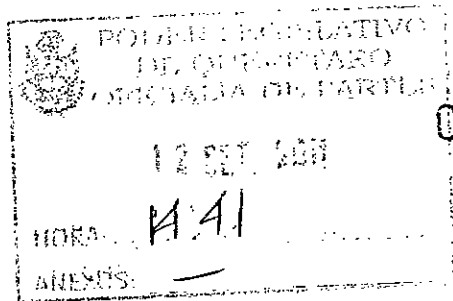




QUERÉTARO
PODER LEGISLATIVO



00052609

LVI
LEGISLATURA
QUERÉTARO

Santiago de Querétaro, Qro., a 25 de agosto de 2011.

Asunto: Se presenta Iniciativa

**QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL
ESTADO DE QUERÉTARO
P R E S E N T E**

Diputados Luis Antonio Macías Trejo, Hiram Rubio García, Dalia Xóchitl Garrido Rubio, María Eugenia Blanca Pérez Buenrostro, Bernardo Ramírez Cuevas, Fabián Pineda Morales, Joaquín Cárdenas Gómez, Juan José Jiménez Yáñez, y J. Jesús Llamas Contreras, integrantes del Grupo Legislativo del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que nos confiere el artículo 18, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Querétaro, presentamos ante esta Soberanía la *"Iniciativa de Acuerdo por el que la LVI Legislatura del Estado de Querétaro, se adhiere a la petición que hace la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Chihuahua al Congreso de la Unión, de aprobar la Ley Federal de Justicia para Adolescentes Infractores"*, la que se fundamenta en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. A través del tiempo hemos transitado de un sistema de justicia penal en el que básicamente no existía diferencia entre el tratamiento jurídico que se daba a los menores y a los adultos, en el que los órganos jurisdiccionales aplicaban a los primeros, una pena atenuada o disminuida en función de su corta edad, a la aplicación de un sistema en el que predomina el ánimo de asistencia a la infancia y el Estado se subroga en las obligaciones de los padres, denominado tutelar, en contraposición del sistema garantista, cuya preocupación principal consiste en que el menor tenga una serie de derechos durante el procedimiento.
2. Con la creación del primer Tribunal Juvenil en el año de 1899, en la Ciudad de Chicago, Illinois, se inicia propiamente la discusión para sustraer a los menores de la justicia penal. Es entonces cuando este sistema de justicia comienza a separarse del derecho penal para adultos, adoptando una concepción tutelar y proteccionista.



3. Fue en el año 1923, cuando en México, en el Estado de San Luis Potosí, surge un órgano de este género, y tres años después empieza a funcionar en el Distrito Federal el Tribunal para menores, como un reconocimiento de que los tribunales y las prisiones para adultos no eran convenientes para el tratamiento de los menores en conflicto con las leyes penales.
4. En 1965, se da la primera regulación a nivel constitucional de esta materia en nuestro país, al incluirse un cuarto párrafo al artículo 18 de la carta magna, surgiendo el concepto de menor infractor y estableciendo el imperativo para la federación y los gobiernos de los estados, de crear instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.
5. En 1973, en el marco del primer Congreso Nacional sobre el régimen jurídico del menor, se elaboró una iniciativa que dio origen a la Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores en el Distrito Federal y Territorios Federales, la cual constituyó, hasta ese momento, la máxima expresión en la historia de la justicia para menores en México, en la que se establece la creación de organismos especializados para el tratamiento de menores.
6. Con la creación de dicha Ley, se pretende iniciar una nueva etapa en la acción estatal y social frente a la conducta irregular de los menores, optando por una política tutelar y preventiva, no punitiva.
7. Esta concepción tutelar presentó una serie de inconvenientes que han sido causa de graves violaciones a los derechos humanos, entre éstas, cabe destacar la falta de reconocimiento de las garantías procesales que existen en un procedimiento, bajo el argumento de que el objetivo no es el de sancionar al menor sino de protegerlo, corregirlo y reinsertarlo a su núcleo familiar y a la sociedad, pero que en la práctica implicaba sujetarlos a un procedimiento de carácter administrativo, en el que, sin embargo están en juego sus derechos, particularmente el de la libertad, limitando en derecho a la defensa sin la posibilidad de inconformarse en contra de las resoluciones que se emitan; incluso, durante décadas no tuvieron la posibilidad de solicitar el amparo y protección de la justicia federal mediante un juicio de garantías.
8. Los problemas derivados de la aplicación de un sistema como al que hemos hecho referencia, hicieron necesario un replanteamiento de la política en materia de justicia de menores, en el año de 1959, cuando la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas proclamó la Declaración de los derechos del niño, la cual contiene una serie de principios que han servido de base para desarrollar lo que conocemos como la doctrina de la protección integral, con la



cual se supera la concepción del menor sujeto de tutela pública al considerar a los niños y adolescentes como personas con capacidad jurídica.

9. En dicha Declaración, se reconoce que el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal y señala en otro de los principios que al promulgarse las leyes con este fin, deberá atenderse al interés superior del niño, principio regulador de la normativa de los derechos en la materia, el cual se funda en la dignidad 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.

10. En 1985 la Asamblea General de la ONU proclamó las reglas mínimas de las Naciones Unidas para administración de justicia de menores, "Reglas de Beijing", documento que contiene orientaciones de carácter general con objeto de promover el bienestar del menor y en el que, específicamente, se recomienda a los Estados miembros la adopción de medidas concretas a fin de reducir la necesidad de intervenir y, en su caso, de someter a tratamiento efectivo, humano y equitativo al menor que enfrente problemas con la ley.

11. Es hasta el 20 de noviembre de 1989, cuando la Organización de las Naciones Unidas adopta un instrumento de observación obligatoria en la materia, se trata de la Convención sobre los derechos del niño, la cual fue ratificada por México en el mes de septiembre de 1990 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991.

12. Dicho instrumento, de carácter obligatorio para nuestro país, adopta el modelo de protección integral y sienta las bases para la creación de un sistema de justicia para menores en el que éstos son considerados como personas con capacidad jurídica; estableciendo criterios para garantizar que sean tratados con respeto en sus derechos humanos cuando son sometidos a un procedimiento y cuenten con todas las garantías y principios aplicables en la justicia penal, tomando en cuenta que pertenecen a un grupo que debido a su falta de madurez física y mental, necesitan protección y cuidados especiales, por lo que el Estado está obligado a evitar cualquier exceso que no responda al interés superior de los menores.

13. El 14 de diciembre de 1990, la Organización de las Naciones Unidas adoptó otros dos documentos de gran trascendencia en el tema, las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil, conocidas como "Directrices de Riad", en las cuales se reconoce que la prevención de la delincuencia juvenil es parte esencial de la prevención del delito en la sociedad y pone especial énfasis en la necesidad y la importancia de aplicar una política progresista en esta materia. En segundo lugar están las Reglas de las Naciones



Unidas para la protección de los menores privados de la libertad, que tienen por objeto establecer normas mínimas para la protección de los menores privados de la libertad en todas sus formas, compatibles con los derechos humanos y las libertades fundamentales, con miras a contrarrestar los efectos perjudiciales de todo tipo de detención, además de fomentar su integración en la sociedad.

14. Después de que nuestro país adoptara la Convención sobre los derechos del niño, y en un intento por atender los preceptos que de ella emanan, pero que no fueron suficientes, se realizaron una serie de modificaciones a algunas legislaciones en materia de justicia de menores en conflicto con las leyes penales.

15. En México, como en muchos otros países, los principios emanados de estos pronunciamientos no habían sido observados puntualmente, no obstante que son reconocidos como fundamento de principios que, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, constituyen una fuente de derecho para los Estados miembros.

16. El 24 de diciembre de 1991, fue publicada la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en Materia Federal, la cual presentó avances, como el haber delimitado la intervención respecto a personas mayores de once años y menores de dieciocho, sólo en casos de conductas tipificadas como delitos en las leyes penales; el derecho a tener un defensor y de apelar ante una Sala Superior las resoluciones iniciales y definitivas emitidas por los consejeros y la oportunidad de obtener libertad provisional. Si bien tiene estos avances también cabe señalar que sus alcances estuvieron por debajo de las exigencias de lo establecido en la Convención sobre los derechos del niño.

17. En fecha 29 de mayo de 2000, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, misma que si bien no retoma de manera puntual los postulados emanados de los documentos internacionales a los que hemos hecho referencia, sí recoge importantes principios rectores en materia de protección a los derechos fundamentales de los menores.

18. El día 12 de diciembre del año 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una reforma trascendental al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizada por los legisladores del Congreso de la Unión, la cual es considerada como una de las pocas reformas estructurales aprobadas en los últimos años, ya que afecta a los tres poderes de la unión, así como a los integrantes del Pacto Federal e intenta ser un nuevo modelo para cambiar el sistema penal de nuestro país.



Las nuevas disposiciones del párrafo cuarto del artículo 18 ordenan de manera explícita a la Federación, a los Estados y al Distrito Federal, el establecimiento de un sistema integral de justicia que garantice el respeto irrestricto de los derechos fundamentales que reconoce la Constitución para todo individuo, y limita su aplicación a los adolescentes a quienes se les atribuya la comisión de conductas tipificadas como delitos, cuyas edades fluctúen entre 12 años cumplidos y menos de 18 años de edad, dejando en claro que las personas menores de 12 años sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

El nuevo párrafo quinto del artículo 18 Constitucional contempla la obligación en cada orden de gobierno de crear instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. En este sentido, todas las Entidades Federativas y la Federación habrían tenido que seleccionar y capacitar a los policías, agentes del Ministerio Público, Jueces y defensores que se encargaran de la atención de estos casos; los cuales, además de su capacidad profesional, deben conocer los derechos fundamentales de este grupo.

La reforma señalada establece que en la operación del sistema, es decir, para la aplicación de sanciones, se impondrán medidas de orientación, protección y tratamiento, atendiendo a la protección integral y al interés superior del adolescente, y en ese tenor, señala que el internamiento, será utilizado sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda.

Con la inclusión del principio de proporcionalidad que establece el adicionado párrafo sexto del artículo 18 constitucional, la aplicación de las medidas no dependerá del resultado de los estudios que se practican a los adolescentes, sino de la conducta realizada, y en función de ésta deberá imponerse una medida determinada, cuya duración tendrá que ser congruente con la gravedad del hecho tipificado como delito.

El decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, señalado en el primer párrafo de este punto, señala, en sus artículos transitorios, que éste entrará en vigor tres meses después de su publicación, es decir, en marzo de 2006, y que a partir de esta fecha los estados de la federación y el Distrito Federal deberán crear las leyes, instituciones y órganos que se requieran para la aplicación de este decreto.

19. En fecha 15 de septiembre de 2006, es publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga", la Ley de Justicia para Menores del Estado de Querétaro, la cual fue abrogada por la Ley para la Impartición de Justicia para Adolescentes del Estado de Querétaro, publicada por el mismo



medio el día 23 de octubre del año 2009, la cual se encuentra vigente hasta la fecha.

20. En cuanto al ámbito federal, el 25 de abril de 2006 el Senado de la República envió a la Cámara de Diputados una nueva minuta con el proyecto que tiene como propósito expedir la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, con la cual se crearía el Sistema Federal de Justicia para Adolescentes.

21. No obstante lo anterior, a la fecha, el Congreso Federal aún no aprueba la Ley respectiva, lo que conlleva a innumerables dificultades, ya que queda un amplio margen de impunidad de todas aquellas conductas delictivas cometidas por adolescentes, que no pueden ser perseguidas en virtud de que se carece de la ley especial que regule tanto las conductas como los procedimientos en el ámbito federal

22. En razón de esa situación, en fecha 30 de noviembre del año 2010, la Sexagésima Tercera Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Chihuahua, reunida en su primer período ordinario de sesiones, dentro del primer año de ejercicio constitucional, aprueba el acuerdo número 42/2010 IP.O. en el que insta respetuosamente al H. Congreso de la Unión, para que sea aprobada la Ley Federal de Justicia para Adolescentes Infractores, con lo cual se estaría atendiendo al mandato constitucional establecido en los artículos transitorios relativos a las reformas del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales fueron publicadas en fecha 12 de diciembre del año 2005.

23. Es por lo anteriormente expuesto que la LVI Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, considera adecuada la adhesión al acuerdo del Estado de Chihuahua, a efecto de que se inste al H. Congreso de la Unión para que sea aprobada la Ley Federal de Justicia para Adolescentes Infractores.

24. Considerando lo anterior y en atención a que no ha sido publicada la Ley Federal de Justicia para Adolescentes infractores, es que se han generado diversos criterios en las leyes que han emitido algunos estados lo cual tiene como consecuencia la incertidumbre jurídica respecto de las medidas a imponer cuando hablamos de los delitos del fuero federal, que si bien cierto existe jurisprudencia al respecto, no se considera suficiente para resolver la problemática antes señalada.

25. Se considera necesario que se publique la Ley Federal de Justicia para Adolescentes infractores, a efecto de contar con un sistema integral de Justicia para Adolescentes, que brinde la certeza jurídica para el ejercicio legislativo y para



la debida aplicación de la justicia de menores, en cada una de las entidades de nuestro país.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a esta Representación Popular, la siguiente:

“INICIATIVA DE ACUERDO POR EL QUE LA LVI LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EXHORTA AL CONGRESO DE LA UNIÓN, PARA QUE APRUEBE LA LEY FEDERAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES INFRACTORES”

Artículo Primero. La Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, se adhiere al Acuerdo 42/2010 IP.O. emitido por la Sexagésima Tercera Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Chihuahua y exhorta de igual forma al Honorable Congreso de la Unión para que sea aprobada la Ley Federal de Justicia para Adolescentes Infractores, con lo cual se estaría atendiendo al mandato constitucional establecido en los artículos transitorios relativos a las reformas del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales fueron publicadas en fecha doce de diciembre del año 2005.

Artículo Segundo. La Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, respetuosamente exhorta al Honorable Congreso de la Unión, a aprobar la Ley Federal de Justicia para Adolescentes Infractores, con lo cual se daría cumplimiento al artículo segundo transitorio de la reforma del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el día doce de diciembre del año dos mil cinco.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Acuerdo entrará en vigor a partir de su aprobación por el Pleno de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro.

Artículo Segundo. Remítase el Acuerdo al Honorable Congreso de la Unión, para su conocimiento.

Artículo Tercero. Envíese el presente Acuerdo a la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, notificándole la adhesión de la



LVI Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, a su Acuerdo 42/2010 IP.O

Artículo Cuarto. Remítase el Acuerdo al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, para su publicación en el Periódico Oficial del Estado "La Sombra de Arteaga".

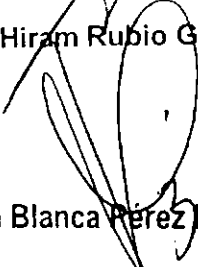
ATENTAMENTE

Diputados Integrantes del Grupo Legislativo
del Partido Revolucionario Institucional



Luis Antonio Macías Trejo


Hiram Rubio García


Dalia Xóchitl Garrido Rubio

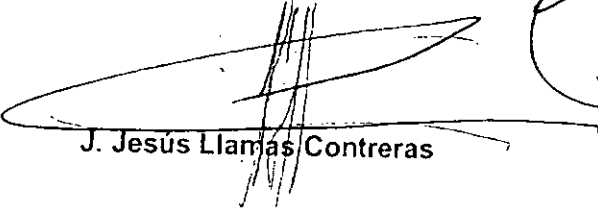

María Eugenia Blanca Pérez Buenrostro


Bernardo Ramírez Cuevas


Fabian Pineda Morales


Joaquín Cardenas Gómez


Juan José Jiménez Yáñez


J. Jesús Llamas Contreras