

**LA LEY DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES
EN EL ESTADO DE JALISCO.
UN LOGRO DE LA RETÓRICA EN UN CONTEXTO DE
REALIDADES INCIERTAS**

Claudia Guadalupe Arufe Flores

Introducción

El presente escrito tiene como objetivo ofrecer un breve análisis crítico de la Ley de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Jalisco, discutida y elaborada durante 2015 y que recién entró en vigor en enero de 2016. Para alcanzar este propósito, se decidió considerar tres aspectos: el nivel de armonización con respecto a la Ley General de los Derechos de Niñas Niños y Adolescentes, de ordenanza nacional, el grado de avance con relación a la anterior ley estatal y la calidad de la participación de los sectores público, privado, comunitario e infantil en el proceso de elaboración de esta nueva ley jalisciense. Lejos de cualquier pretensión de absolutismo y exhaustividad, este escrito pretende dejar un diálogo abierto y despertar el interés reflexivo sobre el abordaje legal de los derechos humanos de la infancia en Jalisco.

Antecedentes

La infancia, como concepto moderno, tiene sus orígenes en el siglo XVIII y, con el surgimiento de los Estados Nación, paulatinamente se le ha ido reconociendo como una estructura social permanente (Gaitán, 2006: 68), y sus miembros se han ido tomando en cuenta en las legislaciones como sujetos de derechos humanos. Sin embargo, hay que tener presente que este reconocimiento ha estado fuertemente vinculado a las actitudes y tratos que los adultos tienen con respecto a las niñas, niños y adolescentes (NNA), y que históricamente se han caracterizado por

vivenciarse entre la ternura y la severidad (Alzate, 2001), la concepción de objetos a proteger y sujetos de los cuales protegerse (Galvis, 2006), la protección focalizada y la integral (Ocaña, 2005) y el asistencialismo y la emancipación (Liebel, 2006).

Bajo estas premisas de dualidad extrema es que se vuelve necesario analizar las leyes a fin de visibilizar cuál es el concepto de infancia que subyace y los tratos que de él se desprenden, ya que el sólo hecho de estar presentes en una ley no garantiza por sí mismo que se legisle desde un enfoque de derechos de la infancia, acorde a los principios de la Convención de los Derechos del Niño.

En el siguiente cuadro se presenta un brevísimo recuento de las leyes a favor de los derechos de la infancia, sólo como una breve mirada en la que se puedan apreciar los intervalos legislativos en materia de derechos humanos de la infancia. De paso, dejar asentada la escasa —sino es que nula— producción de resultados entre uno y otro documento, por lo menos a nivel estatal. Es importante mencionar que el origen de elaboración de la nueva ley corresponde a un mandato del Congreso de la Unión y no es producto del análisis de las condiciones de vida y del ejercicio de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en la entidad; tampoco es resultado de políticas públicas participativas de todos los sectores en los que se volcara el interés, el conocimiento y la voluntad a favor de los más jóvenes.

Registro de proclamación de leyes a favor de los derechos de NNA

Nivel	Año	Documento
Internacional	1924	Carta de Ginebra
	1959	Declaración de los Derechos del Niño
	1989	Convención sobre los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas (CDN)
	1990	Ratificación de la CDN en México
Nacional	2000	Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LPDNNNA) en el Diario Oficial de la Federación
	2014	Ley General para los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNNA) que abroga la LPDNNNA
Estatal	2003	Ley de los Derechos de las Niñas, los Niños y Adolescentes en el estado de Jalisco
	2003	Se reconocen los derechos de NNA en la Comisión Estatal de Derechos Humanos
	2015	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el estado de Jalisco (LDNNNAJ) que abroga la de 2003

Armonización de la ley estatal con la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) y avances con relación a la Ley estatal de 2003

Acorde con el artículo segundo transitorio de la LGDNNA, vigente desde el 4 de diciembre de 2014, las legislaturas de las entidades federativas contaron con 180 días naturales para realizar las modificaciones locales conforme a lo dispuesto en el Decreto; esto propició que durante 2015 se llevara a cabo un proceso de armonización legislativa que culminó con la publicación de la Ley de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el estado de Jalisco (LDNNAJ) en septiembre de 2015 y su posterior entrada en vigor en enero de 2016. El análisis que aquí se presenta se centra en corroborar si los 10 elementos que Save the Children (2015) identificó en la LGDNNA y que calificó como innovadores y progresistas en materia de legislación a favor de la infancia, se encuentran presentes en la ley estatal y, a su vez, contrastarlos con lo dispuesto en la anterior Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco (2003).

1. Titularidad de Derechos

La LDNNAJ (2015) sí considera a las niñas, niños y adolescentes como personas titulares de derechos (Art. 1 y 2) y aclara que lo hace conforme a los principios y términos previstos en los tratados internacionales. Esto representa un avance ya que además de que logra armonizar conceptualmente con la ley federal, significa un cambio de paradigma con relación a la ley estatal de 2003, en la que se concebía a las niñas, niños y adolescentes bajo el término de “menores”, perspectiva que se relaciona con una visión centrada en el adulto y por ver a la infancia como objeto de protección, desde un papel pasivo, receptivo y subordinado a las decisiones de los adultos (Rodríguez, 2007).

2. Titularidad de responsabilidad del Estado

Al comparar la LGDNNA y la LDNNAJ (2015), se puede apreciar satisfactoriamente que en ambas se reconoce la responsabilidad de las autoridades del estado para cumplir las disposiciones a favor de los derechos infantiles; aunque cabe mencionar que la legislación federal enfatiza mucho más este rubro al detallarlo en el Art. 2. Con relación a la LDNNAJ (2003) se presenta un cambio radical, ya que en

ésta no se detalla la titularidad del estado, incluso, en la fracción IV del artículo 4 se indica como principio rector “la corresponsabilidad de los padres o tutores y la responsabilidad subsidiaria de las autoridades y la sociedad en general”. Este principio ya no aparece como tal en la nueva ley estatal.

3. Enfoque integral, transversal y perspectiva de derechos humanos

Este aspecto forma parte de los 14 principios rectores de la LGDNNA, sin embargo en la LDNNAJ (2015) sólo se contemplan seis, de los cuales únicamente dos son compartidos con la legislación federal: la no discriminación y la transversalidad. Por lo menos en este punto sí se logra una armonización.

4. Transparencia de acciones de autoridades

Este aspecto no estaba contemplado en la LDNNAJ (2003), pero en la nueva ley sí quedó armonizado con la federal, específicamente en la fracción IV del artículo 71, como un indicador que garantizará el respeto, protección, promoción y ejercicio pleno de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

5. Acciones afirmativas

Según se define en la LGDNNA, las acciones afirmativas son aquellas “de carácter temporal, de políticas y prácticas de índole legislativa, administrativa y jurisdiccional que son correctivas, compensatorias y de promoción, encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre niñas, niños y adolescentes”. La LDNNAJ (2015) sí las contempla en la fracción VII del artículo 41 en tanto que señala las autoridades deberán implementarlas. Como sugerencia, sólo haría falta incluir su definición.

6. Acogimiento residencial y familia de acogida

En Jalisco sí se consideró en la ley a las familias de acogida y al acogimiento preadoptivo, a cargo del Sistema Estatal DIF y de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, asimismo se contempla como derecho de los niños, niñas y adolescentes en el artículo 22. Este derecho no era reconocido en la anterior ley estatal de 2003, con lo cual sí representa un avance en esta materia, aunque faltó armonizar el artículo nacional que señala el compromiso del DIF de

contar con un sistema de información de niñas, niños y adolescentes susceptibles de adopción, así como de personas interesadas en adoptar.

7. Visibilización de algunos grupos en situación de discriminación múltiple

La LDNNAJ (2015) sí aparece armonizada en este aspecto con la LGDNNA, tanto en la definición del concepto como en su desglose en el artículo 32, en el cual se habla específicamente de la discriminación múltiple. Y aunque en la LDNNAJ (2003) sí se plasma el derecho a no ser discriminado, no aparece su caracterización múltiple.

8. Defensa contra el embarazo infantil / adolescente

Tanto la LGDNNA como la LDNNAJ (2015) sí contemplan la prevención y atención de este aspecto, aunque la ley estatal no tipifica el embarazo infantil, únicamente señala el adolescente. Adicionalmente, la legislación federal considera también la atención a los hijos e hijas de las niñas y adolescentes madres, cuestión que no está presente en Jalisco. En materia de legislación estatal sí hubo un gran avance ya que la LDNNAJ (2003) sólo normaba la prevención del embarazo adolescente, pero no hace referencia alguna a los embarazos infantiles ni a las acciones de atención durante todo el proceso de gestación, parto y lactancia; así como tampoco al uso de anticonceptivos como medida de prevención.

9. Protección para niños en contextos de movilidad humana

En el caso de la LGDNNA se le brinda una atención extensa y detallada a este aspecto, sin embargo en la LDNNAJ (2015) no sólo no se menciona el término de “movilidad humana” sino que el enunciado es más escueto y lo abarcan sólo dos artículos. Ni qué decir de la pasada ley estatal, donde la palabra “migrante” ni siquiera aparece en el texto.

10. Sistema de protección integral, programas de protección, procuradurías de protección

Finalmente, la ley estatal incorporó estas instancias propuestas por el Congreso de la Unión, con lo cual se puede decir que cumplió con la armonización correspondiente. No obstante, hay que hacer conciencia de que se requiere precisar mejor las estrategias de coordinación entre ellas; con sólo la lectura de la

ley quedan muchas dudas con respecto a su operación y la forma en que con ello garantizarán el cumplimiento de cada uno de los derechos señalados.

En el siguiente cuadro se puede apreciar cómo la LDNNAJ (2015) sí contempla los 10 aspectos más innovadores que le fueron reconocidos a la LGDNNA, así como también se hace evidente que, en comparación a la legislación local anterior, se registra un avance mucho mayor en el reconocimiento y legislación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en Jalisco.

Derechos innovadores considerados en las tres leyes

LGDNNA (2014)	LA LDNNAJ (2003) considera el aspecto	La LDNNAJ (2015) considera el aspecto
Titularidad de Derechos	X	√
Titularidad de responsabilidad del Estado	X	√
Enfoque integral, transversal y perspectiva de derechos humanos	X	√
Transparencia de acciones de autoridades	X	√
Acciones afirmativas	X	√
Acogimiento residencial y familia de acogida	X	√
Visibilización de algunos grupos en situación de discriminación múltiple (afro - americanos)	X	√
Defensa contra el embarazo infantil / adolescente	X	√
Protección para niños en contextos de movilidad humana	X	√
Sistema de protección integral, programas de protección, procuradurías de protección	X	√

Por lo que respecta a los derechos reconocidos como tal en cada una de las leyes analizadas, se comparte el siguiente cuadro en el que resulta evidente que la LDNNAJ (2015) incorporó en su listado la suma de los derechos registrados en la LGDNNA y de la LDNNAJ (2003). Cabe aclarar que el listado comparado es el que presenta cada ley con relación a los derechos expresamente reconocidos.

Reconocimiento de los derechos de los NNA en cada ley

Derecho	LGDNNA (2014) Art. 6	LDNNAJ (2003) Art. 5	LDNNAJ (2015) Art. 8
Supervivencia y desarrollo	•	•	•
Prioridad	•	•	•
Identidad	•	•	•
Vivir en familia	•	•	•
Igualdad	•	•	•
No ser discriminado	•	•	•
Vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral	•	•	•
A una vida libre de violencia y a la integridad personal	•	•	•
Protección de la salud y seguridad social	•	•	•
A la inclusión de NNA con discapacidad	•		•
Educación	•	•	•
Descanso y esparcimiento		•	•
Libertad de convicciones éticas, pensamiento conciencia, religión y cultura	•		•
Libertad de expresión y de acceso a la información	•	•	•
Participación	•		•
Asociación y reunión	•	•	•
Intimidad	•	•	•
Seguridad jurídica y al debido proceso	•		•
Niñas, niños y adolescentes migrantes	•		•
Acceso a tecnologías	•		•
A ser adoptado			•
Visita y convivencia con sus padres		•	•
A la cultura	•	•	•
A los alimentos		•	•
Protección y asistencia		•	•
A que sus descendientes, tutores y custodios preserven y exijan el cumplimiento de sus derechos		•	•
A la crianza y a recibir buen trato y consideración por parte de sus pares o personas de quienes reciben su guarda y custodia			•
Privacidad de sus datos personales en actuaciones administrativas y jurídicas		•	•
Medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado			•
Protegido contra toda forma de explotación			•

Lo que ha quedado en el tintero de la Ley de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el estado de Jalisco

No obstante que se puede decir que la LDNNAJ (2015) logró un aceptable nivel de armonización con la Ley General de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes,

vale la pena detenerse a pensar sobre algunos asuntos que al parecer no quedaron resueltos o apegados al enfoque de derechos de los NNA.

A. Persistencia de visión adultocéntrica en los principios rectores

Mientras que en Jalisco se señalan como principios rectores: la no discriminación, la transversalidad, la unidad de la familia, la atención prioritaria, la protección y la crianza, en la ley federal se consideran principios rectores con una mayor amplitud y consonancia con el enfoque de derechos, tales como: el interés superior del niño; la universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad e integralidad de los derechos de NNA; la igualdad sustantiva; la inclusión; el derechos a la vida, a la supervivencia y al desarrollo; la participación; la interculturalidad; la corresponsabilidad con los miembros de la familia, la sociedad y las autoridades; la autonomía progresiva; el principio propersona; el acceso a una vida libre de violencia y la accesibilidad. Todos estos 12 principios de la LGDNNA no fueron retomados por los legisladores jaliscienses en la LDNNAJ (2015).

De los seis principios rectores de la LDNNA (2003) se conservaron en la nueva legislación local sólo dos: la atención prioritaria de los NNA (aunque en ésta sí se menciona el interés superior de ellos) y la igualdad sin discriminación. Tres fueron los principios que se quedaron rezagados en nombramiento: la corresponsabilidad de los padres o tutores y la responsabilidad subsidiaria de las autoridades y la sociedad en general; la formación de las NNA como base fundamental para su desarrollo y, finalmente, la protección de la familia. Hay que hacer notar que los principios rectores de la LDNNAJ (2015) corresponden a una perspectiva adultocentrista en el que se prioriza una visión pasiva y de protección de los niños, niñas y adolescentes; con lo cual no logra una armonización satisfactoria con todos los principios rectores de la LGDNNA.

B. Ausencia de evaluación y seguimiento de las políticas públicas para la infancia, por parte de un organismo independiente

Uno de los asuntos que más preocupa, por su bajo nivel de armonización con la LGDNNA, es que mientras en ésta sí se contempla una institución responsable de “la evaluación de las políticas de desarrollo social vinculadas con la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes” que es el Consejo Nacional de Evaluación

de la Política de Desarrollo Social (Coneval, Art. 132) y cuya labor de evaluación consistirá en “revisar periódicamente el cumplimiento de la Ley y del Programa Nacional, metas y acciones en materia de derechos de NNA” (Art. 133).

En el caso de Jalisco, se padecerá este vacío porque sólo se señala que “las autoridades están obligadas a llevar a cabo mecanismos de evaluación y seguimiento de la implementación de las políticas públicas” (Art. 71) y que será la Comisión Estatal de Derechos Humanos quien fungirá como la “entidad de seguimiento independiente de la Convención sobre los Derechos del Niño” (Art. 89), para lo cual deberá rendir un informe especial anual que contenga metas e indicadores sobre la situación que guardan los derechos de niñas, niños y adolescentes. Es imponderable no distinguir que no es lo mismo evaluar las políticas públicas de desarrollo a informar sobre la situación de los derechos humanos. Lo relevante de hacer conciencia de esta diferencia reside en que en la forma como está contemplado en la LGDNNA se evalúan las acciones del Estado como responsable titular del pleno ejercicio de los derechos de NNA, mientras que si sólo se informa de la situación de los derechos, no se visibiliza quién o qué institución no está cumpliendo con su labor. Si el cumplimiento de los derechos transita por las políticas públicas, son éstas las que deben ser evaluadas en su conjunto. Y este asunto tan importante, parece que se pasó por alto en Jalisco.

C. Indiferencia a la falta de información sobre condiciones de vida y derechos de las niñas, niños y adolescentes

Contar con un sistema de información oportuno, fiable y veraz es un requisito indispensable para cumplir con el aspecto anterior de evaluación y seguimiento. Lamentablemente, en el caso de Jalisco existe una ausencia en materia de información de las condiciones de vida y derechos de las NNA en los términos descritos, ya que los datos disponibles son limitados y corresponden, cuando mucho, al año 2012 (cuatro años atrás). En este sentido, se considera que la LNNAJ (2015), si bien se armonizó con la LGDNNA en cuanto todo lo que ésta dispone en esta materia, llama la atención que a la Secretaría Ejecutiva Estatal se le hayan recortado sus funciones en comparación a su homónima nacional y que además se le conceda sólo voz en la Comisión Interinstitucional del Sistema Estatal de Protección.

D. Para seguirles la pista

Existen tres asuntos muy importantes que, aunque hayan sido señalados en la LDNNAJ (2015), por desgracia aparecen de manera muy escueta, limitada y poco clara. La sociedad civil deberá estar al pendiente de que existan consideraciones detalladas en la reglamentación de la ley y en su operación de:

- I. Mecanismos de participación ciudadana, de organizaciones de la sociedad civil y de los niños, niñas y adolescentes.
- II. Falta de claridad en las atribuciones y coordinación de las distintas instancias y niveles de actuación.
- III. Falta de claridad sobre la prioridad de asignación de presupuesto para operar las disposiciones de la ley.

El proceso de consulta de la Ley en Jalisco

De manera breve, en este apartado se comparte el proceso que se vivenció en la apretada consulta que se hizo en torno a la LDNNAJ (2015). El objetivo es señalar que se trató de un proceso apresurado, discrecional, excluyente y poco dialogado. El 30 de enero de 2015, la diputada Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez presentó la iniciativa de la LDNNAJ. El Programa Institucional de Derechos Humanos y Paz del ITESO (PIDHyP) recibió la invitación por reenvío de correos electrónicos para asistir a una “mesa de trabajo con expertos” en el Congreso de Jalisco para el día 27 de febrero, se contó apenas con una semana para preparar las observaciones y todos los asistentes tuvieron sólo cinco minutos para hablar en la mesa y exponer las reflexiones. Dada la falta de tiempo, se invitó a enviar por correo electrónico todas las opiniones con la promesa de que serían tomadas en cuenta. Las mismas organizaciones que asistieron a esa mesa anunciaban su inconformidad ante la ausencia de otras organizaciones de la sociedad civil que no habían sido convocadas o que debido a la premura de la invitación no les fue posible asistir.

El miércoles 4 de marzo, el DIF envió por correo electrónico la propuesta de la iniciativa de la ley para que se enviaran las sugerencias a más tardar para las 12 p.m. del viernes 6 de marzo. Nuevamente, el proceso de consulta resultó apresurado y ello, sin duda, limita que las organizaciones puedan presentar

propuestas de manera conjunta. De las observaciones que se enviaron desde el PIDHYP, se dio acuse de recibido pero no se tuvo más noticia. Cabe mencionar que el PIDHYP pertenece a un colectivo de organizaciones que trabajan a favor de la infancia, y durante las reuniones se hizo la revisión de la iniciativa y se elaboraron propuestas en colaboración.

Pasado un mes, este colectivo decidió contactar de nuevo a la diputada Yolanda Rodríguez para solicitarle informes sobre el avance de la ley, la respuesta convocaba a participar en otra mesa de trabajo en la que se daría cuenta de las observaciones que fueron tomadas en cuenta. La invitación se recibió el jueves 21 de mayo para presentarse el lunes 25 del mismo mes; de nuevo, se nos dio poco tiempo, con lo cual no todos los miembros del colectivo pudieron asistir. Durante esta sesión, la diputada proyectó algunos de los artículos que las organizaciones habían señalado, aunque cabe mencionar que deliberadamente no se nos quiso proporcionar el documento, con lo cual, al no tener el documento en las manos, fue complicado corroborar si las opiniones habían sido tomadas en cuenta o no.

Finalmente, la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco se aprobó el 3 de septiembre de 2015, entrando en vigor el 1 de enero de 2016.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- ALZATE, María (2001). "El 'descubrimiento' de la infancia (I): Historia de un sentimiento". *Revista de Ciencias Humanas*, Núm. 30, Universidad Tecnológica de Pereira, Colombia.
- GAITÁN, Lourdes (2006). *Sociología de la infancia*, Madrid: Ed. Síntesis.
- GALVIZ, Ligia (2006). *Las niñas, los niños y los adolescentes. Titulares activos de derechos*. Colombia: Ediciones Aurora.
- LIEBEL, Manfred (2006). *Entre protección y emancipación. Derechos de la infancia y políticas sociales*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- OCAÑA, Viviana (2005). *De la doctrina de la situación irregular a la de la protección integral: La transición en la provincia de Mendoza*. Mendoza: FLACSO – Programa Argentina / Universidad de Cuyo.
- RODRÍGUEZ, Iván (2007). *Para una sociología de la infancia: aspectos teóricos y metodológicos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Save the Children (2015). Análisis de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes: Innovación, mejora y retos, Ciudad de México.