



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE REFORMA EL ARTICULO 137 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de la LXIII Legislatura, le fue turnada la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales cargo de los Diputados María Gloria Hernández Madrid y Jorge Carlos Ramírez Marín, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Con fundamento en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 39; 43, 44, y 45 numeral 6, incisos e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, 81, 82, 84, 85 y 157 numeral 1, fracción I, 158 numeral 1, fracción IV y 167 del Reglamento de la Cámara de Diputados, los miembros de esta Comisión de Justicia sometemos a consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el presente dictamen al tenor de la siguiente:

M E T O D O L O G Í A

Esta Comisión, desarrolló los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

- I. En el apartado "**ANTECEDENTES**" se indica la fecha de recepción en el Pleno de la Cámara de Diputados y del recibo del turno en la Comisión de Justicia para su análisis y dictaminación.
- II. En el apartado denominado "**CONTENIDO DE LA INICIATIVA**" se resume el objetivo de la iniciativa que nos ocupa.
- III. En el apartado "**CONSIDERACIONES**", las y los integrantes de esta Comisión dictaminadora, expresamos los razonamientos y argumentos con base en los cuales se sustenta el sentido del presente dictamen.



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales

I. ANTECEDENTES

- 1.- La Iniciativa que se cita en el proemio fue registrada en la Sesión de la Comisión Permanente de fecha 25 de octubre del 2016.
- 2.- Posteriormente en fecha 26 de octubre del presente año, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, dispuso que la Iniciativa citada se turnara a la Comisión de Justicia, para su estudio y dictamen correspondiente.
- 3.- Posteriormente, esta Comisión de Justicia en esta misma fecha la recibió formalmente.
- 4.- En sesión ordinaria, los integrantes de esta Comisión revisamos el contenido de la citada iniciativa y expresamos nuestras observaciones y comentarios a la misma.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Los legisladores proponentes inician su exposición de motivos, refiriéndose al artículo 1º de la Constitución General de la República, el cual dispone que:

- a) En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.
- b) Que 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.
- c) Que, en nuestro país, está prohibida toda discriminación porque atenta contra la dignidad humana y tiene como objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Asimismo, Mencionan los diputados que de la redacción transcrita se desprende que:

- I. En nuestro país la protección contra la discriminación tiene rango ~~Con~~stitucional;



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales

- II. Es en sí mismo el derecho humano a la no discriminación e integra otros como la dignidad, la igualdad ante la ley, la salud, el libre desarrollo de la personalidad, la educación y desde luego, el acceso a la justicia, y
- III. El derecho a la no discriminación debe ser promovido, respetado, protegido y garantizado por las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias.

Ahora bien, mencionan los proponentes que la discriminación es generalmente asociada al concepto de grupos sociales en situación de vulnerabilidad, los que son considerados en la Ley General de Desarrollo Social como “aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar.”

Así pues, los legisladores establecen que el derecho humano a la no discriminación cuando está relacionado a grupos sociales y/o personas en situación de vulnerabilidad adquiere la calidad de derecho colectivo o social, es decir, trasciende la esfera de lo estrictamente personal y su protección tiene como objetivo alcanzar estándares de bienestar para aquellas personas que enfrentan como grupo humano situaciones cotidianamente adversas que ponen en riesgo sus bienes jurídicos tutelados.

Por otro lado, refieren los diputados iniciantes que los grupos sociales en situación de vulnerabilidad son muy variados, y que es necesario que la atención legislativa también diversifique su espectro protector y aborde con puntualidad a cada uno para no incurrir en el error de atribuirles a todas las mismas necesidades, por lo que su Iniciativa, refieren, impactará específicamente en tres de ellos:

- a) Las niñas, niños y adolescentes;
- b) Los adultos mayores, y
- c) Las personas con discapacidad.

Los legisladores hace referencia a que la materia jurídica de esta Iniciativa se ubica en el Código Nacional de Procedimientos Penales y su principio de Igualdad ante la ley por virtud del cual no se admitirá en el proceso penal discriminación motivada por edad, discapacidad, condición social o de salud (entre otras); el objetivo aunque complejo tiene un punto de partida, equilibrar las situaciones de hecho y derecho en



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales

que las personas con alguna de las condiciones de vulnerabilidad expuestas y, tras haber sido víctimas de delito puedan sostener su acusación sin influencia o amenaza externa que los hagan desistir de su búsqueda y acceso a la justicia.

Ahora bien, analizaron los proponentes que uno de los mecanismos para asegurar la integridad personal, la cesación de la violencia y que la acusación esté libre de la injerencias, es la correcta aplicación de las medidas de protección previstas por el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales y por ello será en esta figura jurídico procesal en la que se centrará la puntualización legislativa de la Iniciativa para que su solicitud, trámite, otorgamiento, ejecución y vigilancia se adecue a las circunstancias específicas de niñas, niños y adolescentes así como personas con discapacidad y adultos mayores como parte de los denominados grupos socialmente vulnerables.

Refieren los diputados que el ámbito de protección de su Iniciativa se encuentra en la materia penal y los mecanismos de protección ante los hechos de violencia que le son propios a este cuerpo normativo cuando importan en cualquiera de los grupos vulnerables ya comentados.

a) Grupos socialmente vulnerables.

Los legisladores mencionan que es importante señalar que la protección que se brinda de forma especial a los grupos vulnerables no debe entenderse como práctica de discriminación; por el contrario, debe verse como el interés y el trabajo por superar las condiciones de desigualdad que les impiden a los miembros de estos grupos el ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales en condiciones de igualdad con los demás.

Refieren los diputados que el término "vulnerabilidad" se refiere a la noción de inseguridad, ya sea que se manifieste como una debilidad, o una exposición en condiciones de desventaja, una posibilidad de daño a la integridad física, psicológica o moral de la persona, e inclusive la exposición a un Estado de derecho violatorio de derechos y garantías fundamentales. Y todo esto representa una ecuación que tiene como resultado el riesgo.

Los proponentes refieren que, afirmar que la vulnerabilidad representa la debilidad frente a una situación general, desprotección, un riesgo percibido, peligro, o como una susceptibilidad o carencia de seguridad y libertad personal.



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales

b) Niñas, Niños y Adolescentes.

Los diputados afirman que la Convención sobre los Derechos del Niño señala que el niño es todo ser humano menor de dieciocho años de edad, y que para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión con la intención de prepararlo para una vida independiente en sociedad, en consecuencia, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento.

Del párrafo anterior, según establecen los proponentes, se desprenden dos cuestiones relevantes, la primera que las niñas, niños y adolescentes son sujetos de derechos que por su condición biológica también son personas en situación particular de vulnerabilidad y, la segunda que todo "...niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

Refieren los proponentes que con relación a la condición de vulnerabilidad, uno de los mayores retos que tiene la sociedad mexicana, es precisamente la violencia que se ejerce en contra de las niñas, niños y adolescentes, de esta forma, el maltrato y el abuso infantil es un fenómeno social actual, lacerante, delictivo y creciente, que daña el tejido social y en su forma más destructiva representa la pérdida del normal desarrollo de la personalidad del menor, de su libertad emocional, sexual e incluso de la vida. Estas conductas abusivas en agravio de las personas menores de dieciocho años se presentan principalmente al interior de la familia y sus manifestaciones van desde las ofensas verbales hasta los golpes pasando por conductas delictivas graves como la violación, la explotación sexual y laboral e incluso la utilización del menor para la comisión de delitos aprovechando su condición de inimputabilidad penal y en ocasiones traen como consecuencia el homicidio o el suicidio.

Respecto a la protección del Estado, los proponentes hacen referencia a que en México existe un número importante de leyes de fuente interna y externa que forman una estructura jurídica sólida y convencional, protectora de los derechos de la niñez, sirven como ejemplo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en Casos que Involucren Niñas, Niños y Adolescentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fuente externa se cuenta con la



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales

Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño, el Protocolo Iberoamericano de Actuación Judicial para Mejorar el Acceso a la Justicia de Personas con Discapacidad, Migrantes, Niñas, Niños, Adolescentes, Comunidades y Pueblos Indígenas, entre muchos otros.

Pese a lo anterior, los legisladores analizaron que las medidas y figuras jurídicas que contienen las leyes o instrumentos internacionales, tienden a proteger circunstancias como los alimentos, la guarda y/o custodia, la adopción, la imposición de sanciones o la tutela dejando de lado que en materia penal la afectación o puesta en peligro de los bienes jurídicamente tutelados de los menores es inmediata, actual o inminente y por lo tanto, no puede estar sujeta a la temporalidad natural de un procedimiento civil o administrativo, en ese sentido, la violencia contra las niñas, niños o adolescentes aunque es un problema visible y ampliamente reconocido, los mecanismos jurídicos existentes no permiten que las personas o instituciones que además de la familia, tienen contacto con ellos y que se enteran o perciben inequívocamente la violencia a la que se encuentran sometidos, puedan actuar en la protección de los derechos de estas personas menores de edad, de esta forma.

Además, refieren que a pesar de que el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales prevé el otorgamiento de medidas de protección en favor de las víctimas de delito, cuando se refiere específicamente a víctimas que sean personas menores de dieciocho años, únicamente establece que, el Órgano jurisdiccional o el Ministerio Público tendrán en cuenta los principios del interés superior de los niños o adolescentes, la prevalencia de sus derechos, su protección integral y los derechos consagrados en la Constitución, en los Tratados, así como los previstos en ese Código; es evidente que esta disposición no solo es magra en su contenido sino que, además no se deriva de ella la celeridad, la urgencia con la que debe actuar el Ministerio Público para proteger la integridad, la vida o la seguridad de las niñas, niños o adolescentes y deja como en otras disposiciones a la potestad y criterio del representante social, el otorgamiento de una medida de protección suficiente, rápida, contundente y que pueda solicitarse por un número amplio de sujetos vinculados por diferentes circunstancias a la vida del menor víctimas de violencia para con ello lograr la cesación inmediata de la violencia en contra de los menores de dieciocho años.

Aunado a lo expuesto, los legisladores mencionan que el Comité de los Derechos del Niño que se desprende de la Convención sobre los Derechos del Niño, ha establecido



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales

como Observación General, "...que ha acogido con satisfacción el hecho de que en muchos Estados la Convención y sus principios se han incorporado al derecho interno.

Los iniciantes hacen mención de que todos los Estados tienen leyes penales para proteger a los ciudadanos contra la agresión, algunos tienen constituciones y/o una legislación que recoge las normas internacionales de derechos humanos y el artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que consagra el derecho de todo niño a la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de igual manera, otros Estados cuentan con leyes específicas de protección de los niños en que se tipifican como delito los "malos tratos" o el "abuso" o la "crueldad".

No obstante lo anterior, el Comité ha llegado a la conclusión, por su examen de los informes de los Estados, de que esas disposiciones legislativas no garantizan por lo general la protección del niño contra todo castigo corporal y otras formas de castigo crueles o degradantes, en la familia y en otros entornos.

Refieren los proponentes que como respuesta a la problemática expuesta y derivado de lo establecido por el artículo 4 de la Constitución General de la República así como los artículos 3.1 y 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño es necesario que el Poder Legislativo incorpore al Código Nacional de Procedimientos Penales las disposiciones necesarias para que las medidas de protección otorgadas en beneficio de personas menores de dieciocho años, sean un mecanismo de defensa ágil, oportuno y eficiente que permite cesar inmediatamente la violencia en contra de uno o varios de ellos y que además pueda ser solicitado en lo general por cualquier persona u organismo público o privado, para con ello, abrir la posibilidad a que los derechos de las niñas, niños o adolescentes puedan ser protegidos por cualquier integrante de la sociedad.

La iniciativa que nos ocupa aborda el interés superior de la niñez en tres esferas, la primera que es legislativa e implica que el desarrollo de la niña, niño o adolescente y "... el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas..."⁵ la segunda, como principio "... regulador de la normativa de los derechos del niño se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades así como en la naturaleza y alcances de la Convención sobre los Derechos del Niño..."⁶ y la tercera, como criterio a partir del cual, el interés superior del niño es "... la premisa bajo la cual se



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales

debe interpretar, integrar y aplicar la normativa de la niñez y la adolescencia, y que constituye, por ello, un límite a la discrecionalidad de las autoridades en la adopción de decisiones relacionadas con los niños.

Por lo que, establecidas las valoraciones que permean esta Iniciativa de los legisladores del Hernández Madrid y Ramírez Marín, se establecen las siguientes cifras que reflejan el problema existente y la propuesta por la que se busca enfrentarlo.

- a. En México existen 40 millones de niños, niñas y adolescentes.
- b. Entre 55% y 62% de los adolescentes en secundaria señalan haber sufrido alguna forma de maltrato en algún momento de su vida.
- c. En 13 millones de familias los niños crecen en un entorno de violencia y gritos por parte de sus padres.
- d. De acuerdo al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), los principales responsables del maltrato suelen ser, en este orden: la madre, el padre, ambos padres, padrastro, madrastra, tíos y abuelos. Debido a que la mayoría de los niños maltratados son devueltos a sus progenitores, muchos casos terminan con la muerte del menor por las lesiones infringidas.
- e. La Secretaría de Educación Pública registró durante 2008 en promedio, un caso de abuso sexual por semana en los planteles educativos.
- f. El Instituto Nacional de Pediatría durante el período de 2007 a 2010 recibió y atendió 5,553 casos por maltrato infantil; de ellos, 11 casos fueron turnados a la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes.
- g. El Servicio Público de Localización Telefónica, entre 2007 a 2010 recibió un total de 4,106 menores reportados con maltrato infantil. En 79% de los casos la agresión proviene de la madre.
- h. En 2009 la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia reportó que en la región centro del país hubo un total de 14,937 denuncias por maltrato infantil, de las cuales el 52.2% se comprobó algún tipo de maltrato, pero sólo el 21.4% fueron presentados ante el Ministerio Público.
- i. En 2014, de acuerdo con el registro anual de las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia de los sistemas estatales del DIF, se reportaron 39,516 casos de



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales

abuso contra niños y niñas, 27,675 de ellos se comprobaron. Las cifras se traducen en que aumentó 9 mil 398 casos más que en 2013, lo que representa un aumento del 50%.¹⁵

j. En 2014 el abuso físico tuvo 10, 538 casos; los abusos sexuales 1,411 y la explotación comercial a 9116

Los diputados mencionan que la lectura de las cifras y datos expuestos revela un claro y delicado problema respecto al maltrato o violencia infantil en México que debe ser contrarrestado y erradicado de nuestra realidad social.

Refieren los proponentes que en el fenómeno de la violencia infantil existen causas sociales, económicas o culturales que influyen en el sometimiento violento del desarrollo, integridad o seguridad de las personas menores de edad, las consecuencias son, en general, la perpetuación del ciclo violento en su etapa adulta, y es a su vez factor de riesgo para la generación de delincuencia, sin embargo, debe tenerse presente que las cifras de casos no investigados o en los que no interviene el Ministerio Público como primer representante de los derechos de cada integrante de la sociedad, está presente el consentimiento, complicidad y la coparticipación familiar, el conocimiento de autoridades de salud, educativas, de seguridad pública, del trabajo, defensoras de derechos humanos o de víctimas e incluso organizaciones de la sociedad civil que tienen contacto directo de este grave problema y sin embargo carecen de los instrumentos jurídicos efectivos para brindar protección a los menores de edad y lograr la cesación inmediata de la violencia que sobre ellos se ejerce, aún más, existen personas cercanas a las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia que se encuentran totalmente impedidos para participar activa y directamente en estos casos, amigos e incluso vecinos que son testigos silenciosos del día a día de infantes y adolescentes maltratados que viven en depresión y baja autoestima o aceptación resignada de su realidad y que no son capaces o no están capacitados personalmente para poder defender su derecho a la integridad física, a la salud mental, al desarrollo normal y armónico de su personalidad a vivir en pocas palabras, una vida libre de violencia, es por ello que esta Iniciativa se presenta como una medida legislativa que pretende brindar a la sociedad una forma de participación inmediata de involucramiento en la erradicación de la violencia de niñas, niños o adolescentes.



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales

c) Personas con discapacidad

Los legisladores refieren que la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad establece que el término “discapacidad” significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

Por otra parte, los proponentes aluden a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la cual establece que los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna, debiéndose garantizar a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva, sin que se consideren discriminatorias las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.

Los legisladores señalan que, en el 2014, según los resultados de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, hay en México cerca de 120 millones de personas. De ellos, casi 7.2 millones reportan tener mucha dificultad o no poder hacer alguna de las actividades básicas por las que se indaga (personas con discapacidad), alrededor de 15.9 millones tienen dificultades leves o moderadas para realizar las mismas actividades (personas con limitación).

Esto significa que la prevalencia de la discapacidad en México para 2014 es de 6 por ciento. Por su parte, las personas que se encuentran en mayor riesgo de experimentar restricciones en su participación o limitaciones en sus actividades representan 13.2% de la población, puntualizan los legisladores.

Por otra parte, los proponentes refieren que, aunque las estadísticas mundiales ubican a las personas con discapacidad, en especial a mujeres y niños con discapacidad mental, como uno de los grupos sociales más vulnerables ante el abuso y la explotación sexual, casi no existen referencias a ello en los informes periodísticos o en las campañas de concientización y prevención. Este vacío no es casual, ya que obedece a una “lógica” que relativiza la sexualidad de las personas con discapacidad, invisibilizando sus derechos y privándolos, a ellos y a sus familias, de recibir la protección, el acompañamiento y la contención necesarias. En este informe especial analizaremos en profundidad aquellos factores que ubican al colectivo como un grupo



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales

vulnerable y expondremos los consejos de especialistas en materia de prevención del abuso.

Finalmente, los diputados hacen referencia a que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su informe CRPD/C/MEX/CO/1 de 27 de octubre de 2014 estableció para nuestro país que:

- El Comité expresa su preocupación por la ausencia de medidas para eliminar el estado de interdicción y las limitaciones a la capacidad jurídica de una persona por razón de su discapacidad en el sistema jurídico del Estado parte.
- Al Comité le preocupa el escaso acceso a la justicia de personas con discapacidad de comunidades indígenas; de mujeres y niñas con discapacidad víctimas de violencia y abuso; de personas con discapacidad institucionalizada; y de niños y niñas con discapacidad.
- El Comité observa con preocupación que con frecuencia las personas con discapacidad intelectual o psicosocial han sido expuestas a una determinación de inimputabilidad en el ámbito de procesos penales, en ausencia de las garantías procesales. También le preocupa que la reforma del Código Nacional de Procedimientos Penales mantenga en el ordenamiento jurídico la figura de inimputabilidad por motivo de discapacidad.

Así mismo, recomendó que se debe:

- Adoptar medidas prioritarias de nivelación para garantizar que los grupos más discriminados de personas con discapacidad puedan también acceder a la justicia;
- Brindar asistencia legal gratuita para las personas con discapacidad que viven en pobreza o institucionalizadas;
- Garantizar que todos los niños y niñas con discapacidad puedan acceder a la justicia y expresar su opinión debidamente en relación con la consideración del interés superior del niño, mediante ajustes de procedimiento adecuados a su edad y sus necesidades específicas por razón de su discapacidad.
- Adoptar las medidas necesarias tendientes a garantizar el debido proceso legal de las personas con discapacidad en el marco de un procedimiento penal, ya sea en calidad de inculpadas, víctimas o testigos, así como desarrollar criterios específicos para brindarles ajustes razonables en dichos procedimientos ;



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales

- Impulsar mecanismos de capacitación en operadores judiciales y penitenciarios en concordancia con el paradigma legal de la Convención.

d) Personas adultas mayores

Por cuanto hace a este tema, los proponentes refieren que la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores dispone que, son aquellas que cuenten con sesenta años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional, por lo tanto, toda referencia a estas personas se entenderá realizada en ese contexto.

Los legisladores plasman en su iniciativa que el abuso y el maltrato a las personas de edad avanzada se han reconocido ya como un problema social y de salud pública cada vez más frecuente que debe prevenirse y erradicarse.

Los proponentes mencionan que la Organización Mundial de la Salud define al maltrato al adulto mayor como “un acto único o repetido que causa un daño o sufrimiento a una persona de edad, o la falta de medidas apropiadas para evitarlo, que se produce en una relación basada en la confianza”. Puede adoptar diversas formas, como el maltrato físico, psíquico, emocional o sexual, y el abuso de confianza en cuestiones económicas. También puede ser el resultado de la negligencia, sea esta intencional o no.

Asimismo, establecen que para el 2050 se estima que México sea el país con mayor proporción de adultos mayores en toda América Latina: 33.8 millones de personas con más de 60 años, según las proyecciones del Consejo Nacional de Población (Conapo).

Refieren los proponentes que, de acuerdo con Celia Martínez de la Fundación para el bienestar del adulto mayor, de los 10.9 millones de adultos mayores que hay en México, 1.7 millones son víctimas actualmente de violencia tanto física como psicológica y la mayoría, un 40 por ciento vive esta realidad dentro de sus propios hogares.

Los legisladores comentan que una situación alarmante, de acuerdo con diferentes estudios, es que 16 de cada 100 adultos vive algún grado de maltrato, el cual en muchas ocasiones no perciben como tal y que las autoridades, instituciones y sociedad no ha sabido abordada como se debe, pues sólo basta recordar el tema de las pensiones ha servido y se ha manejado como poder político.

e) Propuesta legislativa

Finalmente, los diputados del Partido Revolucionario Institucional, refieren que con los argumentos y fundamentos expuestos en su iniciativa justifican la necesidad de que las medidas de protección a víctimas de delito, cuando se trate de niñas, niños y adolescentes así como personas con discapacidad y adultos mayores, sean otorgadas oficiosamente por el Ministerio Público y si no lo hiciere, que puedan ser solicitadas por cualquier persona; en ambos casos, se otorgarán en forma inmediata, durarán el tiempo que sea necesario para lo cual se deberán observar los protocolos que al efecto se emitan por la Procuraduría General de la República, las Procuradurías y/o las Fiscalías de los Estados de la República y la Ciudad de México.

Para el efecto de contar con una mayor claridad en su propuesta, se plasma en el siguiente cuadro comparativo:

Código Nacional de Procedimientos Penales

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 137. Medidas de protección El Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido. Son medidas de protección las siguientes:</p> <p>I. – X. ...</p> <p>Dentro de los cinco días siguientes a la imposición de las medidas de protección previstas en las fracciones I, II y III deberá celebrarse audiencia en la que el juez podrá cancelarlas, o bien, ratificarlas o modificarlas mediante la imposición de las medidas cautelares correspondientes.</p> <p>En caso de incumplimiento de las medidas de protección, el Ministerio Público podrá imponer alguna de las medidas de apremio previstas en este Código.</p> <p>En la aplicación de estas medidas tratándose de delitos por razón de género, se aplicarán de manera supletoria la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.</p>	<p>Artículo 137. Medidas de protección ...</p> <p>I a X ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales

	<p>Cuando la víctima sea niña, niño o adolescente; persona con discapacidad o adulto mayor, el Ministerio Público otorgará la medida de protección en forma oficiosa, sin embargo, también podrá ser solicitada por cualquier persona y, en ambos casos, se otorgará en forma inmediata y por el tiempo que sea necesario de acuerdo a los protocolos que al efecto se emitan. La omisión del Ministerio Público a otorgar las medidas de protección en los términos de este párrafo será motivo de responsabilidad.</p>
--	--

Derivado de lo anterior, esta comisión realiza las siguientes:

III. CONSIDERACIONES

PRIMERA. – Esta Comisión una vez que realizó el análisis de la iniciativa con proyecto de Decreto de los Diputados María Gloria Hernández Madrid y Jorge Carlos Ramírez Marín, considera que en su exposición de motivos refleja una realidad a la que no podemos ser omisos, por lo que coincidimos con su propuesta, por lo que se atendió la pretensión de los legisladores proponentes, toda vez que el objetivo es contribuir a la protección de las niñas, niños, adolescentes y adultos mayores, mediante el otorgamiento de medidas de protección.

SEGUNDA. – Del estudio de la propuesta en comento, se desprende que los legisladores basan sus pretensiones fundamentalmente en la protección a sectores vulnerables, siendo el caso de niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad o adultos mayores.

En primer término, y para efectos de poner en contexto la propuesta legislativa, las medidas de protección y los tipos de medidas que prevé nuestra legislación, se encuentran establecidas, por una parte, en la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento en sus artículos 2 y 16 fracciones VII y II las describe como:

ARTÍCULO 2.- Para los efectos de la presente Ley se entiende por:

I. – VI. ...

VII. Medidas de Protección: Las acciones realizadas por el Centro tendientes a eliminar o reducir los riesgos que pueda sufrir una persona derivado de la acción de represalia eventual con motivo de su



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales

colaboración, o participación en un Procedimiento Penal, así como de personas o familiares cercanas a éste.

VIII. – XIV. ...

ARTÍCULO 16.- *Las Medidas de Protección previstas en el Programa serán de dos tipos:*

I...

II. De seguridad, que tendrán como finalidad primordial brindar las condiciones necesarias de seguridad para preservar la vida, la libertad y/o la integridad física de los sujetos comprendidos en el artículo 2, fracciones IX y X, de la presente Ley.

...

Por otra parte, la Ley General de Víctimas establece los derechos que las víctimas gozaran en todo momento, tal y como lo contempla el artículo 12 en sus fracciones VII y X siendo estos los siguientes:

Artículo 12. *Las víctimas gozarán de los siguientes derechos:*

I. – VI. ...

VII. A que se garantice su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos en su favor contra todo acto de amenaza, intimidación o represalia;

VIII. – IX. ...

X. A solicitar medidas precautorias o cautelares para la seguridad y protección de las víctimas, ofendidos y testigos de cargo

XI. – XIII. ...

Es importante precisar que el Código Nacional de Procedimientos Penales en sus artículos 109 y 131, refiere a que los Órganos jurisdiccionales o el Ministerio Público tendrán que velar por los derechos de las víctimas, es especial tratándose de menores de edad, respetando sus derechos humanos, los cuales se encuentran en Tratados Internacionales, leyes y otros ordenamientos jurídicos.

Artículo 109. Derechos de la víctima u ofendido

En los procedimientos previstos en este Código, la víctima u ofendido tendrán los siguientes derechos:—

I. – XVIII. ...

XIX.A solicitar medidas de protección, providencias precautorias y medidas cautelares

XX. – XXIX. ...

...

...



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales

Artículo 131. Obligaciones del Ministerio Público

Para los efectos del presente Código, el Ministerio Público tendrá las siguientes obligaciones:

I. – XIV. ...

XV. Promover las acciones necesarias para que se provea la seguridad y proporcionar el auxilio a víctimas, ofendidos, testigos, jueces, magistrados, agentes del Ministerio Público, Policías, peritos y, en general, a todos los sujetos que, con motivo de su intervención en el procedimiento, cuya vida o integridad corporal se encuentren en riesgo inminente;

XVI. – XXIV. ...

Debemos recordar que nuestra Carta Magna, obliga al Ministerio Público a velar por el respeto y protección de los derechos de la víctima u ofendido, sin importar edad o condición alguna. Sin embargo, la propuesta pretende que se ponga especial atención a sectores vulnerables que se encuentran en situación de riesgo como son niñas, niños o adolescentes, personas con discapacidad o adultos mayores.

Las propuestas de los legisladores son las siguientes:

- 1.- Establecer el otorgamiento de medidas de protección oficiosamente a ciertos sectores sociales.
- 2.- Que las medidas puedan ser solicitadas por cualquier persona.
- 3.- Por el tiempo que se establezca en los protocolos que para tal efecto existan.
- 4.- Establecer que la omisión del otorgamiento de estas medidas de protección por el Ministerio Público será motivo de responsabilidad.

TERCERA.- Al efectuar el análisis jurídico de cada una de las propuestas citadas, esta Comisión dictaminadora estima que la primera de las propuestas se encuentra contemplada ya en la ley vigente, ello en virtud de que la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos protege a las víctimas salvaguardando su integridad al igual que sus derechos.

La segunda propuesta consistente en que las medidas de protección pueda ser solicitada por cualquier persona, no se considera atendible toda vez que como requisito, para que el Ministerio Público pueda otorgar una medida de protección, debe existir previamente una denuncia, por lo que dichas medidas no podrán ser solicitadas



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales

por cualquier persona, toda vez que para acceder al beneficio de las medidas de protección tienen que tener el carácter de víctimas.

A efecto de abundar en el párrafo anterior, debe decirse que en el momento en que la representación social tiene conocimiento de la existencia de la comisión de un delito, debe iniciar la investigación correspondiente, brindando a partir de ese momento toda la protección que requiera la víctima si llegara a acreditarse que existe un riesgo a su integridad, por lo tanto, establecer como obligación para el Ministerio Público que otorgue las medidas de protección de manera oficiosa cuando las conductas ilícitas sean cometidas en perjuicio de un menor de edad, de una persona de la tercera edad o de una persona con alguna discapacidad, resulta suficiente para alcanzar el objetivo propuesto en la iniciativa.

Aunado a ello, debemos decir que el mismo Código Nacional de Procedimientos Penales en el ya citado artículo 109 establece lo siguiente:

Artículo 109. Derechos de la víctima u ofendido

En los procedimientos previstos en este Código, la víctima u ofendido tendrán los siguientes derechos:

I. – XXV...

XXVI.- Al resguardo de su identidad y demás datos personales cuando sean menores de edad, se trate de delitos de violación contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, violencia familiar, secuestro, trata de personas o cuando a juicio del Órgano jurisdiccional sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa;

XXVII – XXIX. ...

...

...

De lo anterior se desprende que no cualquier persona tiene acceso a la investigación, es decir, cuando se vean involucrados menores de edad la autoridad debe guardar sigilo tanto del procedimiento como de la identidad de las personas.

Por cuanto hace a la tercera propuesta, consistente en tener en cuenta lo establecido en los protocolos que para tal efecto existan respecto de la atención que se le debe brindar a la víctima, específicamente por cuando hace al tiempo en que deberán subsistir las medidas de protección, se atiende en la contrapuesta por considerarse atinada.



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales

Finalmente, respecto a la cuarta propuesta no se considera necesaria establecerlo en la redacción de este artículo, ya que en el artículo 109 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la responsabilidad que se hará acreedores los servidores públicos que sean omisos que afecten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, de igual manera el artículo 131 en su fracción XXIII del Código Nacional de Procedimientos Penales, establece que el Ministerio Público deberá actuar en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución, lo cual significa que de no hacerlo de esta manera, pudiera incurrir en alguna responsabilidad.

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

I. – III. ...

IV. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

...

...

...

...

...

Artículo 131. Obligaciones del Ministerio Público

Para los efectos del presente Código, el Ministerio Público tendrá las siguientes obligaciones:

I. – XXII. ...

XXIII. Actuar en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución, y

XXIV. ...

C U A R T A.- Es por ello, que esta comisión dictaminadora, como ya se ha mencionado, concuerda con la pretensión de los legisladores proponentes, sin embargo, para efecto de brindar claridad a la norma se realizó modificaciones en el



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales

texto, trasladando la propuesta de los legisladores al primer párrafo, ya que se considera que brindaría claridad sin que ello represente la adición de párrafos innecesarios.

Q U I N T A.- En síntesis, respecto a la propuesta de los Diputados María Gloria Hernández Madrid y Jorge Carlos Ramírez Marín, consistente en la adición de un párrafo al artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales, teniendo como objeto que cuando las víctimas sean niñas, niños, adolescentes, persona con discapacidad o adulto mayor el Ministerio Público deberá aplicar las medidas de protección a estos sectores sociales de manera oficiosa, se considera viable principalmente por las razones establecidas en el considerando Segundo, ya las diversas legislaciones de nuestro país, también hace mención que es de suma importancia la protección todas y cada una de las víctimas dentro de los procedimientos penales.

Es por lo anterior que se considera que la redacción propuesta tendría cabida en el párrafo primero del artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales, dándole mayor claridad al texto que sugieren los legisladores, puesto que se refiere de manera general a “la protección de las víctimas, que formen parte de sectores vulnerables”, aunado a ello, esta Comisión se permitió realizar algunos cambios por cuestión de estilo sin que ello afectara de fondo la pretensión del legislador.

Por lo antes expuesto, los diputados integrantes de la Comisión de Justicia LXIII Legislatura, sometemos a consideración del pleno de esta Honorable asamblea el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 137 CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

ARTÍCULO ÚNICO. Se modifica el párrafo primero del artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales

Artículo 137. Medidas de protección

El Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido. **Cuando la víctima sea niña, niño o adolescente, persona con discapacidad o adulto mayor, el Ministerio Público otorgara la medida de protección de manera oficiosa, sin embargo, también podrá ser solicitada a petición de parte y, en ambos casos se otorgará de forma inmediata y por el tiempo que sea necesario de acuerdo a los protocolos que al efecto se emitan.** Son medidas de protección las siguientes:

I a X...

....

....

....

TRANSITORIO

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de diciembre de 2016.



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales

No.	FOTO	NOMBRE	FRACCIÓN	SENTIDO DE SU VOTO		
				A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
1		Ibarra Hinojosa Álvaro PRESIDENTE	PRI			
2		Hernández Madrid María Gloria SECRETARIA	PRI			
3		Ramírez Nieto Ricardo SECRETARIO	PRI			
4		Cortés Berumen José Hernán SECRETARIO	PAN			
5		Neblina Vega Javier Antonio SECRETARIO	PAN			



Comisión de Justicia

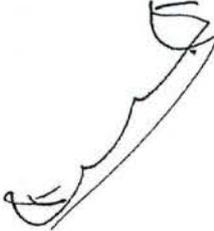
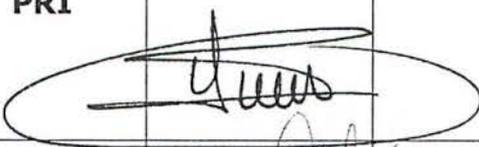
Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales

No.	FOTO	NOMBRE	FRACCIÓN	SENTIDO DE SU VOTO		
				A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
6		Sánchez Carrillo Patricia SECRETARIA	PAN			
7		Santana Alfaro Arturo SECRETARIO	PRD			
8		Limón García Lía SECRETARIA	PVEM			
9		Sánchez Orozco Víctor Manuel SECRETARIO	MC			
10		Álvarez López Jesús Emiliano INTEGRANTE	MORENA			



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales

No.	FOTO	NOMBRE	FRACCIÓN	SENTIDO DE SU VOTO		
				A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
11		Basurto Román Alfredo INTEGRANTE	MORENA			
12		Bañales Arambula Ramón INTEGRANTE	PRI			
13		Canales Najjar Tristán Manuel INTEGRANTE	PRI			
14		Castillo Martínez Edgar INTEGRANTE	PRI			
15		Couttolenc Buentello José Alberto INTEGRANTE	PVEM			



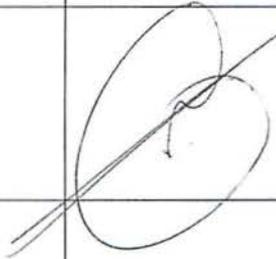
Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales

No.	FOTO	NOMBRE	FRACCIÓN	SENTIDO DE SU VOTO		
				A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
16		Domínguez Domínguez César Alejandro INTEGRANTE	PRI			
17		Enríquez Vanderkam Mayra Angélica INTEGRANTE	PAN			
18		Fernández González Waldo INTEGRANTE	PRD			
19		González Navarro José Adrián INTEGRANTE	PAN			
20		González Torres Sofía INTEGRANTE	PVEM			

Comisión de Justicia

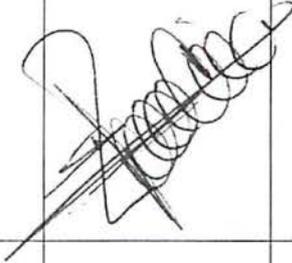
Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales

No.	FOTO	NOMBRE	FRACCIÓN	SENTIDO DE SU VOTO		
				A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
21		Iriarte Mercado Carlos INTEGRANTE	PRI			
22		Luna Canales Armando INTEGRANTE	PRI			
23		Murrieta Gutiérrez Abel INTEGRANTE	PRI			
24		Ordoñez Hernández Daniel INTEGRANTE	PRD			
25		Ramírez Núñez Ulises INTEGRANTE	PAN			



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales

No.	FOTO	NOMBRE	FRACCIÓN	SENTIDO DE SU VOTO		
				A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
26		Romo García Edgar INTEGRANTE	PRI			
27		Tamayo Morales Martha Sofía INTEGRANTE	PRI			