problemática social.

Por estos motivos, la pobreza y la pobreza extrema infantil, así como los problemas que se relacionan con esta, como lo son la desigualdad social, marginación, delincuencia, entre otros, son de los mayores problemas que enfrenta la región y el país.

De acuerdo con el Coneval, en México⁹

- El 52.1 por ciento de las niñas, niños y adolescentes viven en situación de pobreza;
- Hay 53.4 millones de personas en situación de pobreza de las cuales, 20.7 millones son niñas, niños y adolescentes de entre 0 y 17 años.
- El 78.5 de las niñas, niños y adolescentes que viven en hogares indígenas vive en condiciones de pobreza.
- El 9 por ciento de la población infantil vive en situación de pobreza extrema, esto es, 3.6 millones de niñas, niños y adolescentes presentan tres o más carencias y pertenecen a un hogar con ingresos totales insuficientes para adquirir ni siquiera la canasta alimentaria.

- La población de entre 0 y 5 años enfrenta mayores porcentajes de pobreza, especialmente de pobreza extrema, al compararla con la población de 6 a 11 años y la de 12 a 17 años.

Por otro lado, la UNICEF presentó un análisis sobre la situación de la infancia en México, en donde señala que, si bien la entrada en vigor de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes a finales de 2014 ha reforzado los derechos de la infancia, la pobreza y desigualdad siguen afectando de manera particular a este sector:

El Estado mexicano ha reforzado su compromiso con el cumplimiento de los derechos de la infancia mediante reformas legislativas e institucionales, y principalmente a través de la entrada en vigor de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes a finales de 2014. Sin embargo, la pobreza y la desigualdad siguen afectando a este sector de manera particular, y sus efectos se traducen en la práctica en violaciones de los derechos de la infancia y adolescencia. La pobreza en la niñez genera daños irreversibles, lo cual confiere a su atención y reducción un sentido de urgencia: la probabilidad de que se vuelva permanente es más alta que en el caso de los adultos, al igual que la posibilidad de que se reproduzca intergeneracionalmente.¹⁰

La CIDH ha señalado que el Estado está obligado a ejecutar directamente medidas de protección de niñas, niños y adolescentes en pobreza infantil:

La comisión ha destacado que, debido a la condición de desarrollo evolutivo de los niños y su dependencia de los adultos para asegurar sus derechos más fundamentales y su bienestar, el papel de las familias es fundamental para su protección. La Corte y la Comisión han señalado que “[e]n principio, la familia debe proporcionar la mejor protección de los niños (...). Y el Estado se halla obligado no solo a disponer y ejecutar directamente medidas de protección de los niños, sino también a favorecer, de la manera más amplia, el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar”. La CIDH ha enfatizado que las políticas sociales de protección a las familias son cruciales para la superación de la pobreza infantil y deben ser una prioridad para los Estados en cumplimiento de sus obligaciones internacionales de protección de los derechos de la niñez.¹¹

Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos de Naciones Unidas establecen que lo Estados, al diseñar y aplicar políticas públicas, deben otorgar la debida prioridad a las personas que viven en extrema pobreza:

B. Los Estados deben velar por que las políticas públicas otorguen la debida prioridad a las personas que viven en la extrema pobreza

51. Al diseñar y aplicar las políticas públicas y asignar los recursos, los Estados deben otorgar la debida prioridad a los derechos humanos de los grupos más desfavorecidos, especialmente las personas que viven en la extrema pobreza.¹²

La perspectiva de género es un enfoque transversal que debe de operar en cualquier política o acción pública. Por tal, la política por la cual se busca erradicar la pobreza de las niñas, niños y adolescentes deberá ser transversal, de modo que

1. Se garantice el acceso a todos los recursos en igualdad de condiciones;
2. Se planifiquen las políticas públicas teniendo en cuenta las desigualdades existentes; y
3. se identifiquen y evalúen los resultados e impactos producidos en el avance de la igualdad real.¹³

Por todo lo anterior, la presente iniciativa pretende establecer como derecho humano de las niñas, niños y adolescentes la prerrogativa de vivir sin pobreza, salvaguardando su interés superior y los demás derechos humanos de los que gozan, así como coadyuvar a que se elaboré una política pública tendiente a erradicar la pobreza infantil, en colaboración con las familias, las niñas, niños y adolescentes y las organizaciones de la sociedad civil, en particular las de las comunidades indígenas, afromexicanas, desplazadas, migrantes y rurales.

Para mayor claridad, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

S I L L

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	
Texto vigente	Propuesta de Reforma
	Capítulo Primero Bis Del derecho a vivir sin pobreza
	Artículo 16 Bis. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir sin pobreza.
	Las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar este derecho humano.
	Asimismo, el Sistema Nacional de Protección Integral elaborará una política pública, tendiente a erradicar la pobreza infantil, en colaboración con las familias, las niñas, niños y adolescentes y las organizaciones de la sociedad civil, en particular las de las comunidades indígenas, afromexicanas, desplazadas, migrantes y rurales. Esta política debe contemplar medidas con perspectiva de género, que promuevan el desarrollo en la primera infancia y apoyen en mayor medida a las familias.
	Dicha política pública será parte integral del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, en términos del artículo 141 de esta Ley.
Artículo 125. Para asegurar una adecuada protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, se crea el Sistema Nacional de Protección Integral, como instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.	
El Sistema Nacional de Protección Integral tendrá las siguientes atribuciones:	
I. a XVI. ...	
XVII. Promover políticas públicas y revisar las ya existentes relacionadas con los derechos de carácter programático previstos en esta Ley, y	XVII. Promover políticas públicas y revisar las ya existentes relacionadas con los derechos de carácter programático previstos en esta Ley;
	XVII Bis. Elaborar una política pública, tendiente a erradicar la pobreza infantil, con perspectiva de género, en colaboración con las familias, las niñas, niños y adolescentes y las organizaciones de la sociedad civil, en particular las de las comunidades indígenas, afromexicanas, desplazadas, migrantes y rurales, y
XVIII. ...	

En virtud de lo señalado, someto a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se **adicionan** el capítulo primero Bis al título segundo, el artículo 16 Bis y la fracción XVII Bis del artículo 125; y se **modifica** la fracción XVII del artículo 125 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

Capítulo Primero Bis Del Derecho a vivir sin Pobreza

Artículo 16 Bis. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir sin pobreza.

Las autoridades de la federación, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar este derecho humano.

Asimismo, el sistema nacional de protección integral elaborará una política pública, tendiente a erradicar la pobreza infantil, en colaboración con las familias, las niñas, niños y adolescentes y las organizaciones de la sociedad civil, en particular las de las comunidades indígenas, afromexicanas, desplazadas, migrantes y rurales. Esta política debe contemplar medidas con perspectiva de género que promuevan el desarrollo en la primera infancia y apoyen en mayor medida a las familias.

Dicha política pública será parte integral del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, en términos del artículo 141 de esta ley.

Artículo 125. Para asegurar una adecuada protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, se crea el sistema nacional de protección integral, como instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

El sistema nacional de protección integral tendrá las siguientes atribuciones:

I. a XVI. ...

XVII. Promover políticas públicas y revisar las ya existentes relacionadas con los derechos de carácter programático previstos en esta ley;

XVII Bis. Elaborar una política pública, tendiente a erradicar la pobreza infantil, con perspectiva de género, en colaboración con las familias, las niñas, niños y adolescentes y las organizaciones de la sociedad civil, en particular las de las comunidades indígenas, afromexicanas, desplazadas, migrantes y rurales; y

XVIII. ...

Transitorio

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

Notas

1 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Medición de la pobreza*, sin fecha. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>

Consultado el 22 de noviembre de 2019.

2 CIDH, *Informe preliminar sobre pobreza, pobreza extrema y derechos humanos en las Américas*. Disponible en

<http://www.oas.org/es/cidh/desc/docs/Pobreza-DDHH-InformePreliminar-2016.pdf>

Consultado el 22 de noviembre de 2019, página 68.

3 Naciones Unidas. *La agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2018*. Disponible en

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf

4 Comité de los Derechos del Niño. *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de México, 2015*. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/146/15/PDF/G1514615.pdf>

?OpenElement

5 Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva número OC-17/2002, párrafo 137.2

6 Convención de los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989. Disponible en

<https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Consultada el 25 de noviembre de 2019.

7 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917 (última reforma: 9 de agosto de 2019). Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1090819.pdf>

Consultada el 25 de noviembre de 2019.

8 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas. Observación general número 3, de 1990.

9 Coneval, *Pobreza infantil y adolescente en México 2008-2016*, 2019. Disponible en

https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/UNICEF_CON_EVAL_POBREZA_INFANTIL.pdf

Consultado el 22 de noviembre de 2019, páginas 5-11.

10 UNICEF. *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México*, 2019. Disponible en

<https://www.unicef.org/mexico/media/1791/file/SITAN-UNICEF.pdf>

Consultado el 23 de noviembre de 2018, página 61 (énfasis añadido).

11 CIDH. Obra citada, página 68.

12 Naciones Unidas. Obra citada, página 11.

13 UNICEF, *Perspectiva de género*, 2017. Disponible en

https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org.argentina/files/2018-04/COM-1_PerspectivaGenero_WEB.pdf

Consultado el 6 de febrero de 2020, página 10.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de febrero de 2020.

Diputada Lucero Saldaña Pérez (rúbrica)

S I L