

## **INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NACIONAL DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES Y DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A CARGO DE LA DIPUTADA MARTHA PATRICIA RAMÍREZ LUCERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**

Quien suscribe, Martha Patricia Ramírez Lucero integrante en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el numeral 1 fracción I del artículo 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes y del Código Nacional de Procedimientos Penales, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El país ha firmado diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, los cuales generan obligaciones para el Estado mexicano como las de respetar, adoptar medidas para su cumplimiento y garantizar los derechos reconocidos en dichos instrumentos.

Como parte de este sistema de protección de los derechos de las personas se ha impulsado la creación de instrumentos de carácter específico, para distintos grupos de la población, que por su condición específica se encuentran en situación de vulnerabilidad, entre ellos los de las niñas, niños y adolescentes.

El tratamiento especializado del Derecho de la Infancia dentro del marco de las Naciones Unidas se inicia con la Declaración de los Derechos del Niño, proclamada por la Asamblea General de dicho organismo el 20 de noviembre de 1959, aunque ya en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la ONU en 1948, se sostenía que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.

Los principales instrumentos internacionales relativos a la infancia han especificado, entre otros, ciertos derechos vinculados con el acceso a la justicia, desarrollando adicionalmente, una serie de principios y reglas. Esto se da toda vez que las niñas, niños y adolescentes requieren de una atención específica de acuerdo con su nivel de desarrollo y necesidades.

En este marco se han expedido una serie de instrumentos internacionales vinculados a la protección de los menores en conflicto con la ley penal como

- Declaración de los derechos del Niño (llamada también Declaración de Ginebra).
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing).
- Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (directrices de Riad).
- Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad.
- Convención sobre los Derechos del Niño.

De los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano, la Convención sobre los Derechos del Niño es el instrumento específico más relevante. Plantea un conjunto de disposiciones generales relativas a las personas menores de 18 años, entre ellas algunas relacionadas con la justicia para niños, niñas y adolescentes, así como las obligaciones especiales que los Estados contraen respecto de la infancia.

Adicionalmente, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas ha emitido las Observaciones Generales número 10 y 12, en las cuales se especifican los derechos de los niños y las niñas en cualquier proceso de justicia, entre ellos su derecho a ser escuchado.

En el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, principal instrumento de carácter vinculante de dicho sistema, menciona en el artículo 19 a los derechos de la infancia: “Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que en su condición de menor requieren por parte de la familia, de la sociedad y del Estado”.

Otra fuente del sistema interamericano son las opiniones consultivas. La OC -17/200228 se refiere específicamente a las garantías que tienen las niñas y los niños en los procedimientos judiciales.

Como se observa en el marco internacional de los derechos humanos nos encontramos ante un amplio y constante desarrollo de principios y reglas mínimas, que aluden a los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes que deben ser tomados en cuenta, respetados y garantizados en cualquier sistema de justicia.

No debemos olvidar que los tratados internacionales ratificados por México son de aplicación obligatoria en nuestro territorio nacional, tal cual lo dispone el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas”.

En el país, los derechos de las personas se encuentran consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que establece en el artículo 1o.: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”. Además, indica: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

Más adelante, el mismo artículo dispone: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

En materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, en el artículo 4o. la Constitución establece:

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con 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.

Queda así de manera explícita en la Constitución el principio del interés superior del niño, niña o adolescente como marco de actuación de los distintos órganos del Estado y niveles de gobierno.

Para los casos en que el niño, niña o adolescente haya cometido una conducta tipificada como delito, el derecho interno ha establecido una serie de reglas y principios para su tratamiento. La reforma en 2005 del artículo 18 de

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup> estableció la creación de un nuevo “sistema de justicia para adolescentes”, dirigido a toda persona mayor de 12 y menor de 18 años de edad, determinando nuevas reglas para la impartición de la justicia a este grupo.

Para la correcta implantación e interpretación del sentido y alcance de la mencionada reforma al artículo 18 de nuestra Carta Magna, y por tanto de su ley Reglamentaria, es necesario acudir al criterio jurisprudencial que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió: “Sentido y alcance del artículo 18 constitucional y el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes. Acción de inconstitucionalidad 37/2006”, la cual ha dado los lineamientos generales para el establecimiento e implementación de todo un sistema de justicia destinado a un muy importante sector de la población mexicana, como las niñas, los niños y los adolescentes.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado generando dos tesis jurisprudenciales relacionadas con el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes. La primera alude a que las instituciones, tribunales y autoridades encargadas de la aplicación del sistema penal para adolescentes deben orientarse hacia lo que resulte más benéfico y conveniente para el pleno desarrollo de la persona y sus capacidades;<sup>2</sup> y la segunda al alcance de mínima intervención en tres vertientes: alternatividad, internación como medida más grave y breve término de la medida de internamiento.<sup>3</sup>

En virtud de lo establecido en la Carta Magna y en los instrumentos internacionales suscritos por México, la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación elaboró un protocolo de prácticas para el acceso a la justicia, fundadas en el respeto de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes, con el fin de proveer a los juzgadores nacionales con una herramienta que pueda auxiliarlos en su función. El protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescentes, publicado en marzo de 2012, tiene como finalidad servir como herramienta de apoyo en la labor jurisdiccional, retomando los derechos contenidos tanto en tratados que tienen un carácter vinculante para los Estados que los han ratificado, como en documentos que carecen de la misma fuerza jurídica.

La consideración principal que permea en el Protocolo, sustentada en la Convención sobre los Derechos del Niño, es que las niñas, niños y adolescentes son sujetos plenos de derechos, lo que significa un cambio fundamental en la percepción de la infancia, pasando de la idea del “menor” como objeto de compasión-represión a la idea de la infancia-adolescencia como sujetos plenos de derechos.<sup>4</sup>

Lo anterior, señala el protocolo, supone reconocer a las niñas, niños y adolescentes su personalidad jurídica. Si bien este es un aspecto indiscutible, parece no haber acuerdo en considerarlos como personas con capacidad jurídica, es decir, con la capacidad para gozar y ejercer los derechos que les son propios debido al estado de desarrollo en que se encuentran.

El protocolo de actuación señala que la edad no puede ser el argumento que se utilice para justificar la limitación o negación de los derechos humanos de la infancia. En tanto los niños, niñas y adolescentes son sujetos plenos de derechos, deberá asumirse su capacidad jurídica.

La protección de la niña, el niño o el adolescente, a través de la garantía de los derechos que le son inherentes, es una de las consideraciones primordiales de este Protocolo. En otras palabras, la protección del interés directo de la niña, niño o adolescente, ya sea como persona demandante o demandado.

El protocolo reconoce también que son varias las características de la infancia relevantes para su participación en un procedimiento judicial, se han destacado tres que revisten particular importancia para la actuación judicial frente al niño, niña o adolescente.

La primera de ellas está relacionada con el desarrollo cognitivo, aludiendo con ello al tipo de pensamiento presente durante la infancia: egocéntrico y concreto. El desarrollo cognitivo juega un papel determinante en la estructura de la narrativa infantil.

La segunda característica está asociada con el desarrollo emocional, de acuerdo con la cual el niño o niña tienen la necesidad de adoptar mecanismos inconscientes en la búsqueda de preservar su salud psíquica y que a la vez le sirvan como elementos para contrarrestar ideas y afectos dolorosos e insoportables. Las emociones inundan la realidad del niño o la niña, y la aparición de mecanismos de defensa inconscientes modifican la conducta y el pensamiento infantil para minimizar la angustia, sin que el niño o niña pueda tener control sobre ellos.

La tercera característica de la infancia tiene que ver con el desarrollo moral del niño o niña, el cual arroja información sobre su percepción y disposición respecto a lo que cree que “debe hacer” y cómo “debe actuar”.

El protocolo de actuación señala que, adicionalmente, debe tenerse presente dos aspectos generales relacionados con las características antes expuestas. En primer lugar, que todas ellas responden a condiciones estructurales en el niño o niña y por tanto no son características modificables a través de la voluntad o el trato, son simplemente la manera en que funcionan a nivel emocional y cognitivo. En segundo lugar, que la infancia es una etapa de evolución y cambio y en ese sentido se trata de características que son más agudas y absolutas cuando menor es la edad.<sup>5</sup>

Con relación a la etapa adolescente, el desarrollo de otras habilidades como las sociales y la propia evolución de las características antes citadas, disminuyen la presencia de los distinguos con el mundo adulto. Sin embargo, si bien no cabe duda que el adolescente es distinto al niño o niña de edad preescolar, es importante reconocer que aún presenta importantes características cognitivas, emocionales y morales que lo distinguen de una persona adulta.

En virtud de lo anterior, el Protocolo marca que es importante el reconocimiento del adolescente como un niño o niña por dos razones. Debido a que tanto neurológica y cognitivamente aún vive procesos de maduración que inciden en su pensar y actuar de maneras diversas a la de una persona adulta y porque cuando una persona menor de 18 años se encuentra en situaciones de angustia, temor o ansiedad es común que su actuar y pensar se revierta a etapas de desarrollo anteriores. En este sentido, una persona de 15 años en un procedimiento judicial puede efectivamente razonar con las herramientas y características cognitivas de una de 12 años o menos.

Lo relevante de las características propias de la infancia mencionadas es que influyen de manera determinante en toda la gama de acciones que el niño, niña o adolescente desarrolla mientras dura su contacto con el proceso de justicia: en la manera en que narra eventos por él o ella vividos, las respuestas que ofrece al servidor o servidora pública, la manera en la que manifiesta la afectación ocasionada por los hechos, la forma en la que puede comprender el proceso de justicia en sí, entre otros. De ahí que sea relevante tomarlas en cuenta durante las diligencias y procedimientos específicos, impulsando una serie de prácticas muy concretas, llevadas a cabo por un grupo multidisciplinario de especialistas, que parten del reconocimiento de las necesidades particulares de la infancia y consecuentemente contribuyen en una participación óptima de aquella en el proceso de justicia y en la garantía de acceso a la justicia para este grupo de la población.

Además de lo establecido en la Carta Magna, la legislación cuenta con el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014, el cual establece, como señala el artículo 2o., las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de que el Estado mexicano sea parte.

Además del código, el marco normativo cuenta con la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016, la cual establece, como señala el artículo 2, los principios rectores del sistema integral de justicia penal para adolescentes, garantizando sus derechos, además establece las bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias del sistema, determina las medidas de sanción correspondientes a quienes se les compruebe la comisión de un hecho señalado como delito por las leyes penales durante su adolescencia según su grupo etario. También establece los procedimientos de ejecución de medidas de sanción y los relativos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución de las medidas y determina los mecanismos de cumplimiento, sustitución y terminación de las medidas de sanción.

Pese a que la legislación comprende los ordenamientos, en materia procesal penal, mencionados, aún resulta necesario legislar para que los derechos de las niñas, niños y adolescentes que enfrentan algún proceso penal por alguna conducta delictiva sean respetados, garantizados y se vele por el interés superior del menor, tomando en cuenta las características propias de la edad mencionadas.

Por todo ello, el objetivo de la presente iniciativa radica en el llamado constitucional de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, e implementar las reglas de actuación específicas para adolescentes en conflicto con la ley presentadas en el protocolo de actuación elaborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en las disposiciones en la materia encontradas en los instrumentos internacionales encaminados a la defensa de los derechos humanos de todos los ciudadanos sin excepción.

La reforma del artículo 31 busca que la prisión preventiva se desarrolle durante el plazo más breve posible teniendo en cuenta las necesidades propias del adolescente a partir de su estado de desarrollo.

La modificación del artículo 39 tiene por objeto que ningún adolescente podrá ser sustraído o incomunicado, total o parcialmente, de la supervisión de sus padres o tutores, a no ser que las circunstancias del caso lo hagan necesario.

Con la reforma propuesta respecto al artículo 32 está encaminada a reforzar el derecho que tiene todo adolescente a que se respete su intimidad evitando la publicidad indebida o un proceso de difamación que pueda perjudicarlo.

La reforma del artículo 70 busca que los jueces de adolescentes resuelvan conforme a los siguientes principios de proporcionalidad, que la prisión preventiva sea el último de los casos y por el menor tiempo posible, así como buscar el bienestar del adolescente.

La reforma propuesta sobre el artículo 143 está encaminada a que antes de que se dicte la resolución definitiva, para delitos no graves, se efectúe una investigación completa sobre el medio social y las condiciones en que se desarrolla la vida del adolescente, así como de las circunstancias en las que se cometió el delito.

Por lo expuesto se somete a consideración del Congreso de la Unión el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se modifican distintos artículos de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes y se adiciona un segundo párrafo al artículo 1o. del Código Nacional de Procedimientos Penales**

**Primero.** Se **adiciona** un segundo párrafo del artículo 1o. del Código Nacional de Procedimientos Penales, en los términos siguientes:

#### **Artículo 1o. Ámbito de aplicación**

...

**Se aplicará lo dispuesto en la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad.**

**Segundo.** Se **reforman** el artículo 31, el primer párrafo del artículo 32, el segundo párrafo del artículo 39 y el artículo 70; y se **adicionan** cuatro incisos, el segundo párrafo al artículo 143 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, en los términos siguientes:

### **Artículo 31. Medidas de privación de la libertad como medida extrema y por el menor tiempo posible**

Las medidas de privación de la libertad se utilizarán como medida extrema y excepcional, sólo se podrán imponer a personas adolescentes mayores de catorce años, por los hechos constitutivos de delito que esta Ley señala, por un tiempo determinado y la duración más breve que proceda, **teniendo en cuenta las necesidades propias del adolescente a partir de su estado de desarrollo .**

### **Artículo 32. Publicidad**

Todas las audiencias que se celebren durante el procedimiento y la ejecución de medidas se realizarán a puerta cerrada **evitando la publicidad indebida o un proceso de difamación que pudiera perjudicar al adolescente** , salvo que **éste** solicite al órgano jurisdiccional que sean públicas, previa consulta con su defensor. El órgano jurisdiccional debe asegurarse de que el consentimiento otorgado por la persona adolescente, respecto a la publicidad de las audiencias, sea informado.

...

### **Artículo 39. Prohibición de incomunicación**

...

Durante la ejecución de las medidas **ningún adolescente podrá ser sustraído o incomunicado, total o parcialmente, de la supervisión de sus padres o tutores.** Queda prohibido imponer como medida disciplinaria la incomunicación a cualquier persona adolescente.

### **Artículo 70. De los Órganos Jurisdiccionales Especializados en Adolescentes**

Además de las facultades y atribuciones previstas en el código de procedimientos, la ley de ejecución y otras disposiciones aplicables, los jueces de control, los tribunales de juicio oral, los jueces de ejecución y los magistrados especializados en justicia para adolescentes de la federación, y de las entidades federativas tendrán las facultades que les confiere esta Ley, y **se regirán bajo los siguientes principios:**

- a. La respuesta que se dé al delito será siempre proporcionada, no sólo en relación a la gravedad del delito, sino también con relación a las circunstancias y necesidades del adolescente;**
- b. Las restricciones a la libertad del adolescente se impondrán luego de un cuidadoso estudio y se reducirá al mínimo posible;**

c. Sólo se impondrá la privación de la libertad personal en caso de que el o la adolescente sea condenado por un acto grave en el que concurra violencia contra otra persona o por la reincidencia en cometer otros delitos graves, y siempre que no haya otra respuesta adecuada;

d. En el examen de los casos se considerará primordial el interés superior del menor.

#### Artículo 143. Sentencia

...

El tribunal de juicio oral apreciará la prueba según su libre convicción extraída de la totalidad del debate, de manera libre y lógica; sólo serán valorables y sometidos a la crítica racional, los medios de prueba obtenidos lícitamente e incorporados al debate conforme a las disposiciones del Código Nacional. **Antes de que se dicte la resolución definitiva, debe efectuarse una investigación completa sobre el medio social y las condiciones en que se desarrolla la vida del adolescente, así como de las circunstancias en las que se cometió el delito.**

...

...

#### Transitorio

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

#### Notas

1 Diario Oficial de la Federación del 12 de diciembre de 2005.

2 Tesis P./J.78/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, XXVIII, septiembre de 2008, página 616.

3 Tesis P./J.79/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, XXVIII, septiembre de 2008, página 613.

4 Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescentes, Suprema Corte de la Nación, marzo de 2012.

5 Ídem.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de abril de 2019.

Diputada Martha Patricia Ramírez Lucero (rúbrica)

E