

LA “NUEVA LEY DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES” CONSTANTE ASIGNATURA PENDIENTE

Eurídice Paredes Jaramillo

El de las familias ha sido y es un tema universal y apasionante, que encuentra su mejor expresión de discusión y estudio al mezclar varias ciencias como la antropología, la psicología, la sociología, la demografía, el derecho, la ciencia política y hasta las ciencias de la salud; varias de estas perspectivas están mezcladas en el campo de las políticas sociales y dentro de ellas, el de la asistencia social.

Los cambios económicos, sociales, demográficos y culturales más recientes imponen transformaciones radicales en las familias, así como desajustes y problemas vividos por sus miembros, muchas veces de manera inconsciente. Como efecto de esa situación, se observa en el interior de las familias una renovación de funciones que favorecen la iniciativa local.

Es responsabilidad del estado sustentar el diseño de acciones públicas encaminadas a fortalecer e incrementar las capacidades de las familias, inicialmente de las más vulnerables y que son población objetivo de diversas instituciones, entre ellas, de los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia, para que éstas propongan políticas públicas de apoyo a las familias.

Nuestra sociedad demanda acciones eficaces e inmediatas, las cuales motivan la transformación de las instituciones con el fin de mejorarlas; es el caso que la intención del legislador, al pensar en la creación del Consejo de Familia estatal, así como de los consejos municipales e intermunicipales de Familia, fue precisamente con el objeto de simplificar los trámites, evitar la dilación en los procedimientos para que las decisiones se tomaran de manera inmediata y con resultados iguales; todo esto en beneficio de sus respectivas comunidades.

Esta transformación de las instituciones va encaminada también a abandonar la cultura paternalista que durante años fue el cobijo de la asistencia social, porque no soluciona la condición de vulnerabilidad de los grupos que se atienden y sólo conduce a una pérdida de la calidad de vida.



Foto: María José Barragán

Como parte de la exposición de motivos para la creación del Consejo de Familia se consideró lo siguiente:

Ha sido una queja reiterada de las instituciones que se dedican al cuidado y atención de personas discapacitadas, que el Consejo Local de Tutelas y Adopciones no satisfizo las expectativas para las que fue creado, estimándose como una causa fundamental de su fracaso la falta de seguimiento y continuidad en sus actuaciones, puesto que al señalarse que cada año debería renovarse el mismo, con las personas que se consideraran idóneas para tal desempeño por la autoridad municipal, esto trajo como resultado que los ahí designados no tuvieran obligación de dar seguimiento y dedicar especial atención a los casos a ellos conferidos; esta denominación del consejo no tuvo vida institucional en ello y más se actuó como un listado de personas de reconocida honorabilidad y de buena voluntad que servían para cumplir los formulismos judiciales, sin que pudiera pensarse en adoptar políticas o criterios de actuación benéficos de los incapaces.

Ahora con el Consejo de Familia, se procura subsanar esas comisiones, para que, retomando la idea del Consejo Local de Tutelas y Adopciones, se le dé el pleno funcionamiento a dicha institución, considerándosele el interés que tiene la sociedad en el cumplimiento a plenitud de sus atribuciones.¹

Esta institución surgió del Código de Asistencia Social en el año de 1998, en el cual se encuentra plasmada la figura jurídica del Consejo Estatal de Familia en su artículo 33, no obstante que desde 1995 estuvo contemplada en el Código Civil para el Estado de Jalisco.

Recordemos que en 2004, en un franco retroceso y atentando contra la autonomía municipal, se reformó el artículo 639 del Código Civil del Estado; sin embargo, los problemas operativos, además de contravenir la Constitución, fueron insostenibles. Debido a lo anterior, con fecha 27 de marzo de 2008, mediante el decreto 22186/LVIII/08 se reformó el mencionado artículo 639 del Código Civil del Estado para quedar así:

El Consejo de Familia, sea estatal, municipal o intermunicipal, en forma directa o a través de sus delegados, de manera institucional, desempeñará el cargo de tutor, como atribución propia, sin necesidad de discernimiento del cargo [...].²

El 5 de diciembre de 2014 entró en vigor la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Se indica que la armonización legislativa que deberán hacer los estados y la Ciudad de México implica también la realización de otras adecuaciones normativas a los códigos civiles, penales, de procedimientos, leyes de asistencia social, salud, educación, justicia especializada para adolescentes, entre

otras, a fin de establecer mecanismos, reglas, recursos normativos e institucionales para la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes a nivel local.

El capítulo segundo de la Ley General debe traducirse, derecho por derecho, en mecanismos de garantía, incorporando lo necesario en la ley de protección local, en las demás leyes estatales o en los programas sectoriales y de protección a la infancia que serán elaborados.

Así, se deberá realizar una revisión de las disposiciones de la Ley General que implícita o explícitamente imponen la adecuación de distintas normas jurídicas para asegurar la vigencia del derecho establecido o para establecer las garantías necesarias para su ejercicio.³

Como consecuencia de estas disposiciones, en Jalisco, el pasado 1 de enero del año en curso entró en vigor el decreto 25455/LX/15, mediante el cual el Congreso estatal expidió la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco, mejor conocida mediáticamente como la “nueva ley de niños, niñas y adolescentes”, y se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Civil, Código de Procedimientos Civiles, Código de Asistencia Social, Ley Orgánica de la Procuraduría Social, Ley para la Operación de Albergues, Ley de Justicia Alternativa y Ley del Registro Civil, todos estos, ordenamientos del estado de Jalisco.⁴

Este conjunto de reformas albergaba, para propios y extraños, grandes expectativas acerca de las bondades a favor de este sector de la población; sin embargo, al analizar su contenido, de entrada tenemos que las convocatorias a los “foros de consulta” fueron —como en la mayoría de los casos— un mero trámite para cumplir con el requisito de escuchar las opiniones de instituciones públicas y privadas, pero sin ser tomadas en cuenta en su mayoría.

En su contenido advertimos graves inconsistencias que van desde la violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta la invasión en la esfera de competencias institucionales y, lejos de hacer más expeditos los procedimientos en donde están involucrados menores de edad, serán más lentos.

A continuación nos centraremos exclusivamente en lo referente a la autonomía municipal que se prevé en el artículo 115 Constitucional en su fracción II, en el que se establece que las legislaturas de los estados podrán expedir leyes de orden

municipal en diversas materias, y específicamente en su fracción d, que tendrá competencia para expedir leyes en materia de:

El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes. En este sentido, debe apuntarse que la fracción III define las funciones y servicios públicos que los Municipios tendrán a su cargo, y refiere en su fracción i) que entre estas facultades estarán “Las demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.”⁵

Con estas reformas, cualquier asunto de menores de edad a que se refiere el artículo mencionado, estará supeditado en todo tiempo y circunstancia a la centralización de la nueva Procuraduría de Protección de niñas, niños y Adolescentes del Estado (que sustituyó al Consejo de Familia), retardando aún más la resolución de los asuntos conforme a la competencia que se tenía, incluso los tribunales quedarían completamente sujetos a una coordinación señalada por el estatal generando los siguientes conflictos:

- a) Reduce de forma inconstitucional las facultades del municipio.
- b) No permite el ejercicio de la tutela por parte de la entidad municipal, impidiendo que se tenga la representación y defensa de niños, niñas y adolescentes.
- c) Genera diversos problemas administrativos y logísticos en cuanto a la infancia en riesgo o abandonada.
- d) Imposibilita al municipio el ejercicio de diversas acciones legales en la protección de la infancia.

Consecuentemente, también hay una gran responsabilidad de parte de los municipios por haber aceptado y convalidado ese craso error de la reforma, aceptando ser delegados de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del estado, puesto que había recursos para hacer valer ante la entrada en vigor de éste y otros artículos que, lejos de favorecer los trámites para este sector de la población, lo han enrarecido y complicado.

Si bien es cierto que la tendencia nacional es armonizar la legislación en materia de infancia y adolescencia, posicionándolo como un asunto prioritario en la agenda pública, no menos es cierto que en ninguna parte de la ley general se exigieron estas reformas en lo particular para Jalisco. Cada estado de la república debe legislar atendiendo a las necesidades de sus gobernados y de acuerdo a su realidad social; armonizar no es estandarizar, sino analizar el conjunto de leyes que atañen a esta población objetivo con el fin de facilitar los procesos y procedimientos en aras de una justicia pronta y expedita pero sin violentar derechos de terceros, mucho menos atentar contra la autonomía de los municipios, quienes en primera instancia serían las autoridades que debieran intervenir en estos casos. Por eso es inconcebible que nuevamente se haya legislado en igualdad de circunstancias que en el año 2003.

El problema no es la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes, sino que al reformar las leyes locales en donde se involucran derechos de niñas, niños y adolescentes, no se analizó debidamente la realidad de nuestro estado sino que se legisló de manera similar a la propia Ley General, cuando una de las primeras recomendaciones de las instancias federales fue que cada entidad federativa tomara en consideración sus diferencias, lo que implica un análisis exhaustivo para armonizar los ordenamientos legales sobre la materia, pero sin contravenir nuestra Carta Magna.

En estas condiciones, ahora el estado estará operando con fallas en el sistema de justicia y en la administración pública. Por ello se hace necesario:

- Trabajar de manera inmediata en la reforma diversos artículos de los ordenamientos modificados, principalmente para devolverle la autonomía a los municipios a fin de que puedan operar de forma congruente y sin omisiones.
- Organizar verdaderos foros de consulta regionales para incluir las opiniones de todos los municipios y no sólo en la zona metropolitana, como comúnmente sucede.
- Incorporar las opiniones colegiadas de jueces familiares, pero sobre todo de los organismos de la sociedad civil que tienen bajo su responsabilidad el cuidado y bienestar de niñas, niños y adolescentes.

- Considerar las propuestas de expertos a nivel nacional, así como de organismos internacionales de reconocida experiencia, y no sólo de los asesores del congreso local.
- Atender concretamente a esta recomendación que se hace desde los lineamientos nacionales, es decir:

Sería deseable que los proyectos de armonización legislativa utilicen metodologías, por ejemplo de marco lógico, para identificar cuáles son las problemáticas que vive la infancia respecto a la materia específica que regula la norma que se pretenda armonizar; posteriormente hacer un esquema de respuestas y soluciones para dichas problemáticas y, en consecuencia, identificar instituciones que tendrían que intervenir y las obligaciones específicas para garantizar el derecho que corresponda.⁶

Nuevamente tenemos una deuda con nuestro futuro, nuevamente se ha legislado con graves omisiones, no hemos aprendido de la historia y pareciera no haber memoria de las malas experiencias, ¿hasta cuándo vamos a contar con instituciones eficientes que verdaderamente velen por el interés superior de niñas, niños y adolescentes y dejemos de priorizar los tiempos políticos?

Notas:

¹ Decreto número 17002 de Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco. Exposición de motivos. 15 de enero de 1998.

² Decreto 22186/LVIII/08 que modifica el artículo 639 del Código Civil del Estado.

³ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. 5 de diciembre de 2014.

⁴ Decreto 25455/LX/15.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.