

INICIATIVA QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 49 BIS A LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, A CARGO DE LA DIPUTADA LOURDES CELENIA CONTRERAS GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La suscrita, Lourdes Celenia Contreras González, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en el Artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en el artículo 6, numeral 1, fracción 1, artículo 77 y artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 49 Bis a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los derechos reconocidos en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y en la Convención sobre los Derechos del Niño, son fundamentales para que este sector de la población reciba del Estado y la sociedad un trato basado en una perspectiva de derechos humanos, que les permita el libre desarrollo de su personalidad, con bienestar, integridad y dignidad. Sin embargo, es irrefutable que, en países como México, esos derechos no se cumplen a cabalidad, debido a una serie de factores, entre los cuales destacan la pobreza, la profunda desigualdad social, las debilidades del sistema educativo, entre muchos otros.

La limitada accesibilidad a derechos fundamentales como la educación, la salud, la alimentación, a la seguridad, a una vida libre de violencia, a la vida, a la paz, a la supervivencia, al desarrollo, entre otros, genera condiciones de vulnerabilidad que se agravan en presencia de ciertos fenómenos como la violencia criminal que ha afectado la vida pública y social de México en los últimos 15 años.

En efecto, a partir de 2006, cuando el gobierno de la República puso en marcha una estrategia de combate a la delincuencia organizada, en particular contra los carteles del narcotráfico, nuestro país se sumergió en una espiral de violencia criminal que ha ocasionado decenas de miles de muertos. Dicha estrategia privilegia el uso intensivo de las fuerzas armadas, en una dinámica que ha sido descrita como una guerra contra los grupos criminales, que ha dejado como saldo decenas de miles de muertos, heridos y desaparecidos.

Esta atmósfera de violencia criminal, de extrema gravedad en sí misma, se torna más intolerable porque cada vez cobra más víctimas en la población de niñas, niños y adolescentes. Las modalidades en que la violencia criminal impacta en niñas, niños y adolescentes son diversas, incluyendo el reclutamiento para obligarlos a participar en actividades delictivas. Lo más reprobable es el elevado incremento en el número de homicidios en contra de la población menor de 18 años de edad, lo cual es inaceptable porque significa la pérdida de la vida y, por ende, la vulneración de todos sus derechos.

Este clima de inseguridad que vivimos desde 2006, ha constituido un caldo de cultivo propicio para el incremento significativo de otro fenómeno social: el feminicidio. El año pasado, 2019, se registraron 35 mil homicidios en el marco de la violencia criminal, unos 96 asesinatos diarios, contexto generador de un estímulo perverso para que la violencia de género alcanzara la cifra de 10 feminicidios por día.¹

En este contexto de violencia e inseguridad que no disminuye, por el contrario, aumenta, además del elevado número de vidas humanas que se ven segadas, se genera todo un conjunto de víctimas entre los familiares de las personas asesinadas.

La presente Iniciativa aborda la problemática de las niñas, niños y adolescentes que quedan en situación de orfandad por el asesinato de sus padres. Este fenómeno puede arrojar, en casos extremos, escenarios donde los niños perdieron a su madre y a su padre por la violencia criminal. También, al parecer es lo más común, se presenta la situación en que los niños perdieron solamente al padre. O bien, son víctimas del feminicidio de la madre. Otro caso extremo es aquel en el cual niñas, niños y adolescentes son víctimas del feminicidio de su madre, a manos de su propio padre. No existen registros suficientes para dar cuenta de la estadística a este nivel de desglose sobre la modalidad de orfandad que padecen niñas, niños y adolescentes, es decir si perdieron solo al padre o también a la madre; y tratándose de la madre, si fue por homicidio o por feminicidio, y si fue feminicidio, si fue a manos del padre.

Sin embargo, a pesar de la ausencia de números exactos sobre las distintas modalidades de la orfandad de niñas, niños y adolescentes como consecuencia de la violencia criminal y feminicida, claramente estamos ante una problemática que pone en grave riesgo la vida, la integridad y el resto de los derechos fundamentales de este sector de la población.

No existen registros oficiales sobre los huérfanos del crimen organizado y el feminicidio, sin embargo, el universo arroja cifras realmente alarmantes. Sin embargo, podemos referir que entre 2006 y 2012, de acuerdo con información que ha dado a conocer la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se generaron alrededor de 30 mil huérfanos en todo el país a causa del crimen organizado. Al respecto, la Comisión de Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados estableció que hay un estimado de 40 mil huérfanos.²

A este conjunto de niñas, niños y adolescentes huérfanos a causa del crimen organizado, habrá que sumar a los huérfanos derivados del feminicidio. De conformidad con información del Instituto Nacional de las Mujeres, en México se estima que hay al menos 3 mil niños que están en situación de orfandad debido al asesinato de sus madres.³

En consecuencia, es indispensable que el Estado asuma la responsabilidad de diseñar e implementar acciones específicas para proteger la vida, la integridad y los derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes que han quedado en situación de orfandad como resultado de la violencia del crimen organizado y el delito de feminicidio.

En función de lo anterior, considero que es pertinente establecer una disposición al respecto en la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, con el objeto de incorporar un mandato al Estado para que los proteja de forma integral e inmediata cuando caen en situación de orfandad derivada de la muerte violenta de sus padres.

En el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, estamos convencidos de que es necesario que las autoridades de los tres órdenes de gobierno protejan cabalmente a niñas, niños y adolescentes huérfanos a consecuencia del asesinato de sus padres, porque solo así se podrá interrumpir la transmisión intergeneracional de la violencia.

En el documento denominado Estudio: Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas del Crimen Organizado en México, elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, se abordan diversos aspectos de esta problemática que vale la pena referir, con el objeto de desarrollar la idea y los alcances de la presente iniciativa.⁴

En dicho estudio se explica que las prácticas de cuidado y apoyo intergeneracional son diversas en cada contexto social, por tanto, es un proceso que varía de acuerdo con las normas sociales. Se cita a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual afirma que no sólo las afectaciones directas como la pobreza, el acceso a servicios y la violencia física impactan en niñas, niños y adolescentes, frente a sus derechos fundamentales, sino también, la pérdida de las personas, principalmente los padres, que cuidan de ellos. Dado que no cuentan con autosuficiencia económica, niñas, niños y adolescentes dependen por lo general de sus padres o los miembros adultos de la familia.

La CNDH y la UNAM enfatizan que la pérdida de familiares o personas cercanas responsables de su cuidado, puede generar un alto nivel de riesgo para niñas, niños y adolescentes, en este contexto es que cobra la mayor relevancia el fenómeno del incremento de niños y niñas huérfanos debido a la inseguridad y la violencia, porque es un factor grave para su salud, su integridad, su seguridad y el conjunto de sus derechos. Como ya se dijo antes, la CIDH ha indicado que, entre 2006 y 2010, las violencias por crimen organizado han dejado a más de 30 mil huérfanos, lo cual tiene como consecuencia grandes costos en salud emocional y constituye un factor de inicio de las trayectorias tempranas como la laboral debido a que niñas, niños y adolescentes se ven obligados a asumir responsabilidades de manutención dentro de los grupos familiares.

La condición más apropiada para el libre desarrollo de la personalidad de niñas, niños y adolescentes, es ejerciendo el derecho a la familia, pues se materializa así la ventaja de ellos al vivir en hogares con ambientes estables y armoniosos, reduciendo así la posibilidad de implicarse en situaciones violentas. Pero cuando alguno de los padres, o los dos, mueren de forma violenta, los huérfanos ya no están en condiciones de seguridad, al contrario, entran en una zona de alto riesgo, porque pueden incluso ser capturados por los delincuentes que atentaron contra su padre o su madre. Es en este escenario en el que el Estado debe protegerlos.

Es impostergable implantar programas especiales para niñas, niños y adolescentes que han quedado en condición de orfandad por la violencia asociada al crimen organizado en el país. Porque se trata de víctimas que carecen de cuidados parentales, que no tienen un padre, madre porque ha fallecido a partir de esta violencia en la República Mexicana.

También es pertinente hacer referencia al documento de la CIDH donde consigna que entre 2006 y 2012 la violencia criminal en México produjo 30 mil huérfanos. Se trata del Informe Violencia, Niñez y Crimen Organizado, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 11 de noviembre de 2015. La CIDH señala que niñas, niños y adolescentes representan uno de los grupos más afectados por diversas formas de violencia y de vulneraciones a derechos, así como por el actuar del crimen organizado. La Comisión considera que las respuestas de los Estados americanos no son suficientes para prestar una adecuada protección a la niñez más afectada por estas condiciones, para garantizar sus derechos y prevenir que sean captados y utilizados por el crimen organizado.⁵

Por eso es indispensable que generar condiciones para que niños, niñas y adolescentes que viven en contextos con presencia de grupos criminales y una limitada implantación institucional del Estado, tengan garantizados sus derechos a la vida, a la integridad y a todos los demás derechos fundamentales. Muchos de ellos sufren situaciones de violencia, abuso y negligencia en sus hogares, comunidades y escuela, por parte de adultos, de sus pares e incluso de la policía. Pero la situación puede llegar a ser abrumadora cuando el padre o la madre, o ambos, son asesinados en ese clima de violencia criminal, o cuando la madre es víctima de feminicidio en esa dinámica delictiva que constituye el caldo de cultivo propicio para ello.

En dicho Informe, la CIDH afirma que “estos contextos dejan como balance un panorama desolador en términos de vulneraciones a los derechos de la niñez. Para tener una comprensión completa de los impactos que la violencia tiene en la salud física y psicológica de los niños y las niñas hay que considerar no solo las afectaciones directas sino las indirectas, como la pérdida de familiares o personas cercanas y las implicancias que ello tiene para el niño. En ese sentido, es de destacar el incremento de niños y niñas huérfanos en la región, y como ello afecta sus posibilidades de desarrollo integral.”

Para recapitular, es evidente que las niñas, niños y adolescentes cuyos padres fueron asesinados en el clima de violencia criminal enfrentan un panorama realmente abrumador que los coloca no solo en una severa desventaja, sino que pone en serio riesgo su vida, integridad, y posibilidades de desarrollo integral. Cuando este escenario incluye el hecho de que la madre murió a consecuencia del delito de feminicidio, la vida de niñas, niños y adolescentes

mueritos se llena de adversidades prácticamente insuperables si no reciben el respaldo adecuado por parte del Estado y la sociedad.

Las niñas, niños y adolescentes que han adquirido estas modalidades de orfandad, requieren protección inmediata para garantizar, primero, su integridad y seguridad, toda vez que el clima de violencia en que sus padres perdieron la vida los coloca en serio riesgo de convertirse también en víctimas mortales o, en casos extremos pero comunes, ser reclutados por los victimarios de sus padres u otros grupos criminales.

En muchas ocasiones, los huérfanos presenciaron el asesinato de sus padres o el feminicidio en contra de su madre, razón por la cual, resulta indispensable que las autoridades de los tres órdenes de gobierno involucradas, implementen protocolos adecuados para recuperar la estabilidad emocional, psicológica y física los hijos. Es decir, las niñas, niños y adolescentes que quedan huérfanos como consecuencia de la violencia criminal y/o el feminicidio, necesitan la acción inmediata del Estado para asegurar su vida, su integridad y su recuperación física y psicológica. Es evidente que las autoridades de los tres órdenes de gobierno no cuentan con protocolos, mecanismos o medidas cautelares expresamente concebidas para atender a estos huérfanos. De hecho, ni siquiera se cuenta con un registro de niñas, niños y adolescentes que hayan perdido a sus padres de forma violenta.

Una vez superada la etapa del dolor y el trauma de perder a sus padres de forma violenta, las niñas, niños y adolescentes deben enfrentar la amenaza de sobrevivir y reincorporarse plenamente a la cotidianidad. Es sumamente complejo, porque en muchas ocasiones no existen familiares cercanos para que se hagan cargo de ellos, o bien se trata de familiares que no tienen la capacidad ni el compromiso de hacerlo. También puede ser que esos familiares sean una fuente de riesgo para que los huérfanos se pongan en grave riesgo de que sus derechos más elementales sean arrasados.

El gran reto para el Estado y la sociedad, es hacerse cargo, responsable e integralmente, de los huérfanos que provoca el clima de violencia criminal y feminicida que padece México desde hace más de 15 años. Y esto quiere decir, garantizar que niñas, niños y adolescentes en esta modalidad de orfandad, puedan reincorporarse a la vida cotidiana, que sigan estudiando, que tengan acceso a los servicios de salud, que cuenten con vivienda, que tengan posibilidades reales de desarrollarse y vivir con aceptables niveles de bienestar.

Por esa razón, la presente Iniciativa propone una reforma a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en el Capítulo Octavo del Título Segundo, denominado “Derecho de Acceso a una Vida Libre de Violencia y a la Integridad Personal”, con el objeto de establecer que las autoridades involucradas realicen todas las acciones necesarias para garantizar la vida, la integridad, la recuperación física y psicológica, así como el conjunto de los derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes que hayan quedado en situación de orfandad como consecuencia de la violencia criminal.

Para mejor ilustrar la propuesta contenida en la presente Iniciativa, se incluye el siguiente cuadro:

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
<p style="text-align: center;">Capítulo Octavo Derecho de Acceso a una Vida Libre de Violencia y a la Integridad Personal</p> <p>Artículo 49. En los casos en que niñas, niños y adolescentes sean víctimas de delitos se aplicarán las disposiciones de la Ley General de Víctimas y demás disposiciones que resulten aplicables. En todo caso, los protocolos de atención deberán considerar su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez para la implementación de las acciones de asistencia y protección respectivas, así como la reparación integral del daño.</p> <p>Para el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Sistema Nacional de Protección Integral a que se refiere la presente Ley, deberá coordinarse con el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, el cual procederá a través de su Comisión Ejecutiva en los términos de la legislación aplicable.</p>	<p style="text-align: center;">Capítulo Octavo Derecho de Acceso a una Vida Libre de Violencia y a la Integridad Personal</p> <p>Artículo 49. En los casos en que niñas, niños y adolescentes sean víctimas de delitos se aplicarán las disposiciones de la Ley General de Víctimas y demás disposiciones que resulten aplicables. En todo caso, los protocolos de atención deberán considerar su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez para la implementación de las acciones de asistencia y protección respectivas, así como la reparación integral del daño.</p> <p>Para el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Sistema Nacional de Protección Integral a que se refiere la presente Ley, deberá coordinarse con el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, el cual procederá a través de su Comisión Ejecutiva en los términos de la legislación aplicable.</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>Artículo 49 Bis. En los casos de niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad por el feminicidio de su madre y/o el homicidio de sus padre, 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, deberán implementar protocolos específicos y medidas cautelares inmediatas para garantizar su protección, integridad, recuperación física y psicológica, así como su reincorporación a la vida cotidiana y el ejercicio pleno de los derechos establecidos en esta Ley.</p> <p>Lo establecido en el párrafo anterior se observará sin menoscabo de las disposiciones aplicables contenidas en esta Ley y en la Ley General de Víctimas, incluyendo la reparación integral del daño.</p>

Con base en lo expuesto, se somete a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un artículo 49 Bis a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Único. Se adiciona un artículo 49 Bis a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

Artículo 49 Bis. En los casos de niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad por el feminicidio de su madre y/o el homicidio de sus padres, 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, deberán implementar protocolos específicos y medidas cautelares inmediatas para garantizar su protección, integridad, recuperación física y psicológica, así como su reincorporación a la vida cotidiana y el ejercicio pleno de los derechos establecidos en esta ley.

Lo establecido en el párrafo anterior se observará sin menoscabo de las disposiciones aplicables contenidas en esta Ley y en la Ley General de Víctimas, incluyendo la reparación integral del daño.

Transitorio

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

Referencias

i AMLO y las mujeres, Jorge Zepeda Patterson. Disponible en <https://www.sinembargo.mx/16-02-2020/3731508>

ii Miles de niños huérfanos por el narcotráfico podrían ser cooptados por el crimen organizado. Disponible en:

https://breaking.com.mx/2018/05/_trashed-2/

iii Arista, Lidia, Las otras víctimas del feminicidio en México: 3000 huérfanos, Expansión Política, viernes 6 de diciembre de 2019, disponible en:

<https://politica.expansion.mx/sociedad/2019/12/06/las-ot-ras-victimas-de-l-feminicidio-en-mexico-3-000-huerfanos>

iv Estudio. Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas del Crimen Organizado en México. Disponible en:

<https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Estudio-ninas-ninos-adolescentes-victimas-crimen.pdf>

v Violencia, niñez y crimen organizado, Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en:

<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaNinez2016.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de febrero de 2019.

Diputada Lourdes Celenia Contreras González (rúbrica)