



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN



TÍTULO DEL TRABAJO

RESPONSABILIDAD PENAL Y JUSTICIA JUVENIL

EN MÉXICO: MODELOS DE ATENCIÓN E

INSTANCIAS DE SEGREGACIÓN

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE _____

M A E S T R O E N D E R E C H O

PRESENTA: P É R E Z G A R C Í A R I C A R D O

ASESOR: MAESTRA MARÍA EUGENIA ESPINOSA
MORA

LUGAR
SANTA CRUZ ACATLÁN

FECHA
NOVIEMBRE DE 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres María Cruz García Pérez y Miguel Pérez Ortega, por sus ánimos y apoyo incondicional en el desarrollo de mis estudios y por esos comentarios sabios que en todo momento me supieron dar

A mis hermanos Danitza y Miguel, por ser partícipes de estos gratos momentos y por su gran apoyo. Vámonos también ustedes pueden!!!

A todas aquellas personas especiales que en todo momento me alentaron a no darme por vencido antes de empezar la batalla

A G R A D E Z C O E S P E C I A L M E N T E :

A mi asesora Maestra María Eugenia Espinosa Mora.

A la doctora Laura Páez Díaz de León.

A la C. Ibette Estrada.

RESPONSABILIDAD PENAL Y JUSTICIA JUVENIL EN MÉXICO: MODELOS DE ATENCIÓN E INSTANCIAS DE SEGREGACIÓN.

Introducción.....	6
Planteamiento del Problema.....	11
Justificación.....	17
Objetivos.....	20
Metodología.....	22
Capítulo I. La responsabilidad penal y la justicia juvenil en México.....	23
1.1. Marco teórico conceptual.....	23
1.2. Ámbitos de la responsabilidad penal y justicia juvenil.....	35
1.2.1. Histórico.....	35
1.2.2. Social.....	40
1.2.3. Jurídico.....	45
1.2.4. Político-Criminal.....	49
Capítulo II. Modelos de Atención e Instancias de Segregación.....	58
2.1. El Sistema Tutelar.....	58
2.1.1. Antecedentes.....	58
2.1.2. Instancias encargadas de regular los comportamientos de las personas menores de edad.....	72
2.1.3. Proyectos y políticas públicas desarrolladas.....	91

2.1.4. Modelos de atención y rehabilitación para las personas menores de edad.....	97
2.2. El Sistema de Protección Integral.....	109
2.2.1. Aspectos Generales.....	109
2.2.2. Surgimiento del Sistema de Protección Integral de la infancia-adolescencia.....	115
2.2.2.1. Contexto Histórico.....	115
2.2.2.2. El interés superior de la infancia-adolescencia.....	122
2.2.2.3. Contexto Político Criminal.....	124
2.2.3. Reconocimiento de los derechos humanos de la población adolescente en los instrumentos internacionales y nacionales de protección a nivel jurídico y político.....	129
2.2.3.1. Reconocimiento Jurídico.....	129
2.2.3.2. Reconocimiento Político.....	140
Capítulo III. La prevención y la seguridad ciudadana para la regulación de los comportamientos sociales juveniles.....	146
3.1. La Prevención como límite a las formas de violencia institucional.....	146
3.2. La Seguridad Ciudadana como elemento restrictivo del ejercicio del poder punitivo.....	154
Capítulo IV. Propuestas para el Sistema de Responsabilidad Penal y Justicia Juvenil	160
4.1. Perspectivas para un modelo de responsabilidad penal y justicia juvenil.....	160
4.1.1. Nivel federal.....	160
4.1.2. Nivel estatal.....	166
4.1.3. Nivel municipal.....	169
4.2. Propuesta teórica.....	188

4.2.1. Disposiciones Generales.....	188
4.2.2. Procedimiento.....	196
4.2.3. Modelos de atención.....	200
Conclusiones.....	206
Propuestas	210
Bibliografía.....	212

Introducción.

A pesar de que en los Estados Unidos Mexicanos, actualmente las personas menores de edad son sujetas a tratamientos en instituciones tutelares para llevar a cabo su supuesta regeneración o rehabilitación, debe prevalecer la postura de que éstas respondan penalmente por la comisión de hechos considerados como delictivos, sin solapar, por razón de minoría de edad, sus conductas antisociales y delictivas.

Si bien la regulación normativa vigente para la población adolescente, a cargo de la federación, estados y Distrito Federal, sigue basando la actuación de estos niveles de gobierno a partir de un paradigma fundamentado en el positivismo jurídico-criminológico, contrario a los presupuestos básicos que establece el Estado de Derecho, dentro del cual las instancias de atención e intervención en la vida del sector adolescente deben cumplir con los principios del debido proceso que establece como límite el propio Derecho Penal, como parte de la seguridad jurídica, persiste una disparidad en el contenido de las legislaciones que se han creado en materia de justicia juvenil.

Por esto, cabe precisar que en nuestro país ha regido un sistema tutelar, que parte de la idea de que una persona menor de edad no puede cometer delitos, esto es, no puede ser sujeto de derecho, en tanto que aquélla, no tiene plena conciencia de las conductas delictivas que comete. Por esta razón, el Estado mexicano tiene que adoptar una posición proteccionista y tutelar, pues a la población adolescente en conflicto con la ley penal se le considera, solamente, como un objeto que necesita la protección del ente estatal.

Sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante reforma al artículo 18, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2005, prescribe, en sus párrafos 4º, 5º y 6º, el establecimiento de un sistema integral de justicia para personas adolescentes a

quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales, que tengan doce años cumplidos pero menos de dieciocho años de edad; para dar cumplimiento a tal disposición jurídica, la federación, estados y Distrito Federal serán competentes para instaurarlo, en el ámbito de sus respectivas competencias.

En dicho sistema, se pretenden garantizar la totalidad de derechos fundamentales reconocidos jurídicamente a las personas infantes y adolescentes en el orden jurídico nacional, así como aquellos específicos, que por su condición de personas en desarrollo, también les son otorgados en la legislación internacional.

Asimismo, se especifica que las personas menores de doce años que hayan cometido una conducta prevista como delito en la ley penal, solamente serán sujetas a tratamiento especializado y asistencia social.

Con dicha reforma, cada orden de gobierno está obligado a crear instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia, los cuales podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior de la persona adolescente.

Finalmente, se determina que las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente, adoptando la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas.

En este sentido, con la finalidad de adecuar la legislación aplicable a personas adolescentes acusadas de haber cometido una conducta tipificada como delito por las leyes penales, que permita la homologación de los distintos ordenamientos jurídicos que regulen el sistema de responsabilidad penal y justicia juvenil en México, deben establecerse los lineamientos o directrices que

guíen y determinen la competencia y atribuciones de las instancias federales, del Distrito Federal, de los estados y municipios, a partir de los postulados teóricos que imperan en la doctrina de la protección integral.

Al respecto, es pertinente hacer mención que con dicha doctrina, ha cobrado importancia el paradigma teórico que privilegia la protección de los derechos fundamentales de las y los adolescentes, comúnmente definidos como “menores infractores”, al considerarlos como sujetos plenos de derechos y responsabilidades, incluso ante la comisión de conductas consideradas como delitos en los ordenamientos jurídicos de carácter penal.

Además, promueve la creación de un sistema de justicia para la atención de personas menores de dieciocho años de edad, a través de legislaciones, procedimientos, autoridades, instituciones y sanciones específicas.

Por lo tanto, en el primer capítulo de esta investigación, se destacarán los aspectos generales que rodean la problemática de incorporar, en nuestro país, esta diferente forma de regulación para las personas adolescentes acusadas de haber cometido una conducta tipificada por las leyes penales, destacando los problemas teóricos, conceptuales y los ámbitos de la responsabilidad penal y justicia juvenil, tales como el histórico, social, jurídico y político-criminal.

En el segundo capítulo se desarrollan las principales características del sistema tutelar, tales como antecedentes, instancias encargadas de regular los comportamientos de las personas menores de edad, proyectos, políticas públicas, modelos de atención y rehabilitación desarrollados hacia las mismas.

Asimismo, se analiza el sistema de protección integral, refiriendo a los contextos histórico y político de su surgimiento, así como al reconocimiento jurídico y político de derechos de la persona adolescente.

Respecto del tercer capítulo, en éste se desarrolla un enfoque de prevención como límite de las formas de violencia institucional represiva y la seguridad ciudadana como elemento restrictivo del ejercicio del poder punitivo.

Finalmente, en el capítulo cuarto se delimitan las perspectivas y propuestas para el desarrollo del sistema de justicia juvenil en México, especificando en la propuesta teórica las disposiciones generales, procedimientos y modelos de atención que requieren establecerse para garantizar los derechos reconocidos nacional e internacional a la población adolescente en conflicto con la ley penal.

Ahora bien, el problema de la infancia-adolescencia, donde se considera a las y los adolescentes como sujetos activos en la comisión de conductas tipificadas como delitos, si bien es motivo de serias y controvertidas críticas, parece idóneo, puesto que además de establecer el respeto a sus derechos específicos, tanto dentro como fuera de un procedimiento penal, se les hace responsables de sus conductas constitutivas de delito cuando ellos mismos deciden llevarlas a cabo.

No cabe duda que esta investigación también podrá ser motivo de discusiones y debates; sin embargo, se ha visto reforzada con diversas iniciativas de ley presentadas en el Congreso de la Unión, tesis aisladas que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido al respecto, así como diversas posturas doctrinarias desarrolladas a partir del reconocimiento de la doctrina de la protección integral a nivel internacional con la Convención sobre los Derechos del Niño.

Sin más por el momento, y con la finalidad de que la presente investigación genere plena conciencia de los problemas que actualmente requieren de atención y desarrollo en nuestro país, doy paso al desarrollo de cada uno de los temas contenidos en el índice de este documento, dando prioridad a un enfoque de tipo penal que delimite la regulación de la justicia juvenil en México

y que además fomente el respeto a los derechos fundamentales de las personas adolescentes en todo procedimiento en que se vean inmersas, no sin antes agradecer la amplia colaboración que me ha sido brindada por la maestra María Eugenia Espinosa Mora, quien a fungido como mi tutora de proyecto; a la doctora Laura Páez Díaz de León, cuyo apoyo en los aspectos de forma fueron de gran valía, y a la investigadora Ibette Estrada, por sus consejos y recomendaciones.

Planteamiento del Problema.

Las doctrinas o sistemas en las que llega a fundamentarse la aplicación de justicia, generalmente tienden a cambiar en los diferentes países de acuerdo a las reformas de tipo social, político, económico y cultural que estos enfrenten. El caso de México no es la excepción, es un país que en lo formal ha tendido a adecuar y modificar su legislación penal, concretamente en materia de justicia juvenil, para cumplir con las exigencias éticas y políticas que imponen los nuevos movimientos sociales.

De esta manera, ha cobrado importancia el paradigma teórico que privilegia la protección de los derechos fundamentales de toda persona adolescente, al considerar a este grupo poblacional como sujetos plenos de derechos y responsabilidades, donde se hace especial énfasis en la responsabilidad penal juvenil.

A pesar de lo anterior, la normatividad aplicable a este sector de la sociedad sigue estando actualmente al amparo de un paradigma fundamentado en el positivismo jurídico-criminológico, contrario a los presupuestos básicos que establece la doctrina de la protección integral de las personas infantiles y adolescentes, dentro del cual las instancias encargadas de su atención, deben cumplir con los parámetros de legalidad y justicia que marca como límite el propio Derecho Penal como parte de la seguridad jurídica de la persona y del debido proceso.

En este orden de ideas, es pertinente hacerse prevalecer en todo momento, inclusive en el que se cometen las conductas más graves denominadas delitos, los derechos fundamentales de las y los adolescentes, como elementos de regulación y reglamentación de la convivencia ciudadana.

Es así como a lo largo de la presente investigación, se pretenden describir las dos posturas teóricas que se han desarrollado en nuestro país para atender la problemática de la justicia juvenil, pues de esa manera podremos emitir desde un punto de vista crítico y reflexivo una propuesta que rebase la visión tutelar con la que hasta la actualidad se han regido los comúnmente denominados Consejos Tutelares de Menores Infractores.

Para ello, se hará un breve análisis de los programas y políticas públicas que diversas instancias han institucionalizado, con el fin de regular social y jurídicamente los comportamientos juveniles. Esta descripción incluirá la visión histórica y los conflictos que llevaron a segregar a la población adolescente a partir de ciertos comportamientos definidos como desviados y luego como conductas delictivas.

El propósito será hacer visible la actuación de las instancias facultadas para controlar y castigar tales conductas, así como la manera en que han sido justificadas sus resoluciones a través del paradigma de la situación irregular; cuáles han sido las limitaciones a su actuación, y de esta manera, poder comparar la forma de conducirse en el sistema tutelar a partir del establecimiento de los paradigmas teóricos que se sustentan en la democracia y en la política criminal como presupuestos para construir un ámbito de justicia juvenil y seguridad ciudadana.

Es precisamente en este ámbito donde debe hacerse frente a los retos que las personas adolescentes acusadas de la comisión de conductas delictivas reclaman como parte de la vigencia y reconocimiento de los derechos humanos a nivel nacional e internacional, donde se promueve el respeto de sus derechos fundamentales en todo procedimiento que se siga en su contra, y se deje de confundir la benevolencia, el asistencialismo y la tutela con los objetivos que la responsabilidad penal juvenil impone, es decir, que se rompa con el modelo que plantea la doctrina de la situación irregular y se reconozca la existencia de

la potestad punitiva del Estado para todo comportamiento que rompa con los mínimos establecidos para la convivencia social.

Este mínimo de derechos debe desarrollarse dentro de un marco de legalidad, legitimidad, seguridad y certeza jurídica y sin que se pase por encima de los derechos fundamentales y la dignidad de ninguna persona, mucho menos argumentando razones de edad, género, discapacidad, condición social o económica, nivel sociocultural, escolaridad, origen étnico o nacional, condiciones de salud, lengua, religión, u opiniones, esto es, adoptando y desarrollando a cabalidad la doctrina de la protección integral de los derechos fundamentales de las personas infantes y adolescentes.

Una de las instancias que han intentado dilucidar el problema de la justicia juvenil respecto a la responsabilidad penal, ha sido un organismo de protección de los derechos fundamentales, como lo es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual entre otros pronunciamientos manifiesta que:

[...] únicamente en la Ley para el Tratamiento de Niños, Niñas y Adolescentes en Conflicto con la Ley...así como las existentes en los Estados de Campeche, Coahuila, Chiapas, México y Nayarit se ha adoptado un sistema garantista. Existen otras entidades federativas que han incorporado el reconocimiento de ciertas garantías a favor de los menores de edad, que los ubican... en un sistema mixto... (no obstante hay) entidades federativas que conservan una legislación tutelar...¹

De la cita anterior se desprende que en materia de personas menores de dieciocho años de edad existe actualmente una disparidad en las legislaciones aplicables, debido principalmente a la confusión que aún sigue presente en México respecto de los dos principales sistemas que en materia de responsabilidad penal y justicia juvenil existen, como se mencionó con anterioridad, a saber: el sistema tutelar y el sistema de protección integral.

¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros de menores de la República Mexicana*. México. 2003. p. 17.

El sistema tutelar partía de la idea de que una persona menor de edad no podía cometer delitos, esto es, no podía ser sujeto de derecho en tanto que ésta no tenía plena conciencia de las conductas delictivas que cometía. Por esta razón, el Estado mexicano tenía que adoptar una posición proteccionista y tutelar; a las personas adolescentes en conflicto con la ley penal se les consideraba, solamente, como un objeto que necesitaba la protección del ente estatal.

Con el surgimiento de la ideología de protección de los derechos humanos a nivel internacional, la visión anterior cambia y se obliga a los Estados (previa adhesión, firma y ratificación de acuerdos o tratados internacionales) a brindar una mayor protección a las garantías individuales de todas las personas adolescentes que entran en conflicto con la ley penal.

De esta manera, se va dando origen a una nueva concepción en la materia, en la cual se establece la idea de que las personas menores de edad son sujetos con plenos derechos y responsabilidades, pues estos, de manera consciente, pueden dirigir sus conductas tanto al respeto por las normas sociales y jurídicas como a la comisión de hechos denominados delitos.

La concepción de asistencia, benevolencia o tutela aplicada y desarrollada por el Estado mexicano, da paso a una concepción de responsabilidad de las conductas ejecutadas por la persona adolescente, y a la formación de un sistema juvenil en el que enfrente eficazmente la responsabilidad penal por sus actos, sin dejar de contemplar todos aquellos presupuestos que garanticen la proporcionalidad, la *última ratio*, la diferencia biopsicosocial de la edad y la madurez intelectual.

Es así como surge la necesidad de establecer programas y políticas públicas tendentes a prevenir las conductas delictivas de la población infantil, que para efectos de la responsabilidad penal y justicia juvenil se considerarán como personas no imputables y para adolescentes en conflicto con la ley penal.

Ahora bien, al considerar a las y los adolescentes como sujetos sociales de derechos, y concederles un plus de derechos, esto es, un derecho preferente al cual se someterán en caso de la comisión de delitos, nace la necesidad, en las distintas legislaciones, de establecer dentro de la normatividad, un apartado que contemple esta nueva doctrina imperante, dejando atrás el sistema tutelar.

Cabe destacar que en sentido crítico y reflexivo, el problema de la infancia-adolescencia fue un hecho poco tratado por una sociedad en la que la palabra y la voz del adulto masculino prevaleció frente a la de los niños, niñas y adolescentes, los cuales más bien eran considerados objeto de protección, lástima y compasión por parte de las instituciones del estado.

Asimismo, la creación y difusión de programas y políticas públicas dirigidos a este sector fue escasa, pues la principal preocupación se basó en el desarrollo de medidas de rehabilitación para la población infante y adolescente.

Lo importante en el nuevo sistema de responsabilidad penal y justicia juvenil, es analizar las conductas consideradas como delictivas que han sido cometidas por la población menor de dieciocho años, para estar en posibilidad de proponer los principios, valores, procedimientos, instituciones y sanciones que en el contexto internacional se estiman pertinentes para satisfacer los bienes jurídicos protegidos.

Al respecto, en el apartado “propuestas normativas 2.1.2.3.” del Diagnóstico elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, se indica la necesidad de: *“Establecer un sistema de justicia penal para niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley...acorde con los estándares internacionales que mejor garanticen el respeto a sus derechos”*².

² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. México. Ed. Mundi-Prensa. 2004. p. 15.

En congruencia con todo lo anterior, un sistema de justicia penal para adolescentes en conflicto con la ley, debe contener una amplia gama de medidas orientadas a la prevención de las conductas delictivas a través de programas gubernamentales que provean lo necesario para un mejor desarrollo humano (medidas administrativas).

Adicionalmente se debe contemplar la modificación de los sistemas jurisdiccionales de discernimiento de los casos en que se vean involucradas personas menores de edad, estableciendo penas alternativas a la privativa de libertad y dejando la aplicación de esta última solamente a aquellos casos en que realmente sea necesaria.

La verdad en México, en materia de menores de edad, necesitamos otra reglamentación. Necesitamos entrar a un mundo de especialidad y de modernidad. Nuestro derecho debe ir, ya no a nuestro derecho doméstico sino al derecho universal³.

Por estas consideraciones, si bien los niveles de análisis que se plantearán y desarrollarán en la presente investigación, considerados como las principales formas de ver el problema, son: el histórico, el social, el jurídico y el político-criminal, los cuales servirán de base para introducirnos a la propuesta de un modelo de responsabilidad penal para adolescentes, en el desarrollo de la misma se tiene plena conciencia de que este es un problema en el cual no solamente intervienen los niveles señalados, puesto que no puede quedarse de lado una investigación de tipo político, económico, filosófico, ético o psicológico.

³ Instituto Nacional de Ciencias Penales. *La Reforma Penal a Debate*. México. INACIPE. 2005. p.106.

Justificación.

Actualmente las personas adolescentes se han visto desprovistas de un sistema de justicia penal acorde a sus necesidades y edad, razón por la cual los principios, procesos y sanciones penales que les son aplicables en la práctica, han dado lugar a subsistemas especiales que no cumplen con algunos de los elementos que integran el “debido proceso legal”, tales como el derecho a una defensa adecuada, a ser parte en todo proceso que se siga en su contra, al interés superior de la infancia-adolescencia, la racionalidad en la determinación en las sanciones, por mencionar algunos.

Esto se traduce en violaciones a sus derechos humanos, en un total abandono, así como desconocimiento de las disposiciones jurídicas contenidas en instrumentos internacionales protectores de los derechos fundamentales de las personas adolescentes en conflicto con la ley.

Por tanto, la presente investigación debe centrarse en dos hechos a considerar: por una parte, al revisar la legislación vigente aplicable a la población adolescente en conflicto con la ley penal, se observa que ésta es una materia poco tratada y desarrollada en nuestro sistema jurídico, pues no hay uniformidad en la normatividad aplicable, dando como resultado una disparidad en procesos y sanciones legislados tanto a nivel federal como en las entidades federativas.

Otra vertiente está constituida por diversas iniciativas de ley, entre las que destaca la de Ley General de Justicia Penal para Adolescentes, enviada por el titular del Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores en fecha veintinueve de marzo del año dos mil cuatro, dentro del paquete de iniciativas tendentes a reformar el Sistema de Justicia Penal y Penitenciario en nuestro país, las cuales siguen sin contemplar disposiciones de carácter vinculante contenidas en tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano, así como recomendaciones de carácter internacional emitidas por diversos

organismos internacionales, entre otros la Organización de las Naciones Unidas.

Asimismo, personas como Emilio García Méndez, Ruth Villanueva Castilleja, Luís González Placencia, Luís de la Barreda Solórzano, Marco Antonio Díaz de León, Elena Azaola Garrido, Macedonio Vázquez Castro, la sociedad civil, las organizaciones gubernamentales como las Comisiones Federal y Estatales de Derechos Humanos y no gubernamentales, se han manifestado a través de diversos medios (foros, congresos, debates) por la necesidad de respetar los derechos fundamentales de las personas adolescentes en los procedimientos penales que se sigan en su contra y homologar las legislaciones en la materia a los tratados y recomendaciones internacionales que promueven la creación de un sistema de justicia penal para adolescentes en conflicto con la ley, en donde se atiendan sus circunstancias particulares.

Por eso, es de valorarse los resultados de la presente investigación cuyo beneficio primordial es para las personas adolescentes acusadas de infringir la ley penal al pretender justificar, previa demostración de sus virtudes, la adopción de principios, procedimientos, instituciones y sanciones acordes a su edad y características propias, beneficio que se amplía a la sociedad en su conjunto al brindar mayor seguridad en los procedimientos aplicables en la materia.

Sin embargo, otro beneficio se da para la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, al preocuparse por desarrollar estudios o investigaciones tendentes a crear las bases a que deberá sujetarse un verdadero sistema de justicia penal para adolescentes, que haga posible avanzar en la protección a los derechos fundamentales correspondientes a los mismos y adecuar nuestra legislación interna a la normatividad internacional aplicable.

Por lo tanto, esta investigación ayuda en la innovación y creación de un verdadero sistema integral de justicia juvenil para adolescentes en conflicto con

la ley penal, susceptible de ser enriquecido a través de diversas investigaciones de carácter psicológico, sociológico, histórico, estadístico, o incluso, visto desde estudios con otras perspectivas como puede ser la del derecho civil, constitucional o familiar, por mencionar algunas.

Objetivos.

Objetivo general:

Analizar los sistemas tutelar y de protección integral que en materia de responsabilidad penal y justicia juvenil de la población infante y adolescente han prevalecido en nuestro país.

Objetivos específicos:

1. Analizar los aspectos generales de los marcos teórico y conceptual, así como los ámbitos de la responsabilidad penal y justicia juvenil que dan lugar a los sistemas tutelar y de protección integral.
2. Analizar los antecedentes y evolución del sistema tutelar en México, haciendo principal énfasis en las instancias encargadas de regular los comportamientos de las personas menores de edad y las políticas públicas desarrolladas para tal efecto.
3. Analizar el sistema de protección integral de la infancia-adolescencia con el surgimiento y reconocimiento de la ideología de protección de los derechos humanos.
4. Describir y analizar la forma en que se encuentran regulados los principios, procedimientos, instituciones y sanciones aplicables a las personas adolescentes acusadas de infringir la ley penal, ya sea en leyes, jurisprudencia, doctrina o iniciativas de leyes, con base en la propuesta del sistema de protección integral, a partir del cual las y los adolescentes no son considerados

como objetos ni personas susceptibles a cometer infracciones, sino como sujetos plenos de derechos con posibilidad de cometer ilícitos.

5. Determinar los criterios o lineamientos básicos para el establecimiento de un modelo de responsabilidad penal para personas adolescentes que permita llevar a cabo la unificación del sistema penal juvenil en México en los tres niveles de gobierno.

Metodología.

La presente investigación se desarrolla en las siguientes etapas:

a) Considerando a las personas menores de edad como sujetos con plenos derechos y responsabilidades, es decir, partiendo de lo que se denomina como sistema de protección integral de la población adolescente, se analizan en principio los criterios o lineamientos básicos que deben considerarse en el establecimiento de un modelo de responsabilidad penal y justicia juvenil que permitan dejar de considerar a la persona adolescente como un sujeto incapaz de cometer conductas graves consideradas delitos y llevar a cabo la unificación del sistema penal juvenil en México.

b) En base a lo anterior, el desarrollo partirá de una parte general que constituye el marco teórico y el soporte doctrinal de la investigación, contenida en los primeros dos Capítulos del presente trabajo, para llegar a la delimitación concreta de los criterios o lineamientos básicos que deberán aplicar en materia de justicia juvenil en nuestro país.

c) Así entonces, a partir de los fundamentos doctrinarios, se analizarán, en un primer momento, las medidas de prevención y seguridad ciudadana para la regulación de los comportamientos sociales juveniles, y posteriormente, las perspectivas y propuestas concretas de un sistema de justicia juvenil en México, cuando los mecanismos de solución de controversias en una etapa de conciliación no permitieron la solución pacífica del problema.

Capítulo I. La responsabilidad penal y la justicia juvenil en México.

1.1. Marco Teórico Conceptual.

La problemática de la responsabilidad penal y justicia juvenil en México ha adquirido cada vez mayor importancia, toda vez que la regulación aplicable a la población que aún no cumple los dieciocho años de edad se mantiene confusa en las leyes de la materia, pues de manera conjunta y grave se les impone la normatividad que forma parte del sistema tutelar, así como del sistema de protección integral, dando origen a contradicciones en la forma de tratar a adolescentes¹ que son señalados como presuntos responsables de actos ilícitos.

El sistema tutelar parte de la idea de que una persona menor de edad no comete delitos, esto es, no puede ser sujeto de derecho en tanto que ésta no tiene plena conciencia de las conductas delictivas que comete. Por esta razón, el Estado mexicano debe adoptar una posición proteccionista y tutelar; a la población adolescente en conflicto con la ley penal se les llega a considerar por tanto, como un objeto que necesita la protección del ente estatal.

El sistema tutelar toleraba la incapacidad del Estado para desarrollar políticas sociales adecuadas para garantizar los derechos de la niñez y sus familias y justificaba de ese modo el secuestro de los problemas sociales que significaba la institucionalización de las y los niños pobres... consideraba a las y los adolescentes incapaces de toda responsabilidad penal, inimputables penalmente en este sentido, pero al mismo tiempo no renunciaba a reaccionar frente a los que consideraba peligrosos o potenciales delincuentes y ejercía sobre ellos, sin ninguna de las garantías que cualquier adulto tiene frente a una pretensión punitiva del Estado, coacción material directa por tiempo indeterminado a través de las llamadas medidas tratamentales o medidas tutelares².

¹ La razón por la que se decide adoptar en esta investigación los conceptos de “infante” y “adolescente”, deriva de la edad de los mismos, pues mientras los infantes son aquellos menores de doce años de edad, los adolescentes son mayores de doce pero menores de dieciocho.

² Beloff, Mary. “Algunas confusiones en torno a las consecuencias jurídicas de la conducta transgresora de la ley penal en los nuevos sistemas de justicia juvenil latinoamericanos” en García Méndez, Emilio. *Infancia-Adolescencia: de los derechos y de la justicia*. Buenos Aires. Ed. Forum Pacis. 1994. p. 50.

Con el reconocimiento y protección de los derechos humanos a nivel internacional, se obliga a los Estados, previa adhesión, firma y ratificación de acuerdos o tratados internacionales, a brindar una mayor protección a los derechos fundamentales de todas las personas menores de dieciocho años de edad que entran en conflicto con la ley penal como es el caso de las adolescentes, no así de las infantes, que derivado de la misma normatividad sólo pueden ser sujetos de medidas preventivas y de tratamiento específico.

A partir del auge de estos derechos, se va dando origen a una nueva concepción en la materia, en la cual se establece la idea de que las personas adolescentes son sujetos con plenos derechos y responsabilidades pues estos, de manera consciente, pueden dirigir sus conductas tanto al respeto por las normas sociales y jurídicas como a la comisión de hechos denominados delitos.

La nueva doctrina de la protección integral, confirmando el carácter de sujetos de derechos de infantes y adolescentes superó completamente los principios de la vieja doctrina tutelar, entre ellos, el subjetivismo y el arbitrio disfrazados de la falacia de una protección que no significaba, en realidad, otra cosa que una odiosa represión³.

No obstante que el tema de derechos humanos en general será parte del estudio realizado en el Capítulo II de esta investigación⁴, es necesario especificar que éstos son derechos inherentes a toda persona, derechos que especifican valores tendentes a fomentar, respetar, garantizar y satisfacer atributos inherentes a las personas, tales como la vida, la dignidad, la libertad, la igualdad, por mencionar algunos⁵.

³ Do Amaral e Silva, Antonio Fernando. "La protección como pretexto para el control social arbitrario de los adolescentes o la supervivencia de la doctrina de la situación irregular" en García Méndez, Emilio. *Infancia-Adolescencia: de los derechos y de la justicia*. Buenos Aires. Ed. Forum Pacis. 1994. p. 38.

⁴ *Infra*. Capítulo 2.2. "El Sistema de Protección Integral".

⁵ Rodríguez, Alicia. *Derechos Humanos y no Discriminación*. México. Comisión Nacional de Derechos Humanos del Distrito Federal. 2005. p. 3.

Ahora bien, la forma como estos derechos han sido reglamentados en las legislaciones de cada uno de los países, depende de la doctrina o ideología dominante, esto es, de la forma como se ejerce el poder al interior y exterior de los mismos.

Es conveniente recordar que atendiendo a lo dispuesto en el *Diccionario Ideológico de la Lengua Española*, la doctrina es la opinión o conjunto de opiniones de un autor, escuela o secta⁶.

Por su parte, la ideología puede ser definida de dos maneras: 1.- como la disciplina filosófica que estudia las ideas, sus caracteres, sus leyes y especialmente su origen, o 2.- como el conjunto de ideas que caracterizan a una escuela, persona, colectividad, autor, movimiento cultural, religiosos, político, entre otros⁷.

Atento lo anterior, la ideología debe ser entendida como una particular manera de pensar que en una época y lugar determinados fundamenta o influye el comportamiento o forma de pensar de las personas.

Al respecto, Alicia González Vidaurri, et. al., en *Control Social en México D.F.*, menciona:

[...] en las organizaciones sociales de carácter jerárquico, la intervención del poder, definido por nosotros como la fuerza de la voluntad de un sujeto particular o colectivo, capaz de imponer su decisión a otros mediante la amenaza a bienes comunes o privados si no se someten a ella, puede institucionalizar a través del discurso, de la intimidación y del miedo, los criterios de verdad particulares que desee, aunque no sean coincidentes y sean totalmente arbitrarios, respecto de la conciencia de lo real del grupo.

De ahí que en las sociedades de organización vertical, el poder es anterior y superior al conocimiento, a la realidad y a las normas que se erigen con carácter jurídico o en fuerza social, que se transmiten a otras generaciones

⁶ Alvar Ezquerro, Manuel. *Diccionario Ideológico de la Lengua Española*. Barcelona. 1998. p. 1091.

⁷ *Ibidem*. p. 1233.

como resultado de la experiencia vivencial e histórica y se convierten en el orden social.⁸

Los derechos que tiene la población infantil y adolescente no son la excepción, puestos que éstos son valores inherentes a este sector poblacional, cuya protección es necesaria atendiendo a la edad que tienen y a la forma de comportamiento que estos desarrollan.

Bajo este contexto, es necesario especificar los sistemas utilizados para la población infantil y adolescente por quien ha tenido el poder de desarrollarlos y transmitirlos, a través de la ideología dominante, así como las formas en que este ejercicio del poder se ha ido adoptando y manifestando en los diversos ámbitos del sector político y jurídico.

Si el derecho penal consiste en la realización del poder estatal que conculca con mayor intensidad el ejercicio de la libertad natural del hombre, con sus prohibiciones y mandamientos, y, además, que afecta en mayor grado el ejercicio de las libertades o facultades garantizadas jurídicamente, con su medio de coerción característico –la pena y medidas de seguridad y corrección y sus correlatos procesales-, las leyes que durante todo el siglo se aplicaron a los niños y jóvenes en América Latina fueron leyes penales, por más eufemismos que se hayan utilizado en sus formulaciones. Instituto en lugar de cárcel, medida de tratamiento, readaptación tutelar o educativa en lugar de pena, protección en lugar de represión, de lo que se trató fue de una estrategia de control social caracterizada por convertir a los niños y jóvenes en objetos y por desconocer, en consecuencia, todos los derechos que como sujetos, como personas humanas, les correspondían⁹.

De esta manera, es necesario especificar que el desarrollo de esta investigación partirá del análisis concreto de cada uno de los conceptos que se han adoptado para el tema de la población adolescente en conflicto con la ley, y pasar a elaborar una propuesta doctrinaria de responsabilidad penal y justicia juvenil en México.¹⁰

⁸ González Vidaurri, Alicia. *Control Social en México*, D.F. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2004. p. 24.

⁹ Belóff, Mary. "De los delitos y de la infancia". En: *Revista Nueva Sociedad*. No. 29. Enero-Febrero 1994. p. 107.

¹⁰ *Infra*. Capítulo IV. "Propuestas para el Sistema de Responsabilidad Penal y Justicia Juvenil".

A la par de este análisis terminológico, se llevarán a cabo otros tipos de análisis, como el histórico, social, jurídico y político criminal, para estar en posibilidad de identificar los pros y contras de la adopción, en nuestro país, de un sistema de protección integral de la infancia-adolescencia como el que ya se desarrolla en diversos países de América Latina y que constituirá la base de las propuestas que en su momento sean parte de la conclusión de esta investigación.

Considerando que los dos sistemas a estudiar requieren de un análisis minucioso y detallado para su adecuado entendimiento y que existen diferentes posturas respecto de las bondades o perjuicios que llevan inherentes, es que forman parte de los subcapítulos 2.1 y 2.2 de esta investigación.

Ahora bien, definir el significado que se dará a cada vocablo utilizado, ayudará a distinguir la diferencia existente entre el denominado sistema tutelar y el que se ha designado garantista¹¹ o sistema de protección integral de la persona adolescente, ya que actualmente son confusos y poco diferenciados uno del

¹¹ Precisamente, atendiendo a los postulados que Luigi Ferrajoli desarrolla en su obra *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, todo derecho penal que se denomine garantista debe cumplir los siguientes principios:

- 1.- Principio de retributividad o de la sucesividad de la pena respecto del delito, según el cual *nulla poena sine crimine*.
- 2.- Principio de legalidad, en sentido lato (mera legalidad) o en sentido estricto (estricta legalidad), según el cual *nullum crimen sine praevia lege poenali valida*.
- 3.- Principio de necesidad o de economía del derecho penal y de respeto a la persona, según el cual *nulla lex poenalis sine necessitate*.
- 4.- Principio de lesividad o de la ofensividad del acto, según el cual *nulla necessitas sine iniuria*.
- 5.- Principio de materialidad o de la exterioridad de la acción, según el cual *nulla iniuria sine actione*.
- 6.- Principio de culpabilidad personal, según el cual *nulla actio sine culpa*.
- 7.- Principio de jurisdiccionalidad, según el cual *nulla culpa sine iudicio*.
- 8.- Principio acusatorio o de separación entre juez y acusación, según el cual *nullum iudicium sine accusatione*.
- 9.- Principio de la carga de la prueba o de verificación, según el cual *nulla accusatio sine probatione*.
- 10.- Principio de contradictorio, o de la defensa, o de refutación, según el cual *nulla probatio sine defensione*.

Los principios 1, 2 y 3 responden a las preguntas ¿cuándo y cómo castigar? y expresan las garantías relativas a la pena; el 4, 5 y 6 responden a las preguntas ¿cuándo y cómo prohibir? y expresan las garantías relativas al delito; y los principios 7, 8, 9 y 10 responden a ¿cuándo y cómo juzgar? y expresan las garantías relativas al proceso. Ver: Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Editorial Trotta, S.A. Madrid. 2004.

otro en los ordenamientos jurídicos protectores de la población infantil y juvenil en México.

Atento lo dicho con anterioridad, un concepto muy genérico empleado de forma cotidiana para referirse a las personas que aún no han alcanzado la mayoría de edad es el de niño o niña, el cuál es definido como “...*todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad*”¹².

Analizado desde un punto de vista médico, este mismo vocablo hace referencia a aquella persona que está en la primera época de su desarrollo físico y mental, el cual llega hasta la edad de catorce años aproximadamente¹³.

De ahí, un primer problema se presenta al tratar de definir el universo al cual se aplicará el concepto de “niño o niña”, pues mientras a nivel jurídico se reconoce como toda persona que aún no ha cumplido la mayoría de edad, es decir quien aún no tiene los dieciocho años cumplidos, a nivel médico se estima que es aquélla que se encuentra en una época primaria o temprana de su desarrollo físico y mental, que generalmente no sobrepasa la edad de catorce años.

Dicho término se relaciona con el de “menor”, cuya expresión se refiere a personas consideradas inmaduras intelectualmente por su corta edad, al no haber cumplido la mayoría señalada en la ley para considerarlas plenamente capaces y por ello, sujetos imputables penalmente¹⁴.

En la época clásica del derecho romano, con la misma expresión se denominaba a los mayores de 14 o 12 años, según el sexo, hasta los 18, y como jóvenes a quienes tenían entre 18 y 25 años, siendo éste el límite de la mayoría de edad en Roma¹⁵.

¹² *Convención sobre los Derechos del Niño*. artículo 1°.

¹³ Lara, Luís Fernando. *Diccionario del Español Usual en México*. México. Colegio de México. 2002. p. 634.

¹⁴ Pavón Vasconcelos, Francisco. *Diccionario de Derecho Penal*. México. Ed. Porrúa. 2002. p. 693.

¹⁵ Sánchez Obregón, Laura. *Menores Infractores y Derecho Penal*. México. Ed. Porrúa. 1995. p. 5.

Si ha dichas confusiones conceptuales añadimos la expresión “adolescente”, ocurre la misma consecuencia, la adolescencia desde el punto de vista médico se considera como una etapa de transición que no tiene límites temporales fijos; los cambios que ocurren en este momento son tan significativos que resulta útil hablar de la adolescencia como un periodo diferenciado del ciclo vital humano¹⁶; este periodo abarca desde cambios biológicos hasta cambios de conducta y status social, dificultando de esta manera precisar sus límites de manera exacta.

Se estima que la adolescencia comienza con la pubertad, es decir, con una serie de cambios fisiológicos que desembocan en plena maduración de los órganos sexuales y la capacidad para reproducirse y relacionarse sexualmente, comenzando entre los 11 o 12 años y extendiéndose hasta los 18 o 20 años, aproximadamente¹⁷.

Adicionalmente, adolescente se considera aquella persona que se encuentra en la etapa de la pubertad; quien está en la adolescencia; se encuentra en la edad que sucede a la niñez hasta el completo desarrollo del organismo, y quien cursa la etapa del crecimiento y desarrollo biopsicosocial cuyas etapas son: temprana de 10 a 13 años, media de 14 a 16 años, tardía de 17 a 19 años.¹⁸

Derivado de lo anterior y considerando que el periodo de tiempo que constituye esta etapa del desarrollo humano es sumamente prolongada y variable, en general se habla de adolescencia temprana, como aquella etapa del desarrollo humano que abarca entre los 11 y 14 años, donde el individuo desea más privilegios y libertades, menos supervisión adulta y se preocupa principalmente de su "status" con sus pares inmediatos y, de adolescencia tardía, como la etapa del desarrollo humano que abarca entre los 15 y 20 años, donde la

¹⁶ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. *Adolescencia, una etapa fundamental*. Nueva York. UNICEF. 2002. p. 1.

¹⁷ *Ibidem*. p.4.

¹⁸ Villanueva Castilleja, Ruth Leticia. *Los Menores Infractores en México*. México. Ed. Porrúa. 2005. p. 2.

persona adolescente tiene el problema de hacerse un lugar en la sociedad adulta y siente la obligación de encontrar una identidad propia¹⁹.

A la persona adolescente generalmente se le atribuye el sinónimo de joven, el cual se define como: "...aquel que tiene poca edad o no ha alcanzado su completo desarrollo o plenitud. Persona que está en la adolescencia o en los primeros años de la madurez"²⁰.

De lo anterior se puede identificar claramente la enorme variación que pueden adquirir distintos términos dependiendo de la amplitud que se quiere dar a cada uno en su interpretación, motivo por el cual el objetivo de esta investigación no es entrar en el debate por definir con exactitud el significado que corresponde a cada término utilizado.

Ahora, partiendo del esquema de infancia y adolescencia que la doctora Villanueva Castilleja desarrolla en su obra *Los Menores Infractores en México*, y para efectos de generar un mejor entendimiento de los conceptos que se propondrán en esta investigación, la infancia se divide en tres etapas: la primera infancia que va de los 0 a 24 meses; la segunda que abarca de los 2 a los 6 años, y la tercera de los 6 a los 12 años.

En la primera infancia se desarrollan conductas tendentes a examinar los objetos para saber qué son y no sólo donde están; se mantiene erguida y forme la cabeza; la coordinación mejora, así como la visión al poder identificar a los padres a cierta distancia; se repiten constantemente las acciones interesantes y se realizan acciones concatenadas para llegar al resultado deseado; se originan muestras de preferencia por uno o más adultos por sobre otros; las conductas exigen atención de los adultos y se empieza a dar la independencia de la persona.

¹⁹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. *op. cit.* p. 7.

²⁰ Lara, Luís Fernando. *op. cit.* p. 532.

La segunda infancia se caracteriza por un complejo desarrollo cerebral; se mejora la coordinación en particular de los músculos menores; se comparten juegos y competencias en los mismos; pueden utilizarse palabras o imágenes para representar las cosas en sus juegos y empieza a estar en condiciones de adoptar los puntos de vista o perspectivas de los demás; desarrolla sus relaciones con compañeros; se observan valores como la generosidad, el deseo de compartir y la agresividad.

Para la tercera infancia, las capacidades motoras continúan desarrollándose; el pensamiento se torna reversible y se pueden efectuar operaciones matemáticas cada vez más complejas; es capaz de realizar acciones mentales y capta las conversaciones; se empieza a explorar la sexualidad y se imitan modelos del mismo sexo.

Por lo que respecta a la adolescencia, en ésta se logra la madurez sexual y la mayoría de las proporciones físicas; se da un pensamiento abstracto de las cosas y se acompaña por un razonamiento moral convencional acompañado con principios o valores propios; aumenta la sensibilidad; se revela contra la autoridad; no gusta de asistir a eventos acompañado de su familia; se enfurece con facilidad y frecuencia; sufre cambios de ánimo constantes en periodos cortos; se presentan desequilibrios en las relaciones padre-hijo; la influencia de los compañeros se vuelve importante y, por tanto, tiene plena capacidad de dirigir sus conductas a la comisión o no de hechos tipificados como delitos por las leyes penales²¹.

Por estas razones, en la presente investigación se utilizarán los conceptos “infancia” y “adolescencia”, considerando a la infancia como el periodo de la vida humana comprendido entre el nacimiento y el inicio de la adolescencia, en el cual se identificará a toda aquella población menor de doce años de edad, y la adolescencia como la etapa del desarrollo humano que incluye a las personas de doce y hasta menores de dieciocho años; es decir, aquella edad

²¹ Villanueva Castilleja, Ruth Leticia. *op. cit.* pp. 2-15.

en donde la persona adolescente esta próxima a alcanzar su completo desarrollo físico y mental.

Adicionalmente, en el desarrollo de esta investigación se hará referencia y se adoptarán aquellos conceptos que para cada sistema imperante ya sea tutelar o de la protección integral se reconocen, sin que por ese hecho se considere que se está de acuerdo con los mismos.

En este sentido, aún y cuando los conceptos de “infancia” y “adolescencia” llegan a considerarse términos biológicos y psicológicos, más que jurídicos, es importante tomarlos como punto de partida, toda vez que esta investigación, y en especial el fenómeno de la responsabilidad penal y justicia juvenil, requiere de otras ciencias y disciplinas que complementen, y en su caso, lleguen a fundamentar la actuación y propuestas resultantes desde el punto de vista eminentemente jurídico.

En el proyecto de responsabilidad penal juvenil que se pretende implantar en el Sistema Jurídico Mexicano para cumplir con la normatividad internacional²² y el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²³, se adopta el concepto de “responsabilidad penal” para estar en posibilidad de considerar a la persona adolescente, como presunta responsable de la comisión u omisión de sus conductas.

En base a lo anterior, corresponde al Estado, la sociedad y la familia reprochar las conductas que atenten contra el ordenamiento formal, es decir, las y los adolescentes como sujetos de derechos y obligaciones con plena titularidad tienen el deber de actuar con responsabilidad y respeto por sus semejantes y

²² Esta normatividad comprende la Convención sobre los Derechos del Niño, las Directrices de Riad para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los menores privados de libertad, y las Reglas de Beijing o Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores.

²³ Específicamente se hace referencia a los párrafos 4, 5 y 6 del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, el cuál será tratado en los Capítulos III by IV de esta investigación.

por la comunidad, lo cual, en estas circunstancias, los hace responsables ante la ley y ante la sociedad.

El reproche y la sanción, deben reflejarse en una exigencia de comportamiento adecuado al carácter del sujeto de formación y a la naturaleza de los hechos que se juzgan y de las consecuencias de su comportamiento.

La prevención y educación en principios sólidos que signifiquen impedir comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico, debe constituir la política de Estado dominante ante hechos inevitables; aún así, los procesos que juzguen a la población adolescente se deben cimentar integralmente en principios universales del debido proceso, como el del interés superior de la infancia-adolescencia; el ser juzgado por autoridad competente e imparcial; el *in dubio pro reo*; el principio de prevalencia de los intereses de las y los adolescentes; de inocencia; de excepcionalidad de la privación de la libertad, y respeto a la dignidad humana, en el contexto de atender a la especialidad de autoridades e instituciones dentro del sistema.

Lo anterior llevaría a excluir la responsabilidad basada en la peligrosidad o estigmatización de la persona, en su condición económica, educativa, social, o por carecer de una familia, para pasar a un sistema de responsabilidad penal basado en el principio de culpabilidad de las y los adolescentes que han cometido conductas ilícitas, para ser juzgados específicamente por sus hechos.

Otro término importante para entender el objeto y desarrollo de esta investigación, es el de “justicia juvenil”, por el cual debe entenderse: *“el conjunto de normas e instituciones creadas para dar respuesta a la situación de una persona menor de dieciocho años de edad imputada o encontrada responsable de haber cometido un delito”*²⁴.

²⁴ Beloff, Mary. “Algunas confusiones en torno a las consecuencias jurídicas de la conducta transgresora de la ley penal en los nuevos sistemas de justicia juvenil latinoamericanos”. p. 55.

De esta manera, el sistema de justicia juvenil considera a las personas adolescentes como sujetos con plena capacidad de ser titulares de derechos y obligaciones, con posibilidad de cometer conductas consideradas como delictivas, separándose del sistema tutelar en el que se considera a las mismas como sujetos inimputables por no tener la capacidad necesaria para la comisión de delitos, por lo cual solamente son objeto de tutela y medidas de protección del ente gubernamental atendiendo a su calidad de minoría de edad.

Finalmente, entenderemos los modelos de atención como aquellas formas en que se ha brindado la atención a la población adolescente que ha infringido el orden jurídico previamente establecido y, las instancias de segregación, como aquellas instituciones que se han creado para brindar dicha atención a aquellas personas adolescentes acusadas de haber infringido el orden jurídico establecido.

Una vez hecho énfasis en lo anterior, se procede a analizar los niveles de análisis o ámbitos de la responsabilidad penal y justicia juvenil aplicables a la presente investigación, los cuales son: el histórico, con la finalidad de conocer como ha sido aplicado el sistema de responsabilidad penal y justicia juvenil en México a través de la historia; el social, para estar en posibilidad de identificar factores tendentes a llevar a la población adolescente a cometer hechos considerados como delictivos; el jurídico, haciendo referencia a las principales formas de tratar a la persona adolescente que ha ejecutado conductas antisociales; y, el nivel político-criminal, haciendo hincapié en las principales conductas consideradas como delitos cometidas por la población adolescente.

Ahora bien, a pesar del estudio que se llevará a cabo con los cuatro tipos de análisis mencionados, en el desarrollo de esta investigación se tiene plena conciencia que este es un problema en que no puede quedarse de lado una óptica de tipo político, económico, filosófico, ético o psicológico, por citar algunos; sin embargo, estos aspectos se estiman de menor importancia para la investigación que nos ocupa.

1.2. Ámbitos de la responsabilidad penal y justicia juvenil.

1.2.1. Histórico.

El problema del trato indiferente que se ha dado a la población infante y adolescente, tiene como origen la estructura social y jurídica proveniente de los pueblos prehispánicos.

[...]Cada niño o niña al nacer era dedicado por el sacerdote Tonalpohuiqui a una actividad definida, basada en el libro de los destinos, y para la cual se le preparaba desde la niñez. Los hermanos y hermanas de los padres tenían la obligación de vigilar que así fuera, y a falta de éstos, los vecinos de cada pueblo tomaban el cargo de ver por los menores desvalidos...

El destino estaba predeterminado y era imposible de evitar en un ambiente religioso en extremo y de una rigidez moral, las leyes castigaban con la pena de muerte a casi toda infracción al orden establecido...²⁵

En estos pueblos, la educación que se brindaba era sumamente rigurosa y destinada a cada persona dependiendo de la clase social a la que pertenecía. Así, en el Tepochcalli²⁶ se brindaba una educación de tipo práctica, orientada hacia los infantes de clase media y destinada fundamentalmente a la defensa del territorio ante las invasiones de pueblos vecinos.

²⁵ Marín Hernández, Genia. *Historia del Tratamiento a los Menores Infractores en el Distrito Federal*. México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 1991. p. 13.

²⁶ El tepochcalli estaba destinado a los hijos de las familias comunes y corrientes y existía uno en cada barrio. Ahí se enseñaba la historia, los mitos, la religión y los cantos ceremoniales de los aztecas. Los varones recibían un intenso entrenamiento militar y aprendían cuestiones relacionadas con la agricultura y los oficios. Las mujeres se educaban para formar una familia y en las artes y los oficios que ayudarían al bienestar de su futuro hogar.

Otro modelo educativo desarrollado se impartió en el Calmecac²⁷, en el cual se preparaba a la población adolescente para que dirigieran sus actividades principalmente a la práctica del sacerdocio o a la ocupación de altos cargos.

En el Código de Netzahualcóyotl, la población menor de diez años estaba exenta de castigo, después de esa edad, el juez podía fijar pena de muerte, esclavitud, confiscación de bienes o destierro²⁸.

En el Código Mendocio se describen los castigos a infantes entre 7 y 10 años. Se les daban pinchazos en el cuerpo desnudo con púas de maguey, se les hacía aspirar humo de chile asado o permanecer desnudos durante todo el día atados de pies y manos y comer sólo una tortilla y media²⁹.

La edad de 15 años (que era aquella en la cual se alcanzaba la mayoría de edad) no era excluyente de responsabilidad penal, sino la de 10 años. Las leyes eran obligatorias para todos, y es notable la severidad de las penas; como ejemplo se citan algunas conductas tipificadas como delitos y sus respectivas penas en la sociedad azteca.

Los jóvenes que se embriaguen serán castigados con la pena de muerte por garrote; el que injure, golpee o amenace a la madre o al padre, será castigado con la pena de muerte y sus descendientes no podrán heredar los bienes de los abuelos; a las hijas de los señores y miembros de la nobleza que se conduzcan con maldad se les aplicará la pena de muerte; los hijos de los plebeyos se castigarán con la esclavitud; la homosexualidad se castigará con la muerte, el sujeto activo será empalado y al pasivo se le extraerán las entrañas por el orificio anal, en los hombres; en las mujeres, con la pena de muerte por garrote; los hijos de nobles que vendan los bienes de sus padres se castigarán con la muerte (secretamente ahogados).³⁰

²⁷ El calmecac era donde recibían educación los hijos de la nobleza, con el propósito de formar a los nuevos dirigentes militares y religiosos. La preparación para la guerra era completa y se ponía gran atención a la escritura de códices y a la interpretación de los calendarios por la importancia que esas dos actividades tenían en la religión y la vida de la comunidad.

²⁸ Martínez Pérez, Miriam. *La delincuencia de los menores infractores y los derechos del niño*. México. Ed. Porrúa. 2006. p. 18.

²⁹ *Ídem*.

³⁰ Marín Hernández, Genia. *op. cit.* p. 14.

Posteriormente, en la Época Colonial rigió el Derecho de Indias “...que establece irresponsabilidad penal total a los menores de 9 años y medio de edad y semi-inimputabilidad a los mayores de 10 años y menores de 17, con excepciones para cada delito, y en ningún caso podía aplicarse la pena de muerte al menor de 17 años”.³¹

En esta época, “más que de delito se habla de pecado, ofensa a Dios, delito contra la fe cristiana y las buenas costumbres. Los castigos a su vez exponían a la vergüenza pública y hasta deshonrando su memoria por difamación del cadáver del sentenciado”.³²

Las personas menores abandonadas y de conducta irregular eran enviadas al Colegio de San Gregorio, y en forma particular al Hospital de los Betlemitas, donde se les enseñaba la educación básica y se trataba con rigor a la población infante y adolescente; costumbre que se hizo frecuente también en las escuelas que no eran correccionales.

Las conductas y forma de tratar a las personas infantes y adolescentes no tuvieron gran cambio en México durante el periodo Independiente. Prevalcían los conceptos discriminatorios de bastardía y raza y, en muchos casos, se confundía el delito con el abandono y la orfandad. Los criterios empleados seguían siendo de fundamentos religiosos y el objetivo era más para castigar, que para proteger o educar a los jóvenes.

Durante la Época Pre-Revolucionaria empezaron a desarrollarse medidas o programas dirigidos a la asistencia de infantes. En 1878 Doña Carmen Romero Rubio de Díaz fundó la Casa Amiga de la Obrera, para dar asistencia a los hijos de las trabajadoras de la ciudad, la cual sostuvo durante 15 años dicha señora³³.

³¹ *Íbidem.* p. 15.

³² *Ídem.*

³³ Martínez Pérez, Miriam. *op. cit.* p. 25.

En 1882 aparece la Sociedad de Beneficencia para la instrucción y el amparo de la Niñez Desvalida, fundada por Don Vidal Alcocer y presidida por Don Ignacio M. Altamirano, dedicada a resolver problemas educativos de la infancia. Desde antes del año 1884, las personas menores de edad que infringían la Ley eran enviadas al Ex-Convento de San Pedro y San Pablo, que anteriormente fue el Colegio de San Gregorio, luego Escuela Vocacional y Colegio Nacional de Agricultura³⁴.

A este colegio pasaban las personas infantes y adolescentes para su corrección en los casos considerados como de poca gravedad de la infracción a la Ley, pero los delitos más graves eran llevados a la temida Cárcel de Belén³⁵, en donde convivían en la más completa promiscuidad delincuentes adultos con aquellos adolescentes que en poco tiempo se contaminaban en forma exagerada hasta que causaron lástima a los endurecidos carceleros, quienes los segregaban en una crujía especial, dándoles uniformes verdes para distinguirlos y controlarlos mejor; razón por la cual se le llamó “Crujía de los Pericos”. Esta cárcel fue calculada para 800 varones y 400 adolescentes.

Al consumarse la Revolución de 1910 la misma regulación que se había venido aplicando a este sector de la población siguió vigente: instalaciones, costumbres y leyes.

El país empieza poco a poco a reconstruirse, la situación política y económica se va estabilizando y se hacen efectivas las garantías individuales; sin embargo, los antecedentes psicológicos persisten y se unen a otros que se manifiestan en diversas formas, una de ellas: la delincuencia juvenil.

³⁴ *Ídem.*

³⁵ Por decreto de fecha 7 de octubre de 1848, se autorizó la construcción de una penitenciaría en el Distrito Federal; posteriormente esta cárcel fue trasladada al edificio ocupado en aquel entonces por el Colegio de Niñas de San Miguel de Belén, por lo que fue conocida como “Cárcel del Convento o Casa de Belén”, y fue adaptada en tal forma que pudiera albergar a todos los presos que estaban en la Ex-Acordada y en el Presidio de Santiago. Ahí se organizaron talleres de diferentes clases, con la finalidad de dar ocupación al mayor número posible de reclusos; sin embargo, esta cárcel desde que fue fundada, sin base legal alguna, hasta el año de 1871 en el que se promulgó un código penal en el que se sientan las bases sobre las cuales deberían organizarse los presidios. Para ese entonces en el reclusorio se había caído en vicios tales como el robo, lesiones, prostitución, homicidios, entre otros.

Un primer periodo en el surgimiento de este concepto se caracterizó por llevar a los códigos la llamada minoría de edad penal, la cual consistía en establecer una edad límite, por debajo de la cual el menor de edad no podría ser considerado como responsable de sus actos.

Tal afirmación, según el maestro Pérez-Vitoria, estaba basada en la creencia de que el menor no tiene capacidad para distinguir el bien del mal, “pero centrandolo el problema no tanto en la capacidad de entender, pues ésta se da siempre con anterioridad a dicha edad, sino en la falta de querer, pues de ella depende la formación del carácter y de la personalidad”.

Posteriormente, se va aceptando paulatinamente la tesis de que el menor es un incapaz que necesita y merece protección integral, no sólo en orden al derecho procesal sino también al derecho sustantivo. En consecuencia, el concepto de delincuencia juvenil adquiere un alcance mucho más amplio y se extiende más allá de la sola comisión de una infracción criminal³⁶.

Ahora bien, con la adición del párrafo cuarto al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1965³⁷, se desarrolla fundamentalmente en nuestro país el sistema tutelar de protección a la población infante y adolescente, al establecer la obligación a cargo de la Federación y gobiernos de las entidades federativas, para crear instituciones especiales cuyo objeto sea el “Tratamiento de Menores Infractores”. De esta manera, da inicio la instauración en cada una de las entidades federativas de Consejos o instituciones a cargo del tratamiento y rehabilitación de dicho sector poblacional.

El sistema tutelar permaneció vigente y sin contradicciones hasta la década de los años noventa, donde nace la propuesta teórica de la doctrina de la protección integral, la cual comienza por unificar a personas infantes y adolescentes en un solo grupo social, para ser tomadas en cuenta y protegidas como un sector poblacional sin distinción alguno; son consideradas sujetos sociales de derechos, concediéndoles un plus de derechos, un derecho preferente al cual se someterán en caso de la comisión de delitos. A partir de

³⁶ Sánchez Obregón, Laura. *op. cit.* p. 18.

³⁷ El decreto se publicó en el *Diario Oficial del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos* el martes 23 de febrero de 1965.

este momento, surge la necesidad, en las distintas legislaciones locales, de establecer en su legislación un capítulo que contemple esta nueva doctrina imperante, dejando atrás el sistema tutelar.

1.2.2. Social.

El problema de la infancia y adolescencia fue un hecho poco tratado por una sociedad en la que la palabra y la voz del adulto masculino prevaleció frente a la de las personas infantes y adolescentes, las cuales más bien eran consideradas objeto de protección, lástima y compasión por parte de las instituciones del Estado.

En el universo de la infancia, la confusión en los castigos fue producto de un malentendido. Para la sociedad adulta los niños y jóvenes nunca fueron considerados ciudadanos. Fueron en todo caso inimputables, menores, incapaces a quienes había que proteger. El malentendido consistió, precisamente, en que tanto el Estado como algunos sectores representativos de la sociedad civil, diseñaron estrategias de control/protección plasmadas en leyes que impusieron el castigo ilimitado a un grupo de actores caracterizados por tener pocos años de vida y pertenecer a las capas económicamente menos favorecidas de la sociedad³⁸.

Los escasos programas y políticas públicas dirigidos a este sector sólo se avocaban a desarrollar supuestas medidas de rehabilitación³⁹. El análisis del problema social debe estar ligado directamente a los tipos de relaciones de poder imperantes en la sociedad de cada época y lugar, considerados como factores relevantes para la formación y constitución de los modelos de responsabilidad penal para la población adolescente⁴⁰.

³⁸ Beloff, Mary. "De los delitos y de la infancia". p. 105.

³⁹ Cabe precisar que el sistema tutelar parte de la idea proteccionista y asistencialista del aparato gubernamental a favor de la población infantil y adolescente, razón por la cual se consideraba que la rehabilitación era el medio para reintegrar a dichos sectores a la sociedad.

⁴⁰ Esto debe entenderse a la luz de lo desarrollado respecto del control social en el punto 1.1. "Marco Teórico Conceptual" de esta investigación.

Para comprender el interés por el análisis y la búsqueda de soluciones para la delincuencia juvenil, es necesario ubicar este fenómeno dentro de la problemática de la sociedad actual. La estructura social en que les ha tocado vivir a infantes y adolescentes, está caracterizada por una complejidad cada vez mayor, donde la búsqueda de soluciones no depende ni de fórmulas tradicionales, ni de líderes carismáticos.

La delincuencia juvenil se ubica, por lo menos en América Latina, dentro de un contexto social caracterizado por grupos de infantes y adolescentes ubicados dentro de niveles de miseria o pobreza, desempleo, narcotráfico, concentración urbana, baja escolaridad o analfabetismo, agresiones sexuales y desintegración familiar.

A este grupo social se le han negado todos los derechos humanos, tales como el derecho a la vida, la salud, la educación, la vivienda, en fin, el derecho al desarrollo.

En diez años todos los países de América Latina, con excepción de Argentina, México, Chile y Uruguay han abandonado, con mayor o menor éxito, los modelos asistencialistas tutelares característicos de las legislaciones de menores previos a la Convención Internacional de los Derechos del Niño (sic) y han creado, también en mayor o menor acierto nuevos sistemas para regular la condición jurídica de la infancia y la adolescencia.

Dentro del proceso más amplio de adecuación de todo el derecho interno a la Convención Internacional, la creación de sistemas de respuesta a los delitos cometidos por personas menores de dieciocho años de edad ocupa un lugar central, a tal punto que algunos países optaron por dictar, exclusivamente, leyes que se refieren a este tema⁴¹.

De esta manera, la delincuencia juvenil sigue siendo el resultado de la combinación de diversos factores de riesgo y respuesta social. Se presenta en toda sociedad, donde los antivalores de violencia, agresividad, competencia salvaje, consumo, se imponen a los valores supremos de la sociedad, como la

⁴¹ Beloff, Mary. "Algunas confusiones en torno a las consecuencias jurídicas de la conducta transgresora de la ley penal en los nuevos sistemas de justicia juvenil latinoamericanos". p. 48.

tolerancia, la solidaridad, la justicia, el respeto a los derechos humanos y el derecho a la no discriminación. En este sentido y para efectos de la presente investigación, se entenderá por discriminación:

[...]toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones⁴².

La desigualdad económica pasa a ser una de las principales causas que llevan a la persona a la materialización de conductas consideradas como delictivas.

La pobreza, entendida como la insatisfacción de las necesidades básicas, y la pobreza extrema, que implica la insatisfacción de las necesidades de alimento, obstruye el desarrollo armónico e ideal del individuo en sociedad. Al representar un estado de ineptitud social, la marginación provoca que la población infante y adolescente en estado de abandono apele a diversas estrategias de supervivencia que les niegan un acceso adecuado a los bienes de consumo y capital.

La pobreza de los padres, en último caso, se reproduce en los hijos, y la de éstos en los suyos, con lo cual se establece una cadena que ata a muchas generaciones, esclavizándolas a todo tipo de estigmas sociales como la delincuencia.

Temas como el trabajo infantil, la explotación sexual comercial, la niñez en situación de calle, el tráfico de niñas y niños, la violencia intrafamiliar, la exclusión de la niñez con discapacidad, el abuso de drogas por parte de niños, niñas y adolescentes, la marginación de la niñez campesina indígena de América Latina, entre otros, no solamente representan expresiones dramáticas de los

⁴² *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*. artículo 4.

problemas que afectan a la niñez y la adolescencia en la región de las Américas, sino que se constituyen en aquellas violaciones a los derechos humanos que más impacto tienen e términos del desarrollo integral, construcción de la ciudadanía y acceso a la estructura de oportunidades⁴³.

Ante estas circunstancias, la ideología predominante tiende a institucionalizar con mayor frecuencia a personas infantes y adolescentes provenientes de clases sociales bajas, por el hecho de suponer que se encuentran más expuestas a infringir las leyes penales, aún y cuando esta afirmación no ha sido probada fehacientemente, pues pueden existir comunidades y ejidos en México con muy altos índices de pobreza en los que virtualmente desconocen conductas delictivas tales como el robo o la violencia, por mencionar algunas; sin embargo, la manipulación que se da del lenguaje tiende a ser creíble la afirmación referida líneas arriba respecto de la mayor comisión de delitos por miembros de clases sociales bajas, tal y como se desarrolló en el punto 1.1. “Marco Teórico Conceptual”⁴⁴.

Es decir, desde el ámbito político social existe una tendencia a discriminar a las personas infantes y adolescentes no solamente por razón de edad, sino por el estrato social al que pertenecen, dándose una violación a ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales en la materia.

Por otro lado, para abordar el problema de la infancia y la adolescencia, es necesario referirse a la siguiente definición de familia: *“agrupación social primaria compuesta por los padres y los hijos”*⁴⁵. En la actualidad esta concepción se encuentra en proceso de cambio. No consta ya, como antes, de los padres, los hijos solteros, los hijos casados, los abuelos y otros parientes (familia extendida), sino del padre y la madre, o en ocasiones solamente uno de ellos, y los hijos.

⁴³ Instituto Interamericano del Niño. *Manual de Aplicación del Prototipo de Políticas Públicas de la Infancia Focalizada*. 2002.

⁴⁴ *Supra*. Subcapítulo 1.1. “Marco Teórico Conceptual”.

⁴⁵ Lara, Luis Fernando. *op. cit.* p. 427.

En efecto, es en el hogar, con la familia, donde se aprenden todo tipo de relaciones, convivencias, hábitos, los cuales, si no están bien cimentados, pueden acarrear diversos problemas que no sólo afecten a la familia en sí, sino que también trascienden a la esfera social. Por eso, en la actualidad existen una cantidad de estudiosos en la materia empeñados en encontrar la verdadera función familiar; muchos de esos análisis resultan a veces opuestos entre unos y otros, debido a las distintas culturas y estratos sociales y en el caso de nuestro país, con la diversidad de ideologías no podemos hablar de una corriente única o individual. Incluso, en lo tocante a los menores, suelen resultar víctimas de un hogar mal fundamentado, o en el que sus padres hayan puesto todo de su parte y vean con decepción, que sus frutos, debido a causas externas, no han sido como lo habían programado o idealizado. De allí, que un hijo resulte, a futuro, un mal cimentador de su propio hogar. O sea, se crea un círculo vicioso que las subsiguientes generaciones no puedan superar, lo que trae como consecuencia, problemas jurídico penales que pueden ir desde la más leve infracción, hasta un trascendental delito⁴⁶.

La familia es importante porque además de conceder seguridad y apoyo emocional a sus integrantes, constituye la base sobre la que se forman las actitudes, percepciones y sentimientos fundamentales de cada persona. Sus desórdenes o su ruptura pueden producir serios trastornos en sus miembros y bloquear el desarrollo de los hijos.

El joven infractor, la mayoría de los casos lo es, por provenir de una familia desajustada, en la cual él, no la entiende ni asimila, dada la complejidad que una familia reviste; por lo tanto, la familia es la generadora en sus propios miembros, de individuos antisociales, cuando aquella nunca ha tenido o ha perdido, valores sociales que la vida común presenta⁴⁷.

La muerte temprana de uno de los cónyuges, que en la mayoría de los casos es superada con el establecimiento de una nueva relación de pareja, generalmente da una dinámica de estructura negativa con los hijos ajenos a la nueva unión de los padres. Esto llega a generar situaciones de agresión, maltrato y violencia hacia las personas infantes o adolescentes, las que se traducen en castigos físicos como golpes o lesiones, rechazos psicológicos, aislamiento y privación afectiva.

⁴⁶ Martell Gómez, Alberto. *Análisis Penal del Menor*. México. Ed. Porrúa. 2003. p. 35.

⁴⁷ *Ibidem*. p. 38.

Un elemento adicional que está relacionado en la generación de las conductas señaladas anteriormente, es el que los hijos se vean obligados a colaborar en el sustento de la familia desde temprana edad, dejando paulatinamente sus centros de estudio, los cuales rara vez retoman.

Por otra parte, son razones de mucho peso los hábitos alcohólicos como medio de evasión a situaciones críticas que atraviesan los cónyuges, hábitos que constituyen un factor desencadenante de conflictos en la familia. Además de considerar la infidelidad conyugal, cuyos efectos graves inciden en la estructura psicoafectiva de los hijos.

Sin dejar de considerar los aspectos vertidos con anterioridad, en la familia los dos factores que con más frecuencia se asocian al desarrollo de violencia es la existencia de familiares directos violentos o, familiares que abusen de algún tipo de enervante o sustancia psicotrópica, pues un entorno familiar disruptivo potencia las predisposiciones congénitas que algunos individuos tienen frente a la violencia, y por sí mismo produce individuos que perciben a la violencia como un recurso para hacer valer derechos dentro de la familia.

Todo lo anterior, sin lugar a dudas, constituye el medio en el que las y los infantes y adolescentes tendrán que desarrollarse y adoptar los principios o valores que regirán su comportamiento en la sociedad, lo que podrá fomentar en ellos el respeto o no de las personas integrantes de la misma.

1.2.3. Jurídico.

Derivado de la concepción histórica y social de este fenómeno, el problema jurídico, como se ha venido manifestando, dependerá de la filosofía e ideología imperante en cada momento⁴⁸. Así, la aparición y desarrollo del modelo de

⁴⁸ *Supra*. Subcapítulo 1.1. "Marco Teórico Conceptual".

protección de los derechos humanos puede verse como un parte aguas que posibilita la construcción del nuevo sistema de protección integral de la población juvenil.

En el todavía imperante sistema tutelar vigente en algunas entidades federativas de nuestro país, se plantea una ideología de protección y rehabilitación de la persona denominada como “menor infractor”.

Durante este sistema *“se logró un consenso en el país sobre las áreas en que deben incidir las Instituciones Tutelares, considerando que su responsabilidad va más allá de efectuar diagnósticos y tratamientos, porque la prevención de infracciones y la readaptación del infractor significan reducir conductas antisociales en el futuro inmediato y a largo plazo”*⁴⁹.

Las instituciones tutelares intervienen informando, investigando, normando y orientando todas las actividades que puedan apoyar, entre las cuales destacan:

- La prevención del delito;
- La simplificación y agilización de la procuración y la administración de justicia, y
- La aplicación y evaluación del tratamiento que facilite la reincorporación social.

Al respecto, se formuló el proyecto de ley de normas mínimas, con el objetivo principal de crear e implantar un ordenamiento jurídico que transformara las conclusiones y resultados del Programa Nacional, en normas y lineamientos de aplicabilidad general.

Se buscó también que el proyecto, producto del consenso nacional, sirviera de marco de referencia para que cada entidad federativa revisara su propia legislación y la adecuara en base a sus necesidades y a las particularidades locales que tiene esta problemática.⁵⁰

Como resultado de este sistema, se crearon preceptos jurídicos o legislaciones que trataron de desarrollar el tema, verbigracia: el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley para el Tratamiento de

⁴⁹ Marín Hernández, Genia. *op. cit.* p. 52.

⁵⁰ *Ídem.*

Menores Infractores, la Ley sobre los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, así como diversos ordenamientos tendentes a regular la asistencia tutelar o social de las diferentes entidades federativas.

Sin embargo, a partir de estos ordenamientos nacionales, en nuestro país no hay uniformidad en las legislaciones que fijan la edad mínima para considerar a las y los adolescentes como sujetos responsables de sus conductas consideradas como ilícitas.

De esta forma, en Tamaulipas se es “menor infractor” a los 6 años; en Aguascalientes a los 7; en San Luis Potosí y Tabasco a los 8; en Coahuila a los 10; en Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Tlaxcala y Yucatán, a los 11 años, y en Baja California Sur, Durango, Hidalgo y Nuevo León a los 12 años⁵¹.

De la misma forma y con resultados similares, en el Informe Especial sobre la situación de los Derechos Humanos de los Internos en los Centros de Menores de la República Mexicana, presentado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el año dos mil tres en relación a la edad mínima en que se consideran “menores infractores”, se señalaron las mismas cifras anteriores.

Asimismo, respecto a la edad para considerar a una persona penalmente responsable, se señaló que en Aguascalientes, Coahuila, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán, se encuentra fijada al cumplir los 16 años; en Tabasco a los 17; en Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Sonora y Zacatecas, así como en materia federal, a los 18. Antes de esas

⁵¹ Román González, Carlos Raúl. *Delincuencia Juvenil*. México. Universidad Loyola del Pacífico. 2003. p. 58.

edades, se aplican las leyes de menores infractores por violación a la ley penal⁵².

Además, las políticas de los Consejos Tutelares parten del principio de que la conducta antisocial de la población adolescente no necesita castigo, sino tratamiento, modificándose la idea de punibilidad o imputabilidad de los delitos cuando son cometidos por personas adolescentes.

Por otro lado, a partir de los años noventa, en México, empieza a desarrollarse un nuevo sistema, una nueva ideología que respeta los derechos fundamentales de infantes y adolescentes, pero que sanciona sus conductas sociales consideradas como delitos, este es el sistema de protección integral de la infancia-adolescencia.

Defender la necesidad de que el derecho penal de la población adolescente se rija por el principio de culpabilidad, es un paso necesario para construir sistemas penales mínimos, racionales y democráticos. Por el contrario, cualquier intento de construir garantías que ignore este principio, creo que está destinado al fracaso⁵³.

Con el surgimiento de la ideología de protección de los derechos humanos a nivel internacional, surgen debates y cuestionamientos en torno a la reducción de la edad penal y la eficacia y eficiencia de la rehabilitación o readaptación que deben observar quienes son segregados en los comúnmente denominados Consejos Tutelares de Menores.

Además, se cuestionan la violación de derechos fundamentales y de garantías constitucionales de que son víctimas las y los adolescentes en los procesos penales; la creación de tribunales, jueces y especialistas en la administración y procuración de justicia juvenil, y la corresponsabilidad de la sociedad y de los

⁵² Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Informe Especial sobre la situación de los Derechos Humanos de los Internos en los Centros de Menores de la República Mexicana*. 2003.

⁵³ Cillero Bruñol, Miguel. "Nulla poena sine culpa. Un límite necesario el castigo penal de los adolescentes" en García Méndez, Emilio. *Infancia-Adolescencia: de los derechos y de la justicia*. Buenos Aires. Ed. Forum Pacis. 1994. p. 125.

padres o tutores en las conductas delictivas que comete la población adolescente, por mencionar algunos.

1.2.4. Político-Criminal.

Con todo este escenario, conocer las principales conductas cometidas por personas adolescentes, que a su vez sean constitutivas de delito, nos permite identificar de una mejor manera las fallas que en materia de responsabilidad penal y justicia juvenil se han desarrollado para dicha población. Al respecto, en este apartado, se pretende identificar y dar a conocer de manera gráfica aquellas conductas delictivas que en su mayoría comete la población adolescente.

Sin analizar concretamente la situación de cada entidad federativa, y siguiendo las estadísticas que para el año 2001 la doctora Villanueva Castilleja da a conocer en su obra que ya hemos citado, se desprende la existencia de datos generales que ayudan a entender la problemática en cuestión.

De esta manera, se derivan dos grandes grupos de infracciones, como comúnmente se conoce a las conductas cometidas por personas adolescentes. El primero lo constituyen cuatro grupos de delitos en el siguiente orden: contra el patrimonio, contra la vida e integridad corporal, contra la salud y contra la integridad y libertad sexual, ya que de un total de 33,630 adolescentes puestos a disposición de instituciones jurisdiccionales, 17,234 ingresaron por dichas causas, lo que representa el 51.25%.

El segundo grupo lo integran quienes cometieron faltas administrativas con 12,826 ingresos, que representan el 38.14% del universo total.

Los delitos de menor incidencia los constituyen aquellos contra la seguridad de las personas con 901 casos (2.68%), contra el Estado 243 casos (0.72%),

contra la libertad y garantías individuales y sociales con 100 casos (0.29%), y contra la moral pública y buenas costumbres 132 casos (0.41%); asimismo se contabilizan 1,132 ingresos por encontrarse en estado de peligro (3.37%), y 1,132 (3.37%) casos bajo el rubro de otros⁵⁴.

Como ejemplo de lo anterior, se presentan las siguientes gráficas, que aunque representan cifras concretas del Distrito Federal durante el año 2003, sirven para dar cuenta de las principales conductas delictivas cometidas por adolescentes y que son sancionadas en las instancias de segregación correspondientes.

⁵⁴ Villanueva Castilleja, Ruth Leticia. *op. cit.* p. 162.

INFRACCIÓN	PRIMOINFRACTORES				REITERANTES				SUB-TOTAL		TOTAL	%
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres	Mujeres		
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres						
Robo Calificado	1623	130	639	11	2,262	141	2,403	68.5				
Robo Simple	158	62	41	5	199	67	266	7.6				
Tentativa de Robo	87	5	26	0	113	5	118	3.4				
Lesiones Calificadas	69	24	3	0	72	24	96	2.7				
Abuso Sexual	82	1	8	0	90	1	91	2.6				
Delitos Contra la Salud	67	3	17	2	84	5	89	2.5				
Encubrimiento	61	9	14	0	75	9	84	2.4				
Daños en Propiedad Ajena	58	4	3	1	61	5	66	1.9				
Homicidio Calificado	44	5	12	0	56	5	61	1.7				
Portación de Arma Prohibida	37	2	12	0	49	2	51	1.5				
Violación	30	0	4	0	34	0	34	1.0				
Lesiones Simples	25	3	1	0	26	3	29	0.8				
Tentativa de Homicidio	11	7	3	0	14	7	21	0.6				
Ataques a Vías de Comunicación	9	0	3	0	12	0	12	0.3				
Portación de Objetos Aptos para Agredir	10	0	2	0	12	0	12	0.3				
Allanamiento de Morada	7	2	0	0	7	2	9	0.3				
Extorsión	4	2	0	0	4	2	6	0.2				
Uso de Moneda Falsa	3	2	1	0	4	2	6	0.2				
Viol. a la Ley General de Población	6	0	0	0	6	0	6	0.2				
Violencia Familiar	3	3	0	0	3	3	6	0.2				
Falsificación de Documentos	5	0	0	0	5	0	5	0.1				
Privación Ilegal de la Libertad	3	1	1	0	4	1	5	0.1				
Viol. de Leyes Contra Delinc. Org.	4	0	0	0	4	0	4	0.1				
Homicidio Simple	2	0	1	0	3	0	3	0.1				
Resistencia a Particulares	1	2	0	0	1	2	3	0.1				
Viol. Ley Armas Fuego y Explosivos	3	0	0	0	3	0	3	0.1				
Abuso de Confianza	2	0	0	0	2	0	2	0.1				
Corrupción de Menores	2	0	0	0	2	0	2	0.1				
Fraude	1	1	0	0	1	1	2	0.1				
Secuestro	0	1	1	0	1	1	2	0.1				
Tentativa de Violación	2	0	0	0	2	0	2	0.1				
Alteración y Daños al Ambiente	1	0	0	0	1	0	1	0.0				
Cóhecho	1	0	0	0	1	0	1	0.0				
Evasión de Presos	1	0	0	0	1	0	1	0.0				
Omisión de Auxilio	0	1	0	0	0	1	1	0.0				
Portación de Polvora y Explosivos	1	0	0	0	1	0	1	0.0				
Posesión del Producto Robado	0	1	0	0	0	1	1	0.0				
Viol. a Ley Federal de Derechos de Autor	1	0	0	0	1	0	1	0.0				
TOTAL	2,424	271	792	19	3,216	290	3,506	100				

Fuente: Estadísticas del Consejo de Menores del Distrito Federal. Secretaría de Seguridad Pública. México, D.F. Año 2003

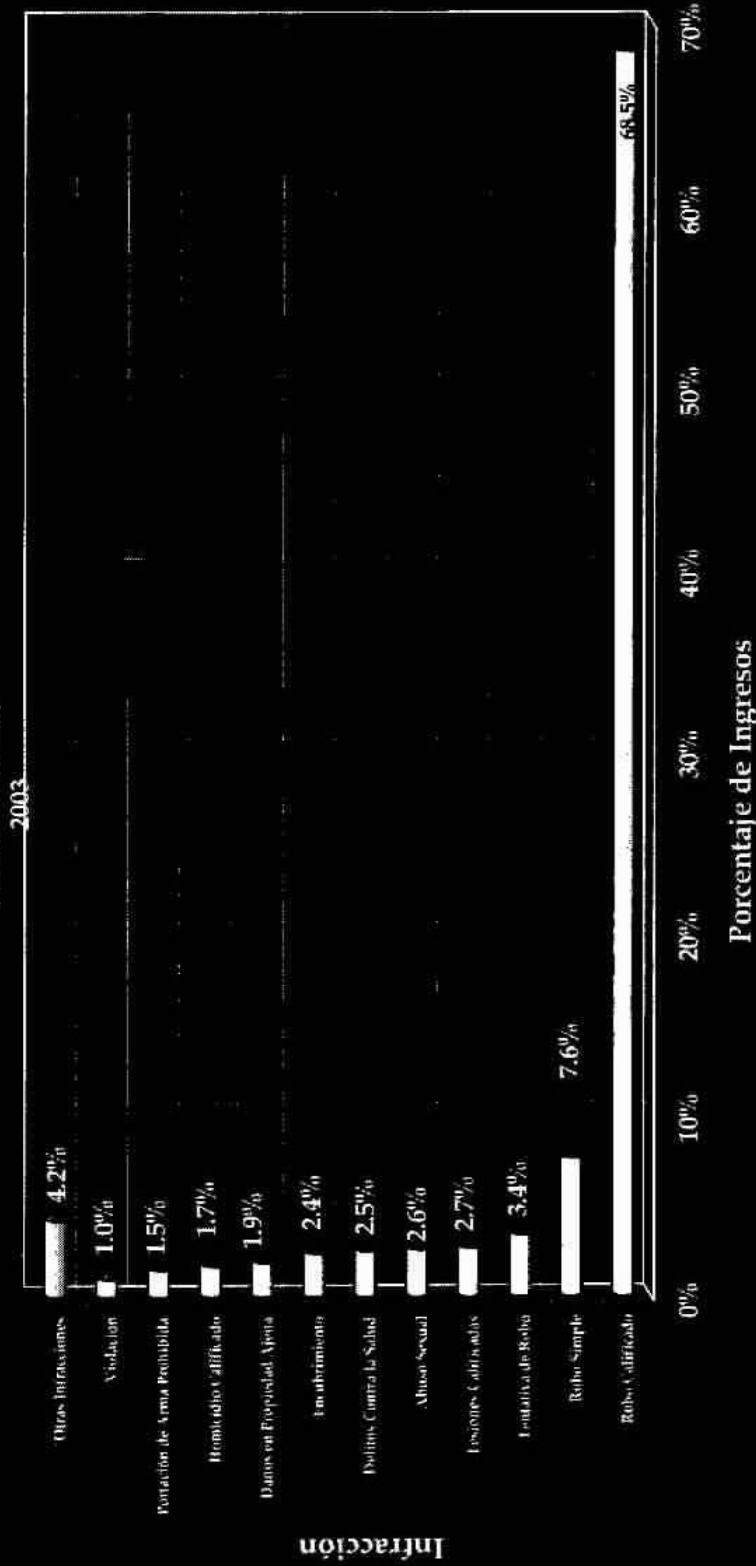
En la gráfica anterior⁵⁵, se pueden ver claramente las principales conductas consideradas como delictivas cometidas por personas adolescentes, las cuales comprenden el robo, las lesiones, el abuso sexual y los delitos contra la salud, el daño en propiedad ajena, el homicidio calificado, la portación de arma prohibida y la violación, estableciéndose un comparativo entre conductas cometidas por primoinfractores, o por primera vez, y aquellas reiterantes, efectuadas tanto por adolescentes del género masculino como femenino.

Como se puede observar en la siguiente gráfica⁵⁶, se muestran los porcentajes más elevados de conductas consideradas como delictivas por las que la población adolescente ingresa al Consejo de Menores del Distrito Federal, dentro de las cuales el robo sigue siendo la principal conducta cometida por dicho sector poblacional.

⁵⁵ Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. *Estadísticas del Consejo de Menores del Distrito Federal*. 2003.

⁵⁶ *Ídem*.

Consejo de Menores Ingreso de Menores por Infracción (valores relativos) 2003



Cuando la comisión de un delito califica como robo simple, además de otras penas aplicables, el infractor debe cumplir con el pago de una multa. En caso de que el infractor sea menor de edad, el pago de la multa se realiza a través de la familia o de la institución que lo custodie. En caso de que el infractor sea menor de edad y no tenga recursos económicos suficientes para pagar la multa, el pago de la multa se realiza a través de la familia o de la institución que lo custodie. En caso de que el infractor sea menor de edad y no tenga recursos económicos suficientes para pagar la multa, el pago de la multa se realiza a través de la familia o de la institución que lo custodie.

El presente informe es el resultado de un estudio realizado por el Consejo de Menores del Poder Judicial de la Federación, en el año 2003.

Ahora bien, la misma doctora Villanueva Castilleja da a conocer cifras interesantes respecto de las conductas delictivas cometidas por las y los adolescentes, dependiendo de la edad de éstos.

La estructura delictiva se centra en los rangos de 16 a 18 años de edad con 55.68%, es decir, que más de la mitad de todos los ingresos corresponde a adolescentes en las edades más críticas de conformación de la personalidad, de socialización y por ende, en la edad clave para decidir a futuro el vivir respetando o no las normas jurídicas específicas.

El rango de 12 a 15 años también es significativo ya que representa el 42.44%, edades en que las personas adolescentes requieren de mayor protección no sólo familiar y social, sino además preventiva contra la delincuencia y las conductas antisociales.

Otro dato relevante relativo a la edad es la precocidad en la conducta cometida, ya que casi un 2% de casos canalizados en las instituciones tutelares en todo el país, son menores de 11 años, lo que obliga a actuar en acciones de prevención no penal para personas infantes⁵⁷.

Nuevamente, las siguientes gráficas correspondientes al Distrito Federal, para el año 2003, ayudan a ejemplificar esta situación.

⁵⁷ Villanueva Castilleja, Ruth Leticia. *op. cit.* p. 164.

EDAD	PRIMOINFRACTORES		REITERANTES		SUB-TOTAL		TOTAL	%
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres		
11	9	3	2	0	11	3	14	0.4
12	33	4	10	0	43	4	47	1.3
13	87	14	18	1	105	15	120	3.4
14	172	19	39	4	211	23	234	6.7
15	364	48	77	6	441	54	495	14.1
16	670	88	187	2	857	90	947	27.0
17	1005	84	437	5	1,442	89	1,531	43.7
18*	84	11	22	1	106	12	118	3.4
TOTAL	2,424	271	792	19	3,216	290	3,506	100

* Menores infractores que infringieron las leyes antes de los 18 años.

Fuente: Estadísticas del Consejo de Menores del Distrito Federal. Secretaría de Seguridad Pública. México, D.F. Año 2003

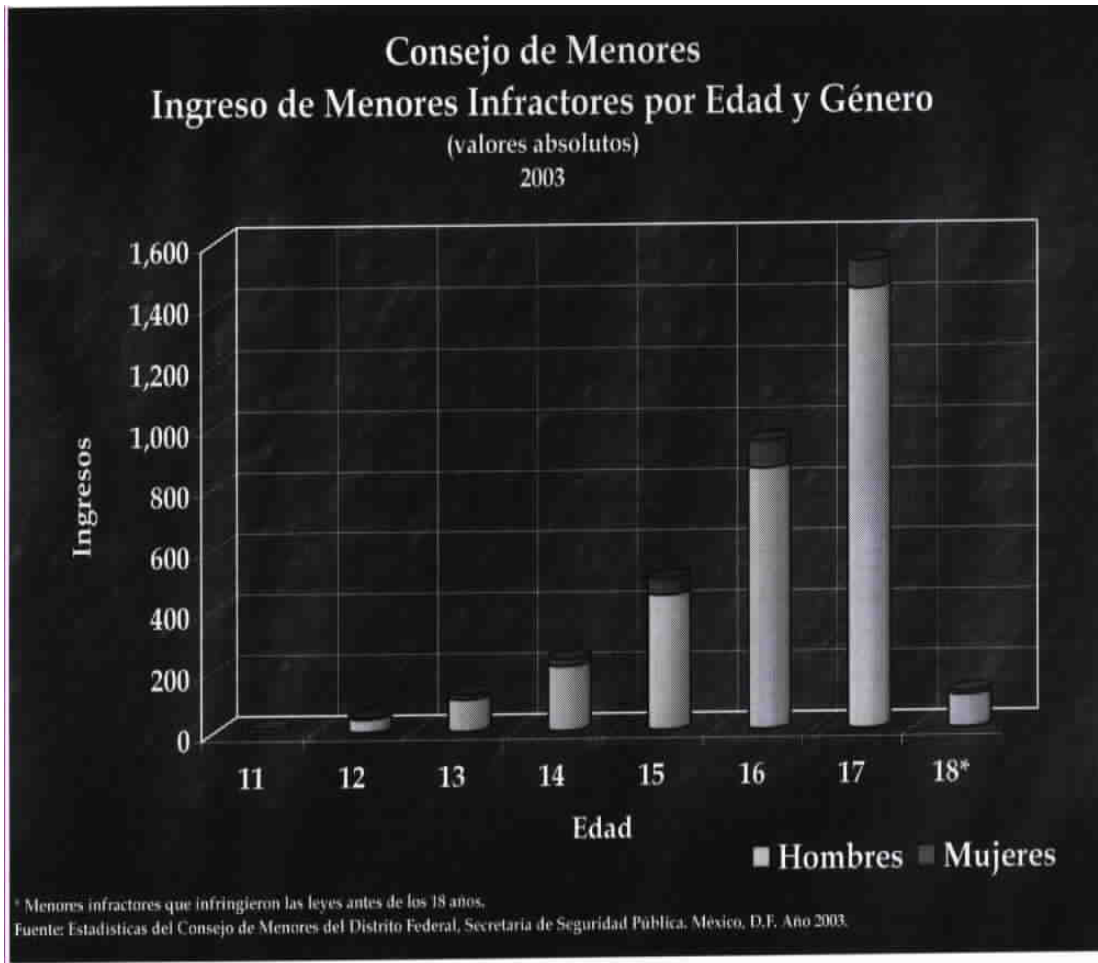
En la gráfica anterior⁵⁸, se muestran las principales edades en las cuales se cometen la mayor cantidad de conductas consideradas como delictivas por personas adolescentes, resaltándose la comprendida entre los 14 y 17 años, haciéndose la separación entre primoinfractores y reiterantes, tanto del género masculino como femenino.

Por otra parte, de manera porcentual se muestra en la siguiente gráfica⁵⁹, que la edad promedio en la cual cometen una mayor cantidad de delitos, es a partir

⁵⁸ Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. *Estadísticas del Consejo de Menores del Distrito Federal*. 2003.

⁵⁹ *Ídem*.

de los catorce años, teniendo un aumento sumamente elevado en los 16 y 17 años.



Finalmente, los Estados donde se registra el mayor número de adolescentes puestos a disposición de instituciones jurisdiccionales son: Baja California (42.61%) lo que representa casi la mitad del universo nacional, seguido de Nuevo León con 11%, el Distrito Federal con 6.87%, Chihuahua con 6.15%, Tamaulipas con 3.46% y Zacatecas con 2.58%.

Si se toman en consideración las tasas de adolescentes puestos a disposición por cada 100,000 habitantes, se registran dos estados con tasas muy elevadas: Baja California y Colima; y 8 entidades federativas con tasa intermedias:

Aguascalientes, Baja California Sur, Nuevo León, Tamaulipas, Zacatecas, Distrito Federal, Querétaro y Quintana Roo.

Por su parte, las tasas más bajas corresponden a los Estados de Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Oaxaca y Puebla de acuerdo con los casos reportados por las instituciones tutelares⁶⁰.

⁶⁰ Villanueva Castilleja, Ruth Leticia. *op. cit.* p. 166.

Capítulo II. Modelos de Atención e Instancias de Segregación.

2.1. El Sistema Tutelar.

2.1.1. Antecedentes.

Este sistema tiene antecedentes muy remotos respecto de la forma que fue adoptando para llegar a lo que ahora conocemos como tal, para mencionar algunos, se realizará brevemente una exposición en relación a los principales conceptos utilizados en dicho sistema y la forma en que se reguló la protección de las y los adolescentes en otros países, de los cuales deriva y se establece este sistema en México.

En el sistema tutelar se utilizó el término “derecho de menores” para referirse al *conjunto de normas jurídicas, de interés público, reguladoras del cuidado, educación, desarrollo y formación de los menores, en sus distintas etapas de evolución, y que establecen los medios para garantizar sus relaciones personales y económicas frente a la familia y la sociedad, y crean, además, el sistema normativo que regula la intervención Estatal para protegerlos de situaciones irregulares originadas en su abandono, estado peligroso o la comisión de hechos calificados en la ley penal como delictivos*¹.

Asimismo, se creó la figura jurídica del “derecho tutelar de menores”, como *conjunto de normas jurídicas, de derecho público, que regulan el tratamiento de los menores en estado peligroso, o de los que han cometido hechos calificados en la ley como delitos, con el específico propósito de lograr su reeducación y prevenir nuevas conductas irregulares. Se le denomina tutelar por ser*

¹ Pavón Vasconcelos, Francisco. *Diccionario de Derecho Penal*. México. Ed. Porrúa. 2003. p. 354.

*precisamente ésta la naturaleza de la intervención que en dicho tratamiento tiene el Estado*².

Por “infracción” se entendió todo acto que infringe una ley, regla o compromiso contraído socialmente por la persona adolescente, el que en ocasiones podía constituir un delito.

La “justicia de menores” era entendida como el *conjunto de dispositivos legales e institucionales dedicados a una forma sui generis de ejecución de la beneficencia a través del órgano judicial*³.

“Menor” era la expresión que refería a personas estimadas inmaduras intelectualmente por su corta edad, al no haber cumplido la mayoría de edad señalada en la ley para considerarlas plenamente capaces y por ello, sujetos imputables penalmente⁴.

En congruencia con la definición anterior, “menores infractores” eran aquellos sujetos menores de 18 años que manifestaban en su conducta un ataque a los bienes jurídicamente protegidos por la legislación o que adolecían de una naturaleza que los aproxima al delito.

Ahora bien, por “rehabilitación” se consideró *el proceso llevado a cabo para reintegrar al condenado al ejercicio de sus derechos civiles, políticos o de familia, perdidos en virtud de la sentencia definitiva dictada en un proceso, o en cuyo ejercicio estuviere suspendido*⁵.

En este sentido, el “tratamiento” debe entenderse como el conjunto de medios y procedimientos con los que se intenta curar una situación que origina conductas tipificadas como delitos en las leyes penales.

² *Íbidem*, p. 366.

³ Beloff, Mary. “Algunas confusiones en torno a las consecuencias jurídicas de la conducta transgresora de la ley penal en los nuevos sistemas de justicia latinoamericanos” en García Méndez Emilio. *Infancia-Adolescencia: de los derechos y de la justicia*. Buenos Aires. Ed. Forum Pacis. 1994. p. 55.

⁴ Pavón Vasconcelos, Francisco. *op. cit.* p. 693.

⁵ *Íbidem*, p. 882.

Finalmente, el término “tutela” que da el nombre a este sistema, era la institución jurídica a la que se confiere autoridad para cuidar de la persona y los bienes de aquel que por su minoría de edad, o por otra causa, no tiene capacidad de ejercicio.

La tutela es la institución supletoria de la patria potestad, mediante la cual se provee a la representación, a la protección, a la asistencia, al complemento de los que no son suficientes para gobernar su persona y derechos por sí mismos, para regir, en fin, su actividad jurídica⁶.

La evolución histórica que ha tenido este sistema, ha sido de la siguiente manera:

Los Institutos de Protección de las personas menores de edad que han quedado huérfanas, surgen como potestades familiares, para luego transformarse en instituciones que llegan, en el periodo clásico y posclásico, a unificarse y ser consideradas como deberes.

Según los datos más antiguos de la civilización Romana, la tutela es concebida como un instituto de protección, pero también como un medio para suplir la deficiente capacidad de obrar de una persona, menor o incapaz. Ambas cuestiones son asuntos estrictamente familiares que no trascienden del grupo.⁷

La organización de tipo familiar que se daba en la civilización Romana dependía de una figura central o principal, que era la única persona con capacidad de disponer de los objetos o sujetos de los que se conformaba el grupo familiar: el *pater familias*.

Él era la única persona encargada de la conservación, representación e incremento de los bienes familiares, donde incluso las mujeres y la población infante dependían de las decisiones que hacia ellos dirigía el *pater familias*; en

⁶ Ramírez, Edolia. *Concepto de tutela*. México. Fondo de Cultura Económica. 1998. p. 15.

⁷ Brena Sesna, Ingrid Lilian. *Intervención del Estado en la Tutela de Menores*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1994. p. 19.

caso de conflictos de mujeres o niñas y niños, aquél era el único con capacidad de ejercicio para representarlos en juicios en que se vieran involucrados.

Ante esta forma de organización, era necesario establecer normas jurídicas para identificar a la persona que quedaría a cargo del patrimonio familiar⁸ o de los infantes cuando el *pater familias* faltare o muriere. Así surge la figura de la tutela, dividida en testamentaria, legítima y dativa.

La tutela testamentaria⁹, como su nombre lo indica, queda a cargo del propio *pater familias*, el cual puede designar a través de testamento, a la persona que a su muerte quedará a cargo de las y los infantes o adolescentes. La persona designada en el testamento iniciaría sus funciones como tutor desde el momento mismo en que aquél entra en vigor. No requería confirmación por parte de la autoridad, ni aceptación por parte de la persona designada.

En la tutela legítima¹⁰, el *pater familias* no designa a la persona que quedará como responsable de las y los infantes o adolescentes, asimismo, la persona designada puede no hacerse cargo de la responsabilidad encomendada. En este caso, la legislación establece la persona encargada de ejercer la tutela.

Respecto de la tutela dativa¹¹, *“cuando faltaba el tutor testamentario y no había posibilidad de nombrar uno legítimo, la autoridad podía designarlo. Con conocimiento de causa, el magistrado nombra al tutor mediante una orden especial, con la expresión tutores do. Antes de extender el nombramiento, el magistrado debe escuchar la opinión de los tribunos de la plebe... una vez nombrado el tutor dativo, no puede renunciar ni ceder su cargo...”*¹².

⁸ Debe entenderse como el conjunto de los bienes materiales y debidos sobre el que una familia ejerce el derecho de propiedad. Jurídicamente la noción de patrimonio engloba igualmente las deudas. La propiedad y la administración de los bienes en el marco familiar ha sido siempre origen de una reglamentación compleja y de una gran importancia práctica.

⁹ Actualmente esta figura se encuentra regulada en el Título Noveno “De la Tutela”, Capítulo II “De la Tutela Testamentaria”, del *Código Civil Federal*.

¹⁰ Actualmente esta figura se encuentra regulada en el Título Noveno “De la Tutela”, Capítulo III “De la Tutela Legítima de los Menores”, del *Código Civil Federal*.

¹¹ Actualmente esta figura se encuentra regulada en el Título Noveno “De la Tutela”, Capítulo VI “De la Tutela Dativa”, del *Código Civil Federal*.

¹² Brena Sesna, Ingrid Lilian. *op. cit.* p. 24.

Esta organización regida por el *pater familias* empezó a tener decadencias al generarse una intervención creciente de la autoridad pública en el control del régimen tutelar.

Posteriormente, durante el periodo posclásico, la Iglesia Cristiana adquiere gran fuerza; en consecuencia, los principios de la religión son reconocidos como básicos por los juristas de la época. El espíritu cristiano aporta a la civilización Romana, entre otros, el principio de piedad, traducido al ejercicio de obras de misericordia; el socorro a huérfanos, viudas y viejos forma parte de esas obras. La defensa de pupilos y viudas que en cualquier persona significa un acto de naturalidad, para los cristianos es la obediencia a la palabra de Dios¹³.

Más tarde, la Iglesia actúa directamente, toma la *tuito*¹⁴ del emperador y realiza actos encaminados a proteger a los oprimidos y a los débiles. Los orfanatos y la administración de los institutos píos dependen de la Iglesia. En las provincias, los obispos intervienen junto con los magistrados en la asignación de tutores dativos y en los archivos de la Iglesia se custodian los actos tutelares.

Esta forma de organización patriarcal, no difirió mucho de lo acontecido en los pueblos germánicos:

En la época primitiva, la *sippe* es una organización agraria y militar que adquiere con el tiempo influencia en la vida económica de la comunidad. La *sippe* —el grupo familiar— comprende a todos los hombres y mujeres engendrados por un padre troncal común.

El señor de la casa ejerce la *munt* como potestad jurídica personal sobre todos aquellos que se encuentran vinculados con la comunidad doméstica. La mujer y los hijos se encuentran bajo la *munt*, pero contra los excesos

¹³ En este periodo debe entenderse el amplio dominio que en la cuestión ideológica desarrollaba la religión como medio de control social de las personas.

¹⁴ Se concede la *tuito* para proteger jurídicamente a los débiles cuando resultan insuficientes las normas comunes del derecho.

que pudiese cometer el titular, pueden acudir a la *sippe* en busca de su protección.

El titular de la *munt* cuida y protege a los miembros de su grupo y representa hacia el exterior a todos los sometidos a él; se hace cargo de los procesos en los que estén involucrados y responde de los delitos por ellos cometidos.¹⁵

En estos pueblos, la tutela era llevada a cabo principalmente en el aspecto teórico, es decir a través de principios, pues distaba mucho de lo que realmente pasaba en la práctica¹⁶.

A través de expresiones generales, el príncipe o la suma jerarquía política, se atribuye la protección general de los huérfanos, viudas, pobres, peregrinos y extranjeros. La influencia de la Iglesia origina que el rey germano asuma los deberes de protección a los débiles que corresponden a un príncipe cristiano¹⁷.

A través de la tutela regia, el monarca sustituye a la familia en la protección de los débiles, entre ellos, los menores de edad. La alta tutela se traduce en la facultad real de nombrar tutor, de otorgarle autorización para que el nombrado realice los actos de disposición de bienes pupilares. Incluso, corresponde al monarca la destitución del tutor, cuando proceda, por una mala gestión del cargo. El rey no actúa directamente sino a través de sus representantes jurisdiccionales.¹⁸

Lo que pasa en España en la época visigoda también es digno de comentarse, pues aunque no se presentaron cambios radicales o significativos respecto de lo que pasaba en la época posclásica del imperio romano, y por tanto respecto de los grupos germánicos, es un antecedente para identificar la evolución de este sistema hasta nuestros días.

La legislación romano-cristiana había alcanzado un grado evolutivo que garantizaba una mayor protección de la persona menor de edad y de sus

¹⁵ Brena Sesna, Ingrid Lilian. *op. cit.* pp. 20–21.

¹⁶ Aquí se puede ver claramente lo que pasa con la emisión de normatividad jurídica cuya aplicación no se da en la práctica, problema que lleva a un desconocimiento de las leyes.

¹⁷ Brena Sesna, Ingrid Lilian. *op. cit.* p. 19.

¹⁸ *Ibidem.* p. 30.

bienes, de manera que a los autores del *Breviario*¹⁹ (de Alarico, del año 506) bastó con recopilar leyes románicas del posclásico para lograr sus propósitos.

Más tarde, el *Liber Iudiciorum*²⁰, con un sistema de derecho romano vulgar, ofrece variantes con respecto al Breviario. Supone la simplificación técnico-jurídica de la institución tutelar y presenta la privatización de la misma. La intensa intervención pública de la época anterior se ve disminuida por la propia debilidad intrínseca del poder real visigótico.

Se observan rasgos de privatización de la institución (haciendo referencia a la figura de la tutela). La intervención pública es sustituida por la presencia del grupo familiar, y la tutela parece haber pasado de *onus publicum* a *onus familiae*. Son los parientes los que eligen al tutor cuando falta el testamentario legítimo, y también ejercen derechos sobre los bienes del menor, con facultades, inclusive, para disponer de ellos. El juez aparece únicamente como testigo de los actos, pero carece de facultades decisorias.²¹

Es difícil determinar qué derecho se aplica durante la Alta Edad Media en algunas regiones, ya que se desarrolla un derecho eminentemente consuetudinario; es decir, surge no de una organización política (prácticamente inexistente), sino de la propia comunidad que ante la debilidad del poder público, se ve obligada a hacer uso del ejercicio de la autotutela.

¹⁹ Conocido también con el nombre de Lex Romana Wisigothorum, el Breviario de Alarico es una recopilación de leyes elaborada durante el reinado de Alarico II (487-507d.C) por un grupo muy romanizado de técnicos en Derecho, nombrados para tal efecto. Fue posteriormente aprobado y promulgado de manera solemne en una Asamblea compuesta por Condes y por Obispos; esta Asamblea fue presidida por el Conde Goyarico en Aduris (actual Aire Sur l'Adour, Francia). El Breviario consta de:

- *Leges*, que son las constituciones imperiales tomadas por el *Códex Theodosianus* o Código Teodosiano, promulgado por Teodosio II, más novelas posteriores al 438 d.C. de Teodosio II, Valentiniano III, Marciano, Mayoriano y Severo.

- *Iura*, es decir, el *Liber Gai* que sería una interpretación o adaptación de las *Instituciones* de Gayo; Textos de las Sentencias de Paulo, un fragmento de las *Responsa* Papiniano, y algunas constituciones tomadas por los Códigos Gregoriano y Hermogeniano, que vienen incluidas en las *iura* y no en las *leges* por proceder de los citados códigos, que eran obras privadas.

Esta redacción de normas contendrían en especial normas de Derecho Privado, puesto que el Derecho Público no tendría vigencia positiva, por la desaparición del Estado y la Administración romana.

²⁰ El Código de Recesvinto (o *Lex Visigothorum* o *Liber Iudiciorum*) fue un cuerpo de leyes dispuesto por el rey Recesvinto para sus subditos godos y romanos, publicado probablemente el año 654.

Es conocido también como *Liber Iudicum*, *Codes legum*, *Liber Gothorum*, *Fori Iudicum*, *Forum Iudicum* y *Forum Iudiciorum* y sus normas se extendían a la población goda y romana, cuyas leyes anteriores quedaban derogadas (el Breviario de Alarico para los romanos y el Código de Leovigildo para los visigodos).

²¹ Brena Sesna, Ingrid Lilian. *op. cit.* p. 31.

De esta manera, el derecho va surgiendo en la realidad social cotidiana para hacer frente a las nuevas situaciones de hecho que se plantean y haciendo valer también, en cada caso, la tradición de cada formación jurídico-política independiente o semi-independiente.

Sin embargo, durante la misma época, empieza a darse un retroceso en la intervención del Estado en la tutela de la población infante y adolescente. La tutela empieza a ser, nuevamente, facultad del poder público.

El concepto amplio de la familia se va rompiendo en plena Edad Media por diversos motivos, unos individualistas, otros derivados de la reestructuración del poder público. Nuevamente el poder público retoma, como deber que le es propio, la protección de los menores.²²

Las Siete Partidas fueron precisamente el instrumento que definía la situación y el conjunto de reglas a las que quedarían sujetas las personas infantes y adolescentes, así como las encargadas de la responsabilidad de la población adolescente.

Antecedentes más recientes los encontramos hasta el siglo XVIII en Francia, donde la familia asumió la tutela de “menores huérfanos” según las reglas del *droit coutumier*²³. Los parientes reunidos en asamblea designaban al tutor y lo autorizaban a realizar los actos más importantes de la tutela.

Hacia el año 1790 se empezó a fomentar la aplicación de las reglas del *droit coutumier* a través de la puesta en marcha de un decreto que transformó la asamblea de parientes en un tribunal doméstico, que otorga a la pequeña asamblea familiar la calidad de consejo de familia encargado de controlar y vigilar la tutela.

²² *Ibidem*. pp. 33–34.

²³ En español se define como “derecho consuetudinario”.

En auxilio de este órgano, el tutor subrogado desempeña una función fiscalizadora sobre las actividades administrativas del tutor. Con el consejo de familia y la figura del protutor, aparece por primera vez un control para la tutela, ejercido ya no por un grupo familiar indefinido, sino por un organismo legalmente constituido.

Países como Italia y España, son claros ejemplos de Estados que adoptaron el sistema tutelar acogido y desarrollado por la influencia francesa. Sin embargo, existen países que se mantuvieron al margen de tal filosofía y optaron por desarrollar un modelo de protección tutelar con ligeras variaciones respecto del francés: Alemania y México entre otros.

En el caso concreto de México, las Siete Partidas tuvieron cierta influencia, a tal grado que fueron textos jurídicos que se encontraron a la par de instrumentos jurídicos como el Decreto Real de Carlos IV del 23 de enero de 1774, el cual declaró que los expósitos quedaban bajo la protección real.

En esta época, de la Colonia, existieron dos instituciones encargadas del desarrollo de la tutela: las Casas de Expósitos y las Juntas Provinciales²⁴, las cuales en caso de no existir en un determinado lugar dejaban sus funciones a las Juntas Municipales.

Hacia 1870, en el Código Civil para el Distrito Federal se estableció que las personas que hubiesen recogido o estado a cargo de un “menor de edad”, quedarían a cargo del mismo, la persona encargada fungiría como su tutor, con todas las obligaciones, facultades y restricciones inherentes al cargo, resultando así obligaciones generales como brindar y fomentar en ellos un buen trato.

El sistema tutelar establecido en el Código Civil de 1870 puede ser calificado de excepcional, puesto que se desligó

²⁴ Ambas Juntas (Provinciales y Municipales) debían proporcionar a los “niños expósitos o abandonados”, nodrizas sanas y honradas que se encargarán de criarlos en sus propias casas, y sólo en caso de no poder lograr esto, los hacían conducir a casas de maternidad.

de la tradición surgida del Código Napoleónico y del proyecto García Goyena. La Comisión Legislativa del Código, con una clara visión de la realidad, intuyó que el consejo de familia no correspondía a las costumbres de la sociedad. Sabiamente consideró que la reunión de parientes podía ser más causa de disturbios que de soluciones, cuando no hubiere respeto a la jerarquía doméstica.²⁵

En este Código, se establecieron como órganos encargados de aplicar y desarrollar el sistema tutelar: el tutor, el curador, el Juez y el Ministerio Público en ciertos casos.

El tutor surge con el objeto de defender y proteger a los comúnmente denominados “menores o incapaces” y al respecto Carlos Efrén Rendón Ugalde manifiesta que *“la tutela tiene el indiscutible objeto de proteger al menor o incapaz; es una institución que, por su naturaleza e importancia intrínseca, es de orden público y esencialmente básica en el desarrollo de la sociedad”*²⁶.

El curador²⁷ aparece con la responsabilidad de llevar a cabo la vigilancia de la administración de la tutela por la persona principal, y defender a la persona menor de edad cuando los intereses del tutor no fueran los más benéficos o adecuados para el ejercicio de la tutela.

Puede considerarse a este curador como un auxiliar del juez en la vigilancia de la tutela. El Juez, al recibir la información que le proporcionaba el curador, estaba facultado para actuar en consecuencia.

La responsabilidad que se atribuía al Ministerio Público en este Código se establecía en el artículo 445 y era oído siempre que el juez impusiera su autoridad en los negocios relativos a la tutela, fueran de la clase que fueran.

²⁵ Brena Sesna, Ingrid Lilian. *op. cit.* p. 38.

²⁶ Rendón Ugalde, Carlos Efrén. *La Tutela*. México. Ed. Porrúa. 2001. p. 26.

²⁷ El curador era el fiscal de la tutela, y como tal, tenía el más estricto deber de dar parte al juez de los actos que le parecieran desventajosos o perjudiciales a los intereses del tutelado. Pero las funciones del curador no se reducían a vigilar los actos del tutor; el curador también representaba “al menor” en el caso de oposición de sus intereses con los del tutor.

La organización que se dio en el Código Civil respecto del sistema tutelar, fue prácticamente la misma que en el Código Civil de 1884, la Ley de Relaciones Familiares de 1917 y el Código Civil de 1928.

El Código Civil del Distrito Federal ha mantenido el sistema de autoridad bajo el control del Juez de lo Familiar y el Consejo Local de Tutelas, con la intervención del Ministerio Público; además, el Estado ejerce la tutela de los “menores desamparados” internos en instituciones oficiales.

El sistema tutelar imperante aún en nuestro país se desarrolla tomando en consideración estos antecedentes que existieron sobre la regulación de la tutela. La persona infante y adolescente sigue siendo sujeta a protección por su calidad de “minoría de edad”, razón por la cual se considera que debe seguir siendo protegida por las leyes e instituciones destinadas para tal efecto.

Es así como surgen instituciones cuyos objetivos son la protección de la persona adolescente en conflicto con la ley penal en cada una de las entidades federativas, las cuales con el pretexto de la defensa de sus derechos, fueron quedando con el control de este sector poblacional, sometiéndolos a figuras y procedimientos creados y aplicables para personas adultas acusadas de llevar a cabo la comisión de conductas consideradas como delictivas.

Cabe mencionar que los principales postulados del sistema tutelar son²⁸:

a) Establece criterios criminológicos propios del positivismo: de esta concepción deriva un sistema de justicia de menores de edad que respalda las reacciones estatales coactivas, frente a los infractores (o potenciales infractores) de la ley penal, a partir de las ideas del tratamiento, la resocialización y la defensa de la sociedad frente a los peligrosos²⁹.

²⁸ Tomadas de un escrito publicado por Guillermo Enrique Friele titulado *Disposición tutelar vs. protección integral de los derechos del niño*.

²⁹ Beloff, Mary A. “La Aplicación directa de la Convención Internacional sobre los derechos del niño en el ámbito interno”, en Abregu, Martín y Courtis, Christian (comp.). *La Aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*. CELS/Editores del Puerto, Asunción. 1997. p. 626.

Este enfoque condujo al reemplazo de las penas propiamente dichas por distintas medidas de seguridad aplicables a las personas menores de edad que se hallaban en estado material o moral de abandono.

b) Adopta elementos propios de la tutela de personas menores de edad tales como:

1.- que la persona "menor" no sea considerada un sujeto de derecho íntegro. Así, la o el "menor infractor" cuando es sometido a un proceso penal, no goza de la totalidad de derechos y garantías básicos que en igual situación tiene un adulto. Por lo tanto, este enfoque no hace distinción entre el tratamiento de aquellos que cometieron algún delito, y los que se encuentran en un estado de amenaza o vulneración de sus derechos fundamentales.

Esta modalidad permite que las reacciones estatales sean dispuestas por tiempo indeterminado, reconociendo como único límite la mayoría de edad, oportunidad en la que cesa la medida tutelar a la que estaba sometida la persona.

2.- el análisis de las consecuencias nocivas que esta forma de tratamiento de las y los "menores" traía aparejadas, ya que los índices de marginación y violencia fueron en aumento, a pesar de la intervención supuestamente protectora del Estado.

c) Contemplaba la figura de "Jueces de Menores", los que siendo Magistrados no cumplen una función jurisdiccional, ni ocupan una posición independiente dentro del proceso penal, pues actúan en forma paternalista, asumiendo funciones propias de las políticas sociales.

La concepción de otro como objeto o como súbdito, pero no como sujeto con derechos, la oficiosidad en la

actuación judicial, las cuestiones morales y religiosas como fundamento de las decisiones penales, la privación de la libertad como regla bajo el nombre de medida de internamiento, en suma, la violación de todas las garantías individuales, son características compartidas tanto por el procedimiento inquisitivo cuanto por el procedimiento previsto por las leyes de la situación irregular³⁰.

De esta manera, las funciones del juez dentro de las leyes que propician un sistema tutelar o asistencial son:

- 1.- no funciona como juez, sino como padre;
- 2.- hace ejercicio de los derechos de corrección; y,
- 3.- posee facultades ilimitadas respecto de la disposición e internación de las personas “menores infractoras” (máxima medida de coerción), sin que las mismas puedan ser puestas en crisis por las partes.

d) Establece “institutos de menores” y “reformatorios” como medida de control social específico.

[...] se sientan de este modo las bases de una cultura tal de la asistencia, que no puede proteger sin una previa clasificación de naturaleza patológica. Una protección que sólo se concibe en los marcos de las distintas variantes de la segregación y que, por otra parte, reconocen al menor de edad, en el mejor de los casos, como objeto de la comprensión pero, de ningún modo, como sujeto de derechos³¹.

e) Promueve la creación de leyes que:

- 1.- a las personas infantes y adolescentes no les reconocen las garantías fundamentales que poseen las adultas;
- 2.- mezclan lo asistencial con lo penal (menor abandonado = delincuente);
- 3.- dejan a las personas adolescentes fuera del sistema penal, como sujetos de derechos, pero las mantienen materialmente dentro, al sólo efecto de ejercer sobre ellas un coactivo control social; y

³⁰ *Íbidem*. p. 627.

³¹ García Méndez, Emilio. "Para una historia del control penal de la Infancia. La informalidad de los mecanismos formales de control social". Revista Lecciones y Ensayos. Nº 53. p. 43.

4.- causan, de hecho, una judicialización de la pobreza.

Sin embargo, a partir de los años noventa con el surgimiento del sistema de protección integral de las personas infantes y adolescentes, donde se considera a estas últimas como titulares de derechos y obligaciones, inclusive de responsabilidad penal en el concierto internacional, surge la necesidad de reformar y desarrollar en nuestra legislación interna instrumentos internacionales acordes a la nueva tendencia ideológica, tales como la Convención sobre los Derechos del Niño, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para los Jóvenes Privados de Libertad y las Directrices de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil.

Al respecto, en el informe emitido por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, hasta el año 2004 se establece:

[...] únicamente en la Ley para el Tratamiento de Niños, Niñas y Adolescentes en Conflicto con la Ley para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, así como las existentes en los estados de Campeche, Coahuila, Chiapas, México y Nayarit se ha adoptado un sistema garantista. Existen otras entidades federativas que han incorporado el reconocimiento de ciertas garantías a favor de los menores, que los ubican, ...en un sistema mixto, tal es el caso de Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Sonora, Tlaxcala y Yucatán. Las entidades federativas que conservan una legislación tutelar son: Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.³²

Lo anterior deja de manifiesto que aún y cuando se ha promovido la adopción de un sistema de protección integral o garantista, las legislaciones federal y estatales distan mucho de desarrollar al pie de la letra los principios o

³² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. *Diagnóstico de los Derechos Humanos en México*. México. Ed. Mundi-Prensa. 2004. p. 15.

lineamientos que en dicho sistema se fomentan, manteniendo una serie de disparidades en los ordenamientos jurídicos existentes.

2.1.2. Instancias encargadas de regular los comportamientos de las personas menores de edad.

Aunque resulta complejo y por lo tanto difícil desligar la historia y evolución del sistema tutelar, de las instancias encargadas de defender los derechos de las personas infantes y adolescentes, así como los proyectos y políticas públicas desarrolladas para su atención, en este apartado se hará referencia a los organismos que se fueron creando a través de la historia, con el objeto de atender y rehabilitar a la población adolescente en conflicto con la ley penal, aún y cuando en el desarrollo de subcapítulos anteriores, ya se haya hecho referencia brevemente a los mismos.

El sistema tutelar surgió y se consolidó por la forma en que se consideró y trato que se dio a la persona infante y adolescente que aún no cumplía los dieciocho años de edad, la cual desde los pueblos prehispánicos, fue considerada como una persona que por su situación de “minoría de edad” tenía que sujetarse a programas de tutela y protección por parte del ente gubernamental, razón por la cual a fines del siglo XIX se crearon instancias encargadas de brindarle la tutela estatal, así como promover su rehabilitación.

La doctrina tutelar...surgió en Chicago entre fines del siglo XIX y principios del XX. Esta doctrina se sustentó en la preocupación por aquellos niños y niñas que cometían delitos o infracciones a la ley penal, así como por aquellos que, según el criterio del Estado, se encuentran en una “situación de riesgo”, ya sea por aparente abandono, por peligro de ser corrompidos por los adultos, por su entorno socioeconómico u otros factores. Derivado de este enfoque, la doctrina de la situación irregular se centra en el asistencialismo institucional y gubernamental, que interviene sólo en casos en que la situación de los niños y

niñas es “irregular” por medio de instrumentos fundamentalmente judiciales³³.

El primer Tribunal para Menores, fue creado en los Estados Unidos de América al finalizar el siglo XIX, para ser exactos, en 1899 en la ciudad de Chicago.

Éste era una corte especial, creada estatutariamente para determinar la categoría jurídica de las y los infantes y adolescentes que tenían problemas; poseía amplias facultades para resolver los conflictos que le eran presentados, utilizando un procedimiento que, obviamente, difería del que se utilizaba para enjuiciar a una persona adulta, ya que no se le acusaba a el o la adolescente por la comisión de un ilícito, sino que se le ofrecía ayuda y una guía para que pudiera desenvolverse, en el futuro, dentro de la ley. Los expedientes que tramitaban en dichos tribunales eran secretos y las audiencias se celebraban en un ambiente privado. El proceso penal era de corte informal y no se respetaban las garantías del debido proceso³⁴.

Luego se fundó otro Tribunal en Pensilvania en 1901 y de ahí pasó rápidamente la creación de estas instituciones a Europa, creándose sendos tribunales en Bélgica, Francia, Inglaterra, Suiza, Holanda, España, Italia y Alemania³⁵.

La Ley norteamericana establecía la irresponsabilidad de los menores hasta los 10 años de edad, por muy grave que resultara el hecho (la misma edad establecida por los aztecas), pero los que hubieran sido mayores de 10 años iban a la cárcel lo mismo que los adultos.³⁶

En México estarían vigentes en la mayor parte del siglo XIX los Tribunales y la legislación que en materia criminal implantara la Corona Española; razón por la

³³ Observatorio Ciudadano de Políticas de Niñez, Adolescencia y Familia. *Informe Alternativo sobre la vigencia de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia en México, dirigido al Comité de los Derechos de la Infancia*. México. 2005. p. 23.

³⁴ Estas características fueron tomadas de un escrito publicado por Guillermo Enrique Friele titulado *Disposición tutelar vs. protección integral de los derechos del niño*.

³⁵ Brena Sesna, Ingrid Lillian. *op. cit.* p. 20.

³⁶ *Ibidem.* p. 21.

cual las personas adolescentes eran juzgadas y castigadas en las justicias ordinarias y seculares.

Un ejemplo lo encontramos en el Código de Procedimientos Criminales de Tlaxcala de 1879, que por sus procedimientos concretos y amplios, nos da cuenta de la forma en que se imponía la legislación procesal penal, en el cual se juzga a la persona adolescente mediante el denominado “Procedimiento Criminal Ordinario”, al igual que en la época de la Colonia; de esta forma, la Justicia Penal para Adolescentes estimaría a la persona “menor de 18 años de edad y mayor de 14” como sujeto imputable, considerándolo capaz de comprender el significado de su conducta infractora a la Ley Penal³⁷.

Conforme a ese ordenamiento y las causas criminales consultadas, el procedimiento criminal se desarrolló como se describe en los siguientes párrafos:

I.- Iniciación del Procedimiento.- Puede iniciarse: por acusación, por denuncia o noticia privada y por querrela³⁸.

II.- Detención de la persona inculpada.- Podía ser incomunicada sin exceder de ocho días, salvo que existiere causa justificada en los lugares de detención³⁹.

III.- Declaración obligatoria.- Se tomaba a la persona inculpada entre las cuarenta y ocho horas continuas contadas desde el momento de su detención, en donde se preguntaban sus generales, y se practicaban todas aquellas diligencias necesarias⁴⁰.

³⁷ Molina Flores, Pedro. *600 Años de Ajusticiamiento Penal para Menores*. Tlaxcala. Universidad Autónoma de Tlaxcala. 2004. pp. 104-106.

³⁸ *Código de Procedimientos Criminales de Tlaxcala de 1879*. artículo 96.

³⁹ *Íbidem*. artículos 194, 197 y 200.

⁴⁰ *Íbidem*. artículos 201-210.

IV.- Declaración preparatoria.- La recibía el juez, auxiliado por su secretario, testigos de asistencia o escribano; ésta se hacía después de la declaración indagatoria⁴¹.

V.- Auto de formal prisión.- Se pronunciaba dentro del término de tres días contados desde el momento en que las diligencias practicadas presentaran méritos de continuar la detención, y contenía: el nombre de la persona contra quien se dicta; la clase de responsabilidad criminal; el delito que se persigue; el nombre de la persona acusadora, si lo hubiere; el dispositivo legal en que se fundaba; la prevención para que la persona detenida nombrara defensor dentro del término de veinticuatro horas, bajo el apercibimiento de darle el de oficio si no lo hiciera; y la orden para enviarle copia del auto dictado al encargado de la cárcel o establecimiento en que debía de guardarse en prisión, lo firmaba el juez y secretario y se notificaba a la persona inculpada o acusadora⁴².

VI.- Nombramiento del tutor.- El defensor nombrado por el juez tenía el carácter de tutor interino cuando la persona procesada fuere menor de edad y lo representaba en sus derechos en todo el proceso penal⁴³.

VII.- Libertad Provisional bajo Fianza.- Las y los menores de edad detenidos como presuntos reos de un delito, podían ser puestos en libertad bajo fianza, cuando la pena que debiera sufrir, fuere la de arresto menor y multa o multa sola.

VIII.- Amparo de Pobreza.- Este se otorgaba en relación a las circunstancias económicas de los sujetos a proceso criminal, para efecto de que se les disminuyera la caución o fianza, así como el pago de los honorarios y la indemnización de los testigos y peritos⁴⁴.

⁴¹ *Código de Procedimientos Criminales de Tlaxcala de 1879.* artículo 205.

⁴² *Ibidem.* artículos 211, 212 y 214.

⁴³ *Ibidem.* artículos 58-90.

⁴⁴ *Ibidem.* artículos 91-95.

IX.- Ofrecimiento de pruebas.- Todo el que afirmaba o negaba estaba obligado a probar, se reglamentaban la confesión judicial; los instrumentos públicos y documentos privados; el juicio de los peritos; la inspección judicial; la declaración de testigos y las presunciones⁴⁵.

X.- La Sentencia.- Se pronunciaba dentro de los ocho días siguientes a la última notificación del auto de citación⁴⁶.

XI.- Segunda Instancia.- Se desarrollaba al interponer los recursos de apelación y la revisión en contra de la sentencia de primera instancia ante el Tribunal de Apelación⁴⁷.

Es así como desde antes del año 1884, la población infante y adolescente que infringía la Ley, eran enviados al ex-convento de San Pedro y San Pablo que anteriormente fue el Colegio de San Gregorio, luego Escuela Vocacional y Colegio Nacional de Agricultura.

En 1923 aparece en el país el primer Tribunal para Menores, fundado en San Luís Potosí⁴⁸, y es hasta el 10 de diciembre de 1926 que empieza a funcionar el Tribunal para Menores en el Distrito Federal⁴⁹, donde el primer equipo de trabajo resolvió casos de personas adolescentes en forma integral, demostrando que era un error que éstas fueran juzgadas por los Jueces Penales de Adultos.

Es hasta 1934 cuando se reconoce capacidad legal a estos tribunales para estudiar y resolver sobre casos de homicidio, violación y hechos graves, que antes quedaban aparentemente fuera de su control⁵⁰.

⁴⁵ *Código de Procedimientos Criminales de Tlaxcala de 1879*. artículos 351 y 354.

⁴⁶ *Íbidem*. artículo 398.

⁴⁷ *Íbidem*. artículo 416.

⁴⁸ Sánchez Obregón, Laura. *Menores Infractores y Derecho Penal*. México. Ed. Porrúa. 1995. p. 36.

⁴⁹ *Íbidem*. p. 38.

⁵⁰ *Íbidem*. p. 43.

El 30 de marzo de 1928, fue publicado un ordenamiento relativo al funcionamiento del Tribunal para Menores del Distrito Federal, promulgándose al año siguiente la Ley de Prevención Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal y Territorios Federales, conocida como “Ley Villa Michel”⁵¹.

Esta Ley declaraba que los establecimientos de beneficencia pública del Distrito Federal, actuarían como auxiliares en la aplicación de las medidas educativas, y extendía la acción de los Tribunales a los casos de personas infantes y adolescentes abandonadas, menesterosas, vagas, indisciplinadas o incorregibles, marcando 15 días como mínimo para que el centro de observación aplicara las medidas pedagógicas y guarda correccionales.

A pesar de existir una homogeneización relativa en los sistemas de atención a la persona adolescente, se dio una separación entre los procedimientos empleados para la rehabilitación de varones, y los correspondientes a mujeres que aún no habían cumplido los dieciocho años de edad, tal y como se verá en el apartado 2.1.4. de este mismo capítulo⁵².

Fue hasta el sexenio presidencial de Luís Echeverría Álvarez comprendido entre los años 1970 y 1976 donde los Tribunales de Menores fueron declarados obsoletos y sustituidos, razón por la cual para septiembre de 1974 se expide la Ley que crea los Consejos Tutelares para el Distrito Federal y para toda la República en materia federal⁵³.

Esta política tutelar dirigida a las personas menores de edad lleva a cabo una transformación de gran importancia, pues desde el concepto adoptado de “menor” (menos que), se estigmatizaba a aquellas personas que aún no alcanzaban la mayoría de edad, al entenderse como “menor” aquella persona estimada inmadura intelectualmente por su corta edad, al no haber cumplido la

⁵¹ *Íbidem*. p. 39.

⁵² *Infra*. Subcapítulo 2.1.4. “Modelos de atención y rehabilitación para las personas menores de edad”.

⁵³ Sánchez Obregón, Laura. *op. cit.* p. 45.

mayoría señalada en la ley para considerarla plenamente capaz y por ello sujeto imputable penalmente.

[...] pretendiendo sacar al menor de edad del ámbito punitivo, lo incorporaron al derecho llamado “tutelar” que habría de sustituir en el discurso legislativo los términos “delito” por “conducta antisocial”, “pena” por “tratamiento”, “regeneración” por “readaptación social”, “reclusión” por “internamiento”, “liberación” por “externación”, “tribunal” por “consejo”, “juez” por “consejero”, “prevención” por “asistencialismo” y “privación de la libertad” por “separación del núcleo familiar o social”.⁵⁴

Es así como se inicia un periodo de creación de instituciones denominadas Consejos Tutelares de Menores en las diferentes entidades federativas, como instituciones de gobierno que estarían encargadas de resolver la situación jurídica de los comúnmente denominados “menores infractores”, siguiendo los procedimientos establecidos en las propias leyes de creación de los mismos, con la finalidad de conocer la situación particular del “menor infractor” y adecuar las medidas de protección o tratamiento necesarios para lograr su rehabilitación y eventual reincorporación a la sociedad.

Con la formación del Sistema Nacional de Justicia aplicado a la población adolescente, se avanza en la protección tutelar que se daba en las Instituciones Tutelares, pues no solamente se pretendía brindar cuidado y tratamiento a las y los adolescentes en conflicto con la ley penal, sino también prevenir nuevas posibles conductas infractoras por parte de la población supuestamente rehabilitada en proceso previo.

Esto generó el establecimiento de un sistema tutelar de carácter general que necesariamente debía ser desarrollado en cada una de las entidades federativas, de acuerdo a sus posibilidades y presupuestos.

De esta manera, cada entidad federativa desarrolla este sistema tutelar, surgiendo los siguientes datos:

⁵⁴ Molina Flores, Pedro. *op. cit.* p. 140.

Las acciones que durante la presente administración se han llevado a cabo en el Distrito Federal, se enmarcan dentro de los lineamientos del Programa Nacional a través de nueve subprogramas específicos que engloban las acciones realizadas:

- Integración de las Unidades de Tratamiento al Consejo Tutelar del Distrito Federal.
- Sensibilización del área jurisdiccional.
- Instrumentación de un modelo de tratamiento formativo.
- Instrumentación de "Talleres Juveniles, A.C."
- Sensibilización y capacitación del personal.
- Implantación de un sistema de investigación.
- Coordinación inter-institucional.
- Prevención de la conducta infractora.
- Coordinación Nacional.⁵⁵

Se añade:

Estos programas no se concibieron como unidades de tiempo aisladas, sino como parte de un mismo proceso que permitiera un continuo aprendizaje y una mutua retroalimentación, haciendo un esfuerzo por racionalizar los recursos humanos y materiales existentes, optimizando su utilización.

A principios de 1983, existían seis escuelas de tratamiento, además del Consejo Tutelar: cuatro para varones y dos para mujeres, estando internados 450 menores en promedio. Dichos establecimientos ocupaban 210,000 m² de terreno, lo que significaba que estaban destinados hasta 700 m² por menor. Para atender la operación de ellos se ocupaban 489 personas.

Con el fin de optimizar recursos y eficientar el sistema, en 1985 se compactaron las Escuelas de Tratamiento, existiendo actualmente tres establecimientos y el Consejo Tutelar. En promedio, se atienden 600 menores diarios para su diagnóstico y tratamiento, ocupando 120,000 m² de terreno, lo que implica una reducción del 43% de espacio.⁵⁶

Es así como, a manera de ejemplo, el Estado de Tlaxcala en noviembre de 1986 adopta el "modelo tutelar peligrosista" de la Legislación Penal Federal para Menores Infractores, expidiendo el Congreso del Estado la Ley Tutelar de Menores Infractores de esa entidad federativa, con algunas modificaciones

⁵⁵ Marín Hernández, Genia. *Historia del Tratamiento a los Menores Infractores en el Distrito Federal*. México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 1991. p. 53.

⁵⁶ *Ibidem*. p. 54.

como el límite de la minoría de edad para ser sujeto a este sistema, señalándose hasta los 16 años, dejando fuera del ámbito de su competencia a las personas menores de 18 y mayores de 16 años que son vistas por las instancias de control social como delincuentes.

De esta manera, el destino de las personas adolescentes consideradas como delincuentes continuaría siendo la prisión, como se declaró desde el Código Penal de 1972, donde más que una pena o sanción de las sociedades civilizadas, significa la ofrenda de su destino al Estado benefactor, que mira en ellos la capacidad de responder de sus actos ante el Derecho Penal.

Es decir, las y los adolescentes no han dejado de significarse como chivos expiatorios de las ritualidades contemporáneas, que los han conducido a mantener el orden instaurado en un momento y lugar determinado mediante la norma formalmente declarada, como es el caso del sistema penal para infantes y adolescentes sustituido por el Sistema de Menores Infractores, que cambió su discurso legislativo de pena por medida.⁵⁷

Para el año de 1991, aproximadamente, se daban a conocer entre otros resultados, los siguientes:

Actualmente, México cuenta ya con un bien delineado sistema tutelar que cubre todo el país.

Al respecto:

1. Existen avances específicos sobre normas mínimas, 15 estados tienen ya su proyecto o bien modificaciones a su ley tutelar basados en éste.

2. Las acciones preventivas se están desarrollando en 17 entidades en forma coordinada con instituciones de los sectores salud, educativo y asistencial, logrando así una mayor cobertura en las campañas de difusión de mensajes.

Lo anterior, alrededor de tres temas prioritarios:

- La responsabilidad de los padres en el trato, vigilancia, cuidado y educación de los hijos.
- La organización familiar.

⁵⁷ Molina Flores, Pedro. *op. cit.* p. 141.

- Alertar a los infantes y jóvenes sobre la comisión de conductas infractoras.

3. Paulatinamente se comenzó a lograr la especialización de los Consejos Tutelares para atender exclusivamente a adolescentes infractores: Jalisco, el Estado de México, Zacatecas, Sonora, Distrito Federal y Baja California Sur, entre otros, ya están trabajando en esto. En cuestiones de tratamiento, se ha definido y concretado, especificando criterios mínimos de externación, corresponsabilizando a la familia de su efectividad y reorganizando las actividades de los menores para capacitarlos laboralmente y avanzar hacia la autosuficiencia de los establecimientos.

4. Las acciones de investigación, información y capacitación del personal, continúan progresando y forman ya un confiable acervo que nos permite estudiar y analizar la realidad, logrando que el quehacer diario de estas áreas se retroalimente, lo que facilita visualizar el camino, conocer la dinámica del problema, prever y proponer acciones futuras y evaluar lo realizado.

Acciones que suman concepciones y criterios uniformes en lo fundamental y que especifican características de la población de cada estado y de su forma de manejo para este delicado problema.⁵⁸

Es así como el 24 de diciembre de 1991, se publica en el Diario Oficial de la Federación 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 dispone en el artículo segundo transitorio: *“Se abroga la Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 1974”⁵⁹.*

Por lo que respecta al Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal, en el artículo sexto transitorio se establece: *“Los consejos auxiliares actualmente existentes conocerán de las faltas administrativas a los reglamentos de policía y buen gobierno en que incurran los menores, en tanto se instaure el órgano competente. Estos consejos únicamente podrán aplicar las medidas de orientación y de protección previstas en la presente Ley”⁶⁰.*

⁵⁸ Marín Hernández, Genia. *op. cit.* p. 53.

⁵⁹ *Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.* artículo segundo transitorio.

⁶⁰ *Ibidem.* artículo sexto transitorio.

Esta nueva ley adopta como objetivos: reglamentar la función del Estado en la protección de los derechos de las personas menores de edad, así como en la adaptación social de aquéllas cuya conducta se encuentra tipificada en las leyes penales federales y del Distrito Federal⁶¹; sin embargo, a pesar de contemplar y reconocer la legislación internacional vinculante para nuestro país, sigue sin dar esa protección integral que toda persona adolescente requiere cuando ha cometido conductas sociales consideradas como delictivas, a las cuales se les continúa considerando como “infracciones”, ejemplo:

Artículo 3º.- El menor a quien se atribuya la comisión de una infracción, recibirá un trato justo y humano, quedando prohibidos, en consecuencia, el maltrato, la incomunicación, la coacción psicológica, o cualquier otra acción que atente contra su dignidad o su integridad física o mental.

Artículo 4º.-...

Respecto de los actos u omisiones de los menores de 18 años que se encuentren tipificados en las leyes penales federales, podrán conocer los consejos o tribunales locales para menores del lugar donde se hubieren realizado, conforme a los convenios que al efecto celebren la Federación y los gobiernos de los Estados...

Artículo 34.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por prevención general el conjunto de actividades dirigidas a evitar la realización de conductas de infracciones a las leyes penales y, por prevención especial, el tratamiento individualizado que se proporciona a los menores que han infringido dichas disposiciones, para impedir su realización.⁶²

La innovación de esta Ley radica en la creación de un Consejo de Menores, al cual se le atribuye la naturaleza jurídica de órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación⁶³.

La misión de este nuevo órgano creado consiste en: Administrar e impartir justicia en el ámbito de los Menores Infractores y coordinar las políticas del sistema nacional en la materia, dentro de un marco de protección y respeto de garantías, que tutele el interés supremo del menor.

⁶¹ *Íbidem.* artículo 1.

⁶² *Íbidem.* artículos 3, 4 y 34.

⁶³ *Íbidem.* artículo 4.

Su visión es: Ser el órgano jurisdiccional y rector de la política criminal en el ámbito de la justicia de menores infractores, a efecto de integrar un sistema nacional que atienda el problema de la delincuencia infanto-juvenil con irrestricto respeto a los principios de legalidad, seguridad jurídica y derechos humanos, que distinga la impartición de una justicia integral dentro del perfil de la seguridad pública.⁶⁴

De manera general se establecen como sus objetivos:

- Promover la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño, en lo relativo a menores infractores, a fin de garantizar y homologar el Sistema Nacional de Justicia de Menores.
- Establecer la coordinación necesaria con las autoridades de los gobiernos federal, estatal del Distrito Federal y municipal, para el mejor ejercicio de las atribuciones que le corresponden conforme a la ley de la materia, el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública y con las disposiciones legales aplicables.
- Operar y mantener actualizado el registro nacional sobre menores infractores.
- Elaborar y coordinar, con la participación que corresponda a las entidades federativas y al Distrito Federal, los programas de carácter nacional en materia de justicia de menores.
- Resolver la situación jurídica de los menores de 18 años y mayores de 11 años, cuya conducta esté tipificada como delito por las leyes penales.⁶⁵

En dicha Ley, se prescribe como atribuciones del nuevo Consejo:

- I. Aplicar las disposiciones contenidas en la presente Ley con total autonomía;
- II. Desahogar el procedimiento y dictar las resoluciones que contengan las medidas de orientación y protección, que señala esta Ley en materia de menores infractores;
- III. Vigilar el cumplimiento de la legalidad en el procedimiento y el respeto a los derechos de los menores sujetos a esta Ley;
- IV. Las demás que determinen las leyes y los reglamentos.⁶⁶

⁶⁴ Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. *Consejo de Menores*. Misión y visión del Consejo.

⁶⁵ *Ibidem*. Objetivos del Consejo.

⁶⁶ *Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal*. artículo 5.

Una medida importante la encontramos en el artículo 6° de la Ley en comento, pues hace una clara distinción entre personas infantes y adolescentes, punto toral y básico de la presente investigación, pues establece medidas de asistencia social para aquellas personas infantes menores de 11 años, y tratamiento en los Consejos de Menores a aquellas mayores de 11 años y menores de 18 años de edad⁶⁷.

Brevemente y en forma de cita, se señalará solamente, para ser tratado de manera específica en capítulos posteriores, que regula un procedimiento ante el Consejo de Menores, con las siguientes etapas:

Artículo 7.

El procedimiento ante el Consejo de Menores, comprende las siguientes etapas:

- I.- Integración de la investigación de infracciones;
- II.- Resolución inicial;
- III.- Instrucción y diagnóstico;
- IV.- Dictamen técnico;
- V.- Resolución definitiva;
- VI.- Aplicación de las medidas de orientación, de protección y de tratamiento;
- VII.- Evaluación de la aplicación de las medidas de orientación, de protección y de tratamiento;
- VIII.- Conclusión del tratamiento; y
- IX.- Seguimiento técnico ulterior.⁶⁸

Para el debido desarrollo del procedimiento previsto se establecen como órganos internos del Consejo:

Artículo 8

El Consejo de Menores contará con:

- I.- Un Presidente del Consejo;
- II.- Una Sala Superior;
- III.- Un Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior;
- IV.- Los consejeros unitarios que determine el presupuesto;
- V.- Un Comité Técnico Interdisciplinario;
- VI.- Los secretarios de acuerdos de los consejos unitarios;
- VII.- Los actuarios;
- VIII.- Hasta tres consejeros supernumerarios;
- IX.- La Unidad de Defensa de Menores; y

⁶⁷ *Íbidem.* artículo 6.

⁶⁸ *Íbidem.* artículo 7.

X.- Las unidades técnicas y administrativas que se determine.⁶⁹

De manera complementaria, se establece en el artículo 33 que existirá una unidad administrativa en la Secretaría de Gobernación, encargada de llevar a cabo las funciones de prevención general y especial, así como todas aquellas que tengan por objeto alcanzar la adaptación social de las personas “menores infractoras”. Dicha unidad tiene, entre otras funciones:

Artículo 35

La unidad administrativa encargada de la prevención y tratamiento de menores, desempeñará las funciones que a continuación se señalan:

I.- La de prevención, que tiene por objeto realizar las actividades normativas y operativas de prevención en materia de menores infractores;

II.- La de procuración, que se ejercerá por medio de los comisionados y que tiene por objeto proteger los derechos y los intereses legítimos de las personas afectadas por las infracciones que se atribuyan a los menores, así como los intereses de la sociedad en general, conforme a lo siguiente:

a).- Investigar las infracciones cometidas por los menores, que le sean turnadas por el Ministerio Público, conforme a lo previsto en las reglas de integración de la investigación de infracciones de esta Ley;

b).- Requerir al Ministerio Público y a sus auxiliares, a fin de que los menores sujetos a investigación le sean remitidos de inmediato;

c).- Practicar las diligencias de carácter complementario que sean conducentes a la comprobación de los elementos constitutivos de las infracciones, así como las tendientes a comprobar la participación del menor en los hechos;

d).- Tomar declaración al menor, ante la presencia de su defensor;

e).- Recibir testimonios, dar fe de los hechos y de las circunstancias del caso, así como de los instrumentos objetos y productos de la infracción, pudiendo allegarse cualquier medio de convicción que permita el conocimiento de la verdad histórica;

f).- Intervenir, conforme a los intereses de la sociedad, en el procedimiento que se instruya a los presuntos infractores ante la Sala superior y los consejeros, así como en la ejecución de las medidas de orientación, de protección y de tratamiento que se les apliquen;

⁶⁹ *Íbidem.* artículo 8.

- g).- Solicitar a los consejeros unitarios se giren las ordenes de localización y presentación que se requieran para el esclarecimiento de los hechos materia del procedimiento;
- h).- Intervenir ante los consejeros unitarios en el procedimiento de conciliación que se lleve a cabo entre los afectados y los representantes del menor y, en su caso, los responsables solidarios y subsidiarios, en relación con el pago de los daños y perjuicios causados como consecuencia de las infracciones cometidas por los menores;
- i).- Aportar en representación de los intereses sociales, las pruebas pertinentes y promover en el procedimiento las diligencias conducentes al esclarecimiento de los hechos que se le atribuyan al menor;
- j).- Formular los alegatos en cada uno de los casos en que intervenga, solicitando la aplicación de las medidas de orientación, de protección y de tratamiento que correspondan, y promover la suspensión o la terminación del procedimiento;
- k).- Interponer, en representación de los intereses sociales, los recursos procedentes, en los términos de la presente Ley;
- l).- Promover la recusación de los integrantes de la Sala Superior y de los consejeros unitarios, cuando los mismos no se inhiban de conocer, de conformidad con lo establecido en este ordenamiento legal;
- m).- Poner a los menores a disposición de los consejeros, cuando de las investigaciones realizadas se desprenda su participación en la comisión de una infracción tipificada como delito en las leyes penales; y
- n).- Velar porque el principio de legalidad, en el ámbito de su competencia, no sea conculcado, promoviendo que el procedimiento se desahogue en forma expedita y oportuna;

III.- La de diagnóstico, tratamiento, seguimiento y servicios auxiliares, que tiene por objeto practicar el estudio biopsicosocial, ejecutar las medidas de tratamiento ordenadas por los consejeros unitarios, reforzar y consolidar la adaptación social del menor y auxiliar a la Sala Superior y a los consejeros en el desempeño de sus funciones;

IV.- La de carácter administrativo, que tiene por objeto la aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el desempeño de las funciones propias de dicha Unidad; y

V.- Las demás que le competan de conformidad con la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias y administrativas.⁷⁰

A grandes rasgos, este es el panorama general de la legislación que ha regulado los derechos de las personas adolescentes en conflicto con la ley,

⁷⁰ *Íbidem.* artículo 35.

pues la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, después de la última reforma aplicada el 25 de junio del año 2003, aún no presentó modificaciones significativas en el cambio de modelo del sistema tutelar al sistema de protección integral de la infancia-adolescencia.

Adicionalmente a estos datos, es conveniente conocer las cifras actuales relativas al número total de instituciones tutelares en el país, para darnos cuenta de la importancia de esta investigación en el establecimiento y desarrollo del sistema de responsabilidad penal y justicia juvenil aplicable a la población adolescente acusada de la comisión de conductas constitutivas de delito.

Al respecto, la siguiente gráfica⁷¹ da a conocer el número de instituciones existentes hasta el año 2001:

⁷¹ Villanueva Castilleja, Ruth Leticia. *op. cit.* p. 149.

**CLASIFICACIÓN DE LAS INSTITUCIONES
PARA MENORES INFRACTORES DEL PAÍS SEGÚN SU FUNCIÓN**

ENTIDADES	INSTITUCIONES POR SU TIPO DE FUNCIÓN JURÍDICA										Total de Instituciones en las Entidades Federativas	
	Jurisdiccional	Tratamiento Interno	Diagnóstico	Tratamiento Externo	Control Administrativo	Jurisdiccional, Tratamiento Interno, Diagnóstico y Tratamiento Externo	Jurisdiccional, Diagnóstico y Tratamiento Externo	Jurisdiccional y Tratamiento Externo	Tratamiento Interno y Tratamiento Externo	Tratamiento Interno y Diagnóstico		
Aguascalientes	1									1		2
Baja California		1										4
Baja California Sur	1									1		2
Campeche	1									1		2
Chiapas	1									1		2
Chihuahua	10	1								1		14
Coahuila					1							5
Colima	1									1		2
Distrito Federal	1	3	1	1	1					1	1	8
Durango	1									1		2
Guangjuato	1									1		2
Guerrero	1									1		2
Hidalgo												22
Jalisco	6	1								1		32
México	1									1		2
Michoacán		1										2
Morelos										1		1
Nayarit												2
Nuevo León		2										3
Oaxaca	1									1		2
Puebla	1									1		2
Querétaro	1									1		2
Quintana Roo	1									1		2
San Luis Potosí												2
Sinaloa	1									1		2
Sonora	1									1		2
Tabasco	1	1								1		3
Tamaulipas	5									5		12
Tlaxcala	1									1		2
Vera Cruz	1									1		2
Yucatán												2
Zacatecas	1									1		2
TOTAL	41	10	1	7	4	5	2	50	18	1	18	157

Datos correspondientes al año de 2001.
FUENTES: Consejo de Menores, SSP; Registro Nacional de Menores Infractores. Instituciones para menores infractores del país.

Asimismo, la gráfica que a continuación se muestra⁷², actualizada hasta el año 2001, corresponde a algunos aspectos relevantes en la normatividad nacional

⁷² *Íbidem*. p. 152.

respecto de la atención de personas infantiles y adolescentes en las etapas procedimentales:

CODIFICACIÓN SOBRE ASPECTOS RELEVANTES EN LA NORMATIVIDAD NACIONAL DE JUSTICIA Y ATENCIÓN DE MENORES INFRACTORES

ENTIDAD	DEPENDENCIA DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL DE MENORES	EDAD MÍNIMA	EDAD MÁXIMA	TÉRMINO DE LA MEDIDA	MÁXIMO DE LA MEDIDA	REPRESENTANTE SOCIAL DURANTE EL PROCEDIMIENTO	FIGURA DEL DEFENSOR	COMPETENCIA DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL DE MENORES		SEGUIMIENTO TÉCNICO	MEDIO DE IMPUGNACIÓN
								INFRACCIÓN A LA LEY PENAL	FALTAS ADMINISTRATIVAS		
AGUASCALIENTES	EJECUTIVO	7	16	INDETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	NO	SI	SI	NO	SI
Baja California	EJECUTIVO	11	18	INDETERMINADA CON LÍMITES	7 AÑOS	CONSEJERO AUXILIAR	SI	SI	SI	SI	SI
Baja California Sur	NO INDICA	18	18	INDETERMINADA SIN LÍMITES		COMISIONADO	SI	SI	SI	NO	SI
Campeche	EJECUTIVO	11	18	INDETERMINADA CON LÍMITES	5 AÑOS	COMISIONADO	SI	SI	NO	SI	SI
Chapas	EJECUTIVO	11	18	INDETERMINADA CON LÍMITES	5 AÑOS	COMISIONADO	SI	SI	NO	SI	SI
Chihuahua	EJECUTIVO	11	18	INDETERMINADA CON LÍMITES	5 AÑOS	NO HAY	SI	SI	SI	NO	SI
Coahuila	EJECUTIVO	10	16	INDETERMINADA SIN LÍMITES	5 AÑOS	COMISIONADO	SI	SI	SI	SI	SI
Colima	EJECUTIVO	NO INDICA	18	INDETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	NO	SI
DISTRITO FEDERAL	EJECUTIVO	11	18	INDETERMINADA CON LÍMITES	5 AÑOS	COMISIONADO	SI	SI	NO	SI	SI
Durango	EJECUTIVO	NO INDICA	16	INDETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	NO	NO
Guajuato	EJECUTIVO	11	16	INDETERMINADA CON LÍMITES	5 AÑOS	COMISIONADO	SI	SI	SI	NO	SI
Guerrero	EJECUTIVO	NO INDICA	18	INDETERMINADA SIN LÍMITES		MINISTERIO PÚBLICO	SI	SI	SI	SI	SI
Hidalgo	EJECUTIVO	NO INDICA	18	INDETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	NO	SI
Jalisco	EJECUTIVO	NO INDICA	18	INDETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	NO	SI	SI	NO	NO
México	EJECUTIVO	11	18	INDETERMINADA CON LÍMITES	3 AÑOS	COMISIONADO	SI	SI	NO	SI	SI
Michoacán	EJECUTIVO	NO INDICA	NO INDICA	INDETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	SI	NO
Morelos	EJECUTIVO	11	18	INDETERMINADA CON LÍMITES	HASTA LA CUAL MARGEN DE LA LEY PENAL 5 AÑOS	MINISTERIO PÚBLICO	SI	SI	NO	SI	SI
Nayarit	EJECUTIVO	11	16	INDETERMINADA CON LÍMITES		MINISTERIO PÚBLICO	SI	SI	NO	SI	NO
Nuevo León	EJECUTIVO	12	18	INDETERMINADA CON LÍMITES	5 AÑOS	COMISIONADO	SI	SI	SI	SI	SI
Oaxaca	EJECUTIVO	11	16	INDETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	NO	NO	NO
Puebla	EJECUTIVO	NO INDICA	16	INDETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	NO	NO
Querétaro	EJECUTIVO	11	18	INDETERMINADA CON LÍMITES	5 AÑOS	COMISIONADO	SI	SI	NO	SI	SI
Quintana Roo	EJECUTIVO	NO INDICA	16	INDETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	NO	SI
San Luis Potosí	EJECUTIVO	8	16	INDETERMINADA CON LÍMITES	5 AÑOS	NO HAY	SI	SI	SI	NO	NO
Sinaloa	EJECUTIVO	NO INDICA	18	INDETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	NO	NO
Sonora	EJECUTIVO	11	18	INDETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	NO	SI
Tlaxcala	EJECUTIVO	8	17	INDETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	NO	NO
Tamaulipas	EJECUTIVO	8	16	INDETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	NO	NO
Tlaxcala	EJECUTIVO	11	16	INDETERMINADA CON LÍMITES	2 AÑOS	NO HAY	SI	SI	SI	NO	SI
Veracruz	JUDICIAL	NO INDICA	16	INDETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	NO	SI
Yucatán	EJECUTIVO	11	16	INDETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	NO	NO
Zacatecas	EJECUTIVO	12	18	INDETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	NO	NO

Finalmente, la gráfica siguiente⁷³ da a conocer la capacidad y número de instituciones de tratamiento de adolescentes en todo el país durante el año 2001.

⁷³ *Ibidem.* p. 159.

Derivado de lo anterior, podemos considerar como de complejo el ámbito de aplicación de la propuesta que en su momento se presente como conclusión de esta investigación.

CAPACIDAD INSTALADA Y NÚMERO DE MENORES EN INSTITUCIONES DE TRATAMIENTO INTERNO Y DIAGNÓSTICO DEL PAÍS

Entidad	Capacidad				No. de menores en centros de tratamiento interno				No. de menores en centros de diagnóstico			
	varones	mujeres	Total	%	varones	mujeres	Total	%	varones	mujeres	Total	%
Aguascalientes	50	20	70	1.2%	21	1	22	0.8%	1	0	1	0.1%
Baja California	420	38	458	7.9%	266	5	271	9.5%	205	15	220	13.2%
Baja California Sur	76	14	90	1.6%	32	4	36	1.3%	26	2	28	1.7%
Campeche	125	20	145	2.5%	9	0	9	0.3%	37	1	38	2.3%
Chiapas	135	20	155	2.7%	92	4	96	3.4%	109	7	116	7.0%
Chihuahua	193	46	239	4.1%	131	9	140	4.9%	n/a	n/a		0.0%
Coahuila	129	40	169	2.9%	34	3	37	1.3%	23	2	25	1.5%
Colima	130	36	166	2.9%	73	9	82	2.9%	20	4	24	1.4%
Distrito Federal	677	73	750	13.0%	436	29	465	16.3%	140	8	148	8.9%
Durango	60	15	75	1.3%	35	6	41	1.4%	4	1	5	0.3%
Guanajuato	73	8	81	1.4%	32	2	34	1.2%	10	0	10	0.6%
Guerrero	240	36	276	4.8%	114	4	118	4.1%	2	0	2	0.1%
Hidalgo	85	5	90	1.6%	49	3	52	1.8%	18	1	19	1.1%
Jalisco	343	74	417	7.2%	176	2	178	6.2%	125	7	132	7.9%
México	250	50	300	5.2%	231	20	251	8.8%	222	15	237	14.2%
Michoacán	40	20	60	1.0%	38	5	43	1.5%	14	1	15	0.9%
Morelos	109	16	125	2.2%	9	1	10	0.3%	53	4	57	3.4%
Nayarit	90	10	100	1.7%	29	0	29	1.0%	11	1	12	0.7%
Nuevo León	208	20	228	3.9%	180	3	183	6.4%	140	9	149	8.9%
Oaxaca	80	20	100	1.7%	26	2	28	1.0%	18	3	21	1.3%
Puebla	85	14	99	1.7%	36	3	39	1.4%	9	1	10	0.6%
Querétaro	116	12	128	2.2%	50	6	56	2.0%	21	1	22	1.3%
Quintana Roo	82	19	101	1.7%	25	3	28	1.0%	13	2	15	0.9%
San Luis Potosí	120	20	140	2.4%	64	8	72	2.5%	15	1	16	1.0%
Sinaloa	172	20	192	3.3%	40	1	41	1.4%	116	3	119	7.1%
Sonora	252	9	261	4.5%	158	4	162	5.7%	114	8	122	7.3%
Tabasco	122	36	158	2.7%	68	6	74	2.6%	8	0	8	0.5%
Tamaulipas	143	42	185	3.2%	79	6	85	3.0%	26	2	28	1.7%
Tlaxcala	60	20	80	1.4%	24	1	25	0.9%	4	0	4	0.2%
Veracruz	109	40	149	2.6%	88	6	94	3.3%	26	4	30	1.8%
Yucatán	80	10	90	1.6%	41	5	46	1.6%	21	4	25	1.5%
Zacatecas	90	12	102	1.8%	14	0	14	0.5%	10	1	11	0.7%
Subtotal												
Total	4,944	835	5,779	100%	2,700	161	2,861	100%	1,561	108	1,669	100%
												4,530

La información de menores en diagnóstico y tratamiento interno, correspondiente al promedio del muestreo de datos registrados por cada entidad.

FUENTE: Consejo de Menores, SSP (Registro Nacional de Menores Infractores); Instituciones para menores infractores del país.

2.1.3. Proyectos y políticas públicas desarrolladas.

Una característica de vital importancia para que un sistema genere los resultados esperados, es el establecimiento de mecanismos rectores que permitan establecer pautas o directrices que afecten directamente la problemática y sirvan como principios fundamentales en la conducción de las políticas que el Estado ha de generar para la atención del o los sectores a los que se dirige.

Como recordamos, en el sistema tutelar aplicable a infantes y adolescentes se ha tendido a considerarlos como sujetos que deben ser objeto de cuidado y protección por parte del ente estatal, de esta forma las políticas públicas que se desarrollaron desde los antecedentes de este sistema estaban dirigidos a una supuesta rehabilitación de aquellos acusados de haber cometido una conducta sancionada por la ley penal.

Desde el año 1928, en México se crea el Consejo Supremo de Prevención Social, el cual como atribución tenía “brindar una adecuada atención a los menores infractores”, Consejo que siendo autónomo pasa a ser órgano del Departamento de Prevención Social de la Secretaría de Gobernación y del Tribunal para Menores en el año de 1931⁷⁴.

Con el argumento de rehabilitar a las personas “menores de edad” acusadas de haber infringido la ley penal, los proyectos dirigidos a la atención de estas se limitaban al establecimiento de programas al interior de los Consejos Tutelares o Centros de Menores de las entidades federativas, los cuales se ven reflejados en las actividades que se establecían al interior de cada uno de ellos,

⁷⁴ El 10 de noviembre de 1926 fue fundado el Tribunal para Menores Infractores en la Ciudad de México; más tarde, en 1929, se creó el Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social, que estableció las medidas de seguridad para "menores anormales". En 1932, los tribunales para menores y casas de tratamiento pasaron a depender del Departamento de Prevención del Distrito Federal en lo económico y, en 1939, pasaron definitivamente a depender técnica y económicamente del Departamento de Prevención de la Secretaría de Gobernación. Tanto el Tribunal, como más tarde el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal intervenían cuando los menores infringían las leyes penales o los reglamentos de policía y buen Gobierno; cuando manifestaran cualquier conducta que hiciera presumir inclinación a causar daños a su familia, a la sociedad o a sí mismos y, finalmente, cuando estuvieran en estado de peligro físico o moral, o en "situación irregular".

tanto en los destinados para hombres como para mujeres, tal como quedaron manifestadas en el subcapítulo anterior⁷⁵.

En la Escuela Hogar para Varones del Distrito Federal, como ejemplo, creada en 1930 para internar aquellos “menores de edad” provenientes del Tribunal para Menores, se desarrollaron las siguientes actividades:

Durante el periodo 1983-1988 se estableció un Programa Nacional que tenía por objeto lograr una incidencia en las instituciones tutelares, considerando que estas no debían limitarse a la parte de diagnosticar y dar tratamiento, sino que debían dar un paso adelante y avanzar en la reducción de conductas antisociales⁷⁶.

De esta manera, en el mismo periodo se dio la integración de las Unidades de Tratamiento al Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal; se fomentó una sensibilización del área jurisdiccional; se establecieron programas especializados de tratamiento para las personas adolescentes que se encontraban privadas de la libertad; escuelas para padres y adolescentes con hijos; una mayor corresponsabilidad de la familia en el tratamiento y seguimiento post-institucional, y la instrumentación de talleres juveniles⁷⁷.

Por otra parte, a nivel federal recientemente en el mes de abril de dos mil dos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos elaboró un proyecto para atender a la población adolescente en conflicto con la ley penal, el cual se denominó: “*Programa de Atención Nacional para Menores Infractores que reciben Tratamiento en Internación*”⁷⁸, a cargo de la Tercera Visitaduría General y de la Coordinación del Programa sobre asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia. El objeto de este programa se dividió en tres fases:

⁷⁵ *Supra*. Subcapítulo 2.1.2. “Instancias encargadas de regular los comportamientos de las personas menores de edad”.

⁷⁶ Marín Hernández, Genia. *op. cit.* p. 35.

⁷⁷ *Ibidem*. p. 36.

⁷⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Programa de Atención Nacional para Menores Infractores que reciben Tratamiento en Internación*. 2002.

La primera fase consistió en llevar a cabo visitas de inspección a todos y cada uno de los centros de tratamiento y rehabilitación, con la finalidad de identificar y dar a conocer la situación real de las personas adolescentes internas así como el estado físico en que se encontraban dichas instituciones.

De esta manera en el mes de julio de dos mil tres, la Comisión referida presentó el *“Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Internos en los Centros de Menores de la República Mexicana”*, en el cual se presentan y dan a conocer una serie de irregularidades que se cometen al interior de cada uno de estos centros tutelares.

Una segunda fase consistió en elaborar un *“Reglamento Interno Tipo para los Centros de Tratamiento”*, documento que serviría como base para regular las actividades tanto de las autoridades como de las personas internas en cada uno de los centros de atención de las distintas entidades federativas.

Posteriormente, una tercera fase abarcaría la creación de un *“Sistema Nacional de Información sobre Menores Infractores”* con la finalidad de generar y tener información estadística actualizada y confiable sobre la situación de la población adolescente en los Centros de Tratamiento, proyecto que se desarrollaría con la participación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a través de la Coordinación del Programa sobre Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia y, la Dirección General de Información Automatizada.

Asimismo, los días 29 de marzo y 13 de agosto de 2004, así como 8 de febrero de 2005, según consta en la recomendación 006/205 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Visitadores Adjuntos de dicha Comisión, acudieron al establecimiento de infractores denominado Centro de Atención Especial para Menores Infractores “Dr. Alfonso Quiroz Cuarón”, en el Distrito Federal, donde derivado de tales visitas se detectó que los dormitorios se encuentran completamente enrejados y son similares a los reclusorios para adultos y que los internos permanecen encerrados en sus celdas la mayor parte del día;

asimismo, que no existen talleres, aulas, comedor ni área adecuada para recibir la visita familiar⁷⁹, lo cual no es distinto a lo que ocurre en los diversos centros de atención en las entidades federativas.

Por esto, a manera de ejemplo, en dicha recomendación se acreditó que las autoridades encargadas de la custodia de las personas adolescentes que se encuentran en el aludido establecimiento, transgreden los derechos a recibir un trato digno y a un desarrollo integral, toda vez que se les mantiene en periodos prolongados de encierro y la infraestructura del centro es de celdas con rejas, además de carecer de las instalaciones indispensables para la aplicación del tratamiento que les fue impuesto para alcanzar su adaptación social⁸⁰.

En el rubro de “hechos” destaca:

[...] Visitadores Adjuntos de esta Comisión Nacional supervisaron el Centro de Atención Especial para Menores Infractores “Dr. Alfonso Quiroz Cuarón”, donde las autoridades responsables del mismo lo describieron como **una unidad técnico-administrativa en la que se aplican las medidas de tratamiento en internamiento para menores, atendiendo a la gravedad de la infracción, las circunstancias en que ésta se cometió, el bajo nivel de adaptación o cuando su conducta haya alterado de manera grave el orden o la estabilidad de otro establecimiento de menores.**

Durante el recorrido por dicha institución se constató que ésta **carece de talleres, aulas y comedor, así como de un área adecuada para la visita familiar.**

Existen cuatro dormitorios, uno de ellos destinado para los menores que se encuentran en la fase uno de tratamiento; otro para quienes están en la fase dos, y los restantes para los internos sujetos a la fase tres. **Las instalaciones son semejantes a las cárceles de adultos, completamente enrejadas.** Cada uno de los tres primeros dormitorios consta de cuatro celdas enrejadas de dos por cuatro metros aproximadamente, en cuyo interior hay una plancha de concreto, taza sanitaria y lavabo. Enfrente de cada estancia existe un cubículo que es utilizado para la realización de las actividades técnicas y la visita familiar; el cuarto dormitorio es una estancia

⁷⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Recomendación 006/2005. Sobre el caso del Centro de Atención Especial para Menores Infractores “Dr. Alfonso Quiroz Cuarón”, en el Distrito Federal.* Ver en: <http://www.cndh.org.mx/recomen/recomen/2005/06.htm>

⁸⁰ *Idem.*

amplia con dos planchas para dormir con colchón, así como instalaciones sanitarias.

En la primera visita de supervisión, el licenciado Miguel Ángel López Vargas, entonces Subdirector del Centro, refirió que en dicho establecimiento se proporciona el tratamiento integral y disciplinario en tres fases. Los jóvenes sujetos a la fase uno, denominada “inducción al proceso de resocialización”, están encerrados en su estancia la mayor parte del día, y solamente se les permite salir a un cubículo cuando son atendidos por un técnico, o al patio durante una o dos horas diarias. En la fase dos, llamada “adaptación al programa de resocialización”, se autoriza a los internos permanecer en el cubículo, aun cuando no haya personal técnico con ellos. En la fase tres, también conocida como “integración a la comunidad”, los menores pueden deambular en su dormitorio, sin la presencia de los técnicos.

De igual modo, durante las dos últimas visitas fue entrevistada la población interna (nueve menores en la segunda y 10 en la tercera). **Los jóvenes que se encontraban sujetos a la fase uno manifestaron que las actividades con el personal técnico de la institución son realizadas en los cubículos y que permanecen casi todo el día encerrados, con excepción del tiempo para bañarse, hacer deporte, lavar y realizar el aseo del pasillo de su dormitorio.**

Durante la tercera visita, siete menores, de los 10 que conformaban la población interna, se encontraban encerrados en sus celdas cumpliendo diversas medidas disciplinarias; ellos comentaron que debían permanecer las 24 horas del día en sus estancias, con excepción del tiempo que les permitían salir de ellas para bañarse, y que todas sus actividades, incluyendo la visita familiar, las tenían que realizar en tales circunstancias, por lo que durante las entrevistas con el personal técnico o sus visitantes, éstos permanecían en el pasillo, situación que fue constatada por un Visitador Adjunto al momento del recorrido por el establecimiento. Asimismo, cuatro menores que se encontraban aislados en el dormitorio 1, cumpliendo una medida disciplinaria, refirieron haber ingresado en diciembre de 2004, y que durante el primer mes de estancia permanecieron en sus celdas, en las mismas condiciones en las que se encontraron al momento de la visita, lo cual fue confirmado por la licenciada Claudia Rocío Valencia Barreto, encargada del despacho del establecimiento, quien informó que tal situación forma parte de la etapa de “inducción”.

Los internos entrevistados que se encontraban en las fases dos y tres aseveraron que el personal técnico de las diversas áreas acude con ellos tres veces por semana en promedio; que se les permite escuchar música y ver televisión, además de salir al patio dos horas diariamente. Asimismo, algunos menores se

quejaron de que en ocasiones el personal técnico no cumple con las entrevistas programadas.

De acuerdo con los datos proporcionados por las autoridades del Centro de Atención Especial, **la plantilla del personal se encuentra integrada por 46 plazas.** El departamento técnico está conformado por el jefe del mismo, tres psicólogos, dos trabajadores sociales, una pedagoga, una técnica en actividades manuales y una persona encargada de la biblioteca; mientras que el personal de custodia se integra por 27 custodios que laboran en grupos de entre siete y ocho personas en tres turnos de 24 por 48 horas.

[...] Como consecuencia de lo expuesto, se requirió información al comisionado del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, quien el 10 de mayo de 2004 informó, en resumen, que en el mencionado Centro el acceso y disfrute para algunos servicios o espacios es personalizado para garantizar la privacidad, intimidad y dignidad de los menores; que en los cubículos se pueden desarrollar diversas actividades individuales o en grupo; que en razón de la atención personalizada, seguridad o privacidad, algunas acciones se realizan a puerta cerrada; no obstante, se llevan a cabo en diversos espacios con asistencia de personal técnico, pasantes de servicio social, alumnos con prácticas profesionales, custodios o grupos de apoyo, fomentando el libre movimiento y el respeto de los menores en su interacción social, y que los espacios abiertos son exigencia inherente a algunas actividades deportivas, culturales, recreativas y cívicas.

Respecto de la atención psiquiátrica, informó que tal servicio lo presta el profesional adscrito al Centro de Tratamiento para Varones, o bien el psiquiatra del Centro de Diagnóstico y Tratamiento para Mujeres.

Posteriormente, mediante un comunicado del 8 de septiembre de 2004, el citado funcionario manifestó que el sustento jurídico para aplicar un tratamiento que restringe la deambulación de los internos se encuentra en los artículos 110, 111 y 117 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para Toda la República en Materia Federal, así como 3o. y 36 del Reglamento Interno del Centro de Atención Especial para Menores Infractores "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón".

Destacó que el Reglamento Interno del mencionado establecimiento, en relación con el Acuerdo por el que se Emiten las Normas para el Funcionamiento de los Centros de Diagnóstico y Tratamiento para Menores, establecen el marco para que el Consejo Técnico Interdisciplinario, específicamente el Departamento Técnico, realice el diseño, cumplimiento y rediseño de los programas individuales de tratamiento, y que la restricción que existe al interior de cualquier institución que custodie a personas

en conflicto de ley dependerá del régimen, control, seguridad y disciplina necesaria para alcanzar los fines por los cuales fueron creados los establecimientos, incluido el tratamiento.

Afirmó que cada menor presenta características diferentes y, en consecuencia, un grado heterogéneo de asimilación de su tratamiento, por lo que se establecen en forma de “acuerdos técnicos-menor” las metas a lograr; así, los casos con mejor evolución alcanzarán una fase mayor⁸¹.

Con lo anterior, podemos darnos cuenta de las irregularidades que se presentan en el sistema tutelar, pues la atención de las y los adolescentes privados de su libertad se lleva sin respeto a sus derechos fundamentales, segregándolos y estigmatizándolos.

De la misma manera, se puede observar la falta de profesionalismo y responsabilidad de las personas encargadas de la aplicación de proyectos, políticas públicas y programas dirigidos a la población adolescente privada de su libertad.

En lo que respecta a la población infantil, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia se ha abocado al desarrollo de programas específicos que atienden a la población menor de doce años de edad; sin embargo, estos también carecen de medidas preventivas que fomenten el respeto a los derechos fundamentales y den a conocer las consecuencias que ante la comisión de delitos deberán enfrentar.

2.1.4. Modelos de atención y rehabilitación para las personas menores de edad.

La forma de atención brindada a las personas adolescentes ha variado de acuerdo a su género, por ejemplo, a las mujeres se les somete a procedimientos de tratamiento acordes a su situación particular y a su condición social.

⁸¹ *Ídem.*

Así, para ejemplificar esta situación, en la Casa de Orientación para Mujeres del Distrito Federal cuyo objeto fue “orientar a la menor delincuente ofreciéndole una preparación más adecuada y reintegrándola en la forma de un nuevo ser al servicio de la colectividad”⁸², creada durante el gobierno del general Porfirio Díaz y cuyas funciones se prolongaron hasta el año 1986 se les sometía al siguiente procedimiento:

Al llegar la “mujer menor de edad”, remitida por el Tribunal para Menores, se le practican estudios en cuatro áreas, a saber: a) Social; b) Médica; c) Psicológica, y d) Pedagógica.⁸³

Los actos antisociales por los cuales se les enviaba a la Casa de Orientación para Mujeres fueron:

Prostitución.....	116
Robo.....	90
Incorregibilidad.....	52
Abandono del hogar.....	24
Vagancia.....	6
Abandonadas.....	3
Pervertidoras de menores.....	2
Vendedoras de drogas.....	2
Riña.....	2
Robo de infante.....	1
Envenenadoras.....	1
Daño en propiedad de la Nación.....	1 ⁸⁴

Los talleres, que constituyeron la parte medular del programa de trabajo, fomentaban el aprendizaje de un oficio útil y práctico para que las adolescentes una vez puestas en libertad, tuvieran los medios necesarios para bastarse a sí mismas sin recurrir a actos ilícitos como la prostitución o el robo.

En dicha Casa funcionaron seis talleres de costura donde se aprendía el manejo máquinas de coser trot-trou bordando a mano y en máquina, tejidos,

⁸² Marín Hernández, Genia. *op. cit.* p. 39.

⁸³ *Ídem.*

⁸⁴ *Ídem.*

juguetes de trapo, por citar algo, pero además se crearon los siguientes talleres:

- Pequeñas industrias;
- Hilados y tejidos;
- Fabricación de pastas alimenticias;
- Fabricación de paraguas, sombrillas, bolsas de piel y guantes;
- Mantelería y ropa infantil, y
- Fabricación de sarapes y encurtidos⁸⁵.

En cuanto al sistema moral de supuesta “regeneración”, se tuvieron como base tres factores principales: convicción, comprensión y ternura.

Posteriormente, en el año 1986, la Casa de Orientación para Mujeres pasa a ser la Unidad de Diagnóstico y Tratamiento para Mujeres, vigente hasta nuestros días.

En ella, el programa de tratamiento es integral porque comprende aspectos biológicos, psicológicos, sociales, técnicos y culturales de la vida de la mujer adolescente. Las finalidades del programa de tratamiento son educar, orientar y formarla para una vida socialmente útil y productiva mediante la atención médica y psicológica, la capacitación técnica, la educación y la formación social en su núcleo familiar y en la comunidad”.⁸⁶

El procedimiento desarrollado en la Unidad referida es:

I. Recepción.

Los objetivos son:

- Eliminar incertidumbre y angustia motivados por el internamiento de la adolescente, y

⁸⁵ *Íbidem.* p. 40.

⁸⁶ *Íbidem.* p. 42.

- Darle la información y orientación sobre su situación jurídica.

II. Tratamiento.

Como etapa de trabajo social, el objetivo fundamental es: promover la readaptación y reincorporación de la adolescente al medio socio-familiar.

Los objetivos específicos consisten en:

- Conocer a la alumna y su problemática;
- Lograr la comunicación entre la alumna y la persona trabajadora social;
- Determinar la situación real de la adolescente, su familia y lograr la interacción de ambas partes;
- Motivar una mayor participación de los padres de las adolescentes en la resolución de los problemas que originaron la conducta de su hija;
- Formar grupos de padres de familia en los que se sensibilice y concientice mediante orientación a los mismos, en relación a la problemática que presenten;
- Fortalecer las relaciones interfamiliares con el fin de lograr la integración y participación adecuada de la adolescente en su medio familiar y social; y,
- Lograr el mayor grado de bienestar social a través del desarrollo de las potencialidades de la adolescente y de su familia.

Las actividades a desarrollar son:

- a) Entrevista; con el objeto de conocer su opinión respecto a su internamiento y orientarla en su adaptación al medio intra-escolar, para que no lo sienta como un castigo, sino como medio de rehabilitación.
- b) Localización de los familiares.
- c) Localización y entrevista con la parte ofendida a fin de tener una versión más clara de los hechos que motivaron el internamiento.
- d) Elaboración del estudio socio-económico de la persona o personas que se harán cargo de la adolescente para complementar la investigación social.

e) En su caso, envío de oficios a las autoridades competentes, solicitando su colaboración para la localización de su familia en los diferentes Estados de la República.

f) Participar en forma directa en las actividades diarias de las alumnas con el objetivo de establecer comunicación con ellas, corregir y fomentar hábitos y valores positivos en los talleres, salones de clases, cocina, comedor y dormitorios.

En esta etapa existen tres áreas de tratamiento:

a) Área Psicológica:

Su función es manejar la problemática de las mujeres adolescentes que por su edad se encuentran en una etapa crítica, agudizada por su conflictiva familiar.

La acción primordial estriba en la realización del tratamiento psicológico de acuerdo a las características de la persona, con la finalidad de orientarla y darle las herramientas para que lleve a cabo un mejor manejo de su conflictiva dentro de la dinámica familiar y social en que está inmersa.

Las principales actividades son:

a) Entrevista para determinar el trabajo terapéutico a realizar, señalando el calendario y horario de sesiones.

b) Revisión inicial para determinar las estrategias de trabajo a seguir.

c) Psicoterapia acorde a las características de personalidad y capacidad intelectual con el objeto de reforzar su autoestima, introjectar parámetros de conducta adecuados, concienciar la conducta emitida, orientar su desarrollo sexual normal y manejar su agresividad y sentimiento de soledad.

d) Orientación a la familia en apoyo de trabajo social para propiciar cambios estructurales que contribuyan a mejorar la dinámica familiar.

- e) Dinámicas de grupo como apoyo psicoterapéutico para promover su desarrollo y favorecer una mejor comunicación y desarrollo personal.
- f) Educación especial cuando se presentan problemas de lateralidad, coordinación vasomotora fina y gruesa, y problemas de lenguaje.

b) Área Médica:

La educación higiénica es un elemento fundamental para la obtención y preservación de la salud, ya que esta es prioritaria por la repercusión de carácter social, cultural y económico en el desarrollo de las mujeres internas.

Las actividades a desarrollar son:

1.- Medicina preventiva. Se dan pláticas a toda la población, dividida en varios grupos de acuerdo con su edad y causa de ingreso respecto de higiene personal y de habitación, información sexual, enfermedades venéreas, planificación familiar y fármaco dependencia.

2.- Historia clínica. Revisión inicial para destacar su estado de salud en general; en caso de presentar algún padecimiento se interna o se canaliza a otra institución médica cuando se requiere una atención especializada.

3.- Revisiones periódicas cada quince días. Se efectúa una revisión a toda la población específicamente en cabello, uñas y pies para evitar que se presenten padecimientos que son comunes en este tipo de instituciones.

4.- Información especial a adolescentes embarazadas y madres. Se les brinda orientación sobre el cuidado prenatal, postnatal, atención al recién nacido, en crecimiento y desarrollo.

5.- Control y administración de medicamentos. Mensualmente se efectúa un recuento de medicamentos y materia para disponer de estos en el momento que la población lo requiera.

6.- Control menstrual. Para fines de atención de problemas en su ciclo menstrual y brindarle la atención necesaria a todas la adolescentes internas.

Las actividades psiquiátricas⁸⁷ que se llevan a cabo son:

- a) Examen de la alumna que ingresa.
- b) Se recaba información por la médico general y la trabajadora social, en lo que a antecedentes respecta.
- c) Se pide información a la psicóloga que lleva el caso en cuanto a los hallazgos psicológicos que mediante las pruebas aplicadas hayan sido detectados por ella.
- d) De ser posible, se entrevista a los familiares.
- e) Se solicita al Consejo Tutelar estudios complementarios: Neurológico y/o electroencefalográfico.
- f) Se instruye el tratamiento que se juzga necesario, a saber:
 - Tratamiento psicofarmacológico.
 - Tratamiento psicoterapéutico.
 - Terapia a la familia.

Otra tarea a realizar en esta área, es la detección de padecimientos bucales a través de la exploración bucal a las adolescentes cuando recién ingresan, registrando en una historia clínica el diagnóstico y el plan de tratamiento.

El tratamiento puede consistir en:

- Aplicación tópica de flour.
- Remoción de caries y obturación de cavidades.

⁸⁷ La psiquiatría busca los orígenes e interacciones de la conducta considerada como anormal tales como: aspectos genéticos que se refieren a los antecedentes familiares y los aspectos dinámicos, a las motivaciones y mecanismos de adaptación que se utilizan para lograr el funcionamiento de la personalidad a los niveles biológico, familiar y social.

- Remoción de sarro y pigmentaciones extrínsecas.
- Remoción de dientes y restos radiculares.

c) Área de Pedagogía:

Debido a que la población tiene una estancia promedio de 6 a 8 meses, se desarrollan acciones para reincorporar, motivar y producir avances académicos en las adolescentes.

Las acciones a realizar consisten en:

- a) Alfabetización de las alumnas.
- b) Para el grupo de jóvenes que se encuentra entre 2° y 6° grado académico, existe el “Programa de Primaria Intensiva Modular para Menores Infractores”.
- c) En cuanto a la secundaria, las adolescentes son capacitadas para incorporarlas al medio productivo.
- d) Para las adolescentes que concluyeron su preparación secundaria y que ingresan al plantel se programaron dos actividades específicas:
 - a. Capacitación para secretaria.
 - b. Capacitación para enfermera.

En cuanto a la educación física, además de seguir los lineamientos generales en torno a su acondicionamiento físico y aprendizaje de la técnica elemental para la práctica del básquetbol y voleibol, se cuenta con una profesora que imparte la técnica del yoga con la cual las adolescentes se preparan en el relajamiento, propiciando una actitud positiva hacia la vida.

Una vez que se aproxima la externación de la adolescente a la sociedad, en la Unidad se desarrolla una etapa que se considera de Pre-Externación o Reincorporación Social, tendente a familiarizarla nuevamente con el mundo exterior; las actividades que al efecto se llevan a cabo son:

- a) Orientación en relación a su adaptación al medio ambiente externo sociofamiliar, laboral y escolar.
- b) De acuerdo con el Consejo Tutelar, se programan salidas de fin de semana, permisos especiales o traslados a una institución abierta o semiabierta.
- c) Canalización a diferentes centros para continuar la acción terapéutica dada a la adolescente y a su familia dentro de la institución de tratamiento.
- d) La adolescente y su familia reciben orientación especial que ayuda y favorece el manejo de la libertad obtenida.
- e) La institución de tratamiento encargada de la medida, en coordinación con la autoridad tutelar, analiza si es conveniente o no que la adolescente se reintegre al seno familiar. Si no fuere así, la canaliza al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, al Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud, al Patronato Auxiliar de Prevención Social para Menores, A.C., o a institución equivalente, la que se encargará de remitirla al lugar adecuado⁸⁸.

Por otra parte, en el año 1930 se creó la Escuela Hogar para Varones, la que el 18 de agosto de 1976 traslado a sus internos a la Escuela Orientación de Tlalpan para llevar a cabo su acondicionamiento; asimismo, en 1935 se instituyó la Escuela Orientación para Varones. Estas tres instituciones fueron fusionadas el 17 de agosto de 1985⁸⁹.

El tratamiento de los adolescentes internos, tomando como ejemplo el procedimiento desarrollado en la Escuela Hogar para Varones, fue durante muchos años de rigidez militar. Tenían uniformes con suéter, corbata y chamarra con hombreras para cuartelera. Se pasaba lista por número y por nombre y los distraídos que no contestaban eran castigados con ejercicios de lagartijas o les daban garrotazos. También eran castigados si les faltaba un botón en el uniforme.

⁸⁸ Marín Hernández, Genia. *op. cit.* pp. 42-48.

⁸⁹ *Ibidem.* pp. 27-29.

Otros castigos aplicados eran los de “pelarlos”, hacer que usaran “pantalones rabones”, “haciendo fajina”, zancadillas, ponerlos con los pies en las ventanas y las manos en el piso o negándoles la visita o la asistencia al cine. Los alumnos no salían externados hasta perfeccionar su oficio. Se contaba con los siguientes talleres: carpintería, panadería, herrería, peluquería, imprenta, encuadernación, telares, cementos, dibujo, productos químicos y granja⁹⁰.

En cuanto a la alimentación, la Escuela se llegó a denominar como “El Teipan”, porque en una época sólo eso cenaban los internos: té y pan. Se llegó a tener hasta 800 alumnos, principalmente cuando hubo el cambio de la mayoría de edad (de 21 años a 18 en la actualidad)⁹¹.

De todas estas instituciones, actualmente funcionan:

- a) El Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal.
- b) La Unidad de Tratamiento para Varones.
- c) La Unidad de Tratamiento para Mujeres con su anexo de Casa Juvenil.
- d) La Escuela para Menores Infractores con Problemas de Aprendizaje⁹².

Otro ejemplo vigente de la atención hacia la población adolescente que se encuentra en alguna institución lo es el Estado de México, en el cual, el procedimiento ante el Consejo de Menores y las Preceptorias Juveniles se realiza de manera esquemática en las siguientes etapas:

Radicación: Cuando a una persona adolescente se le atribuye una conducta antisocial (delito) y es denunciada ante el Ministerio Público, éste integra la indagatoria correspondiente y la remite al Consejo de Menores tratándose de infracciones (delitos graves). En ese sentido, si no se acredita la flagrancia o en caso urgente, decreta la libertad de la persona bajo la responsabilidad de sus

⁹⁰ *Íbidem.* p. 29.

⁹¹ *Ídem.*

⁹² *Íbidem.* p. 54.

padres o tutores, quienes se comprometen a presentarlo las veces que se requerido.

Declaración de la persona adolescente: Esta se realiza bajo la asistencia del defensor particular o de oficio y de un psicólogo, haciendo de su conocimiento sus derechos consagrados en el artículo 20 Constitucional.

Resolución Técnico Jurídica: En esta determinación se analiza la declaración de la persona adolescente, la acreditación de su edad y la existencia o no de los elementos que integran la infracción o falta y su probable responsabilidad en el hecho antisocial, así como su diagnóstico biopsicosocial. Esta determinación se emite dentro de 24 horas siguientes a la radicación o en caso de petición de la persona adolescente o del defensor dentro de 72 horas.

Conclusiones: En esta etapa se vierten las consideraciones estimadas de inocencia o culpabilidad por parte de las partes en contienda y se celebra dentro de los tres días hábiles siguientes al cierre de la institución.

Ejecución de la Resolución Definitiva: Esta etapa tiene verificativo una vez que las partes no interponen el recurso de apelación o revisión correspondiente, o bien, interponiendo la misma ya sea por determinación del Colegio Dictaminador en el caso de los Consejos de Menores, y por éstos en las Preceptorias Juveniles, confirman, modifican o revocan las resoluciones definitivas impugnadas.

En lo que se refiere al procedimiento de internación, este no tiene mayor diferencia del desarrollado en el Distrito Federal, pues ha manera de esquema se compone de las siguientes etapas:

Recepción: Cuando una persona adolescente es remitida por el Ministerio Público o algún Juzgado Penal en casos de incompetencia por minoría de edad a la Escuela de Rehabilitación para Menores, y por atribuírsele un delito

considerado como grave, inmediatamente el área médica procede a la certificación del estado psicofísico para determinar el estado de salud en que esta llega, en caso de requerir asistencia médica, se proporciona de manera interna o externa dependiendo de la gravedad de la alteración de salud.

Situación Jurídica: Inmediatamente después y dentro del horario de servicio, es canalizada al Consejo de Menores a fin de resolver su situación jurídica inicial, comunicando a la Dirección de la institución su detención virtual y material.

Diagnóstico Biopsicosocial: Se instruye al cuerpo técnico interdisciplinario practicar el diagnóstico biopsicosocial, por lo que en esta fase la persona adolescente es atendida en las áreas de Psicología, Medicina, Pedagogía o Trabajo Social.

Asignación de Dormitorio: Es determinada por las áreas técnicas tomando en cuenta la siguiente clasificación: Área de Procedimiento (primo infractores) dormitorio azul grande; Área de Población (reincidentes) dormitorio turquesa, verde, durazno y rosa sección mujeres.

Trámites para el acceso a visita familiar: El área de trabajo social, en la primera entrevista con la familia de la persona adolescente, le orienta y solicita la documentación que requiere para la expedición de la credencial de visita familiar, para lo cual, le entrega un folleto o tríptico en donde se le especifica los alimentos y objetos permitidos en la institución; así como los días, horarios de visita familiar y número de personas o familiares permitidos.

Actividades y horarios de los “menores internos”:

De 9:00 a 17:30 horas las áreas técnicas atienden a los “menores” para su tratamiento en secciones individuales, grupales o familiares según sea requerido.

De 06:30 a 07:00 hrs. Pase de lista a los menores en dormitorios y aseo de estos.

De 07:00 a 07:45 hrs. Baño y aseo personal de los menores internos.

De 07:45 a 08:45 hrs. Desayuno.

De 08:45 a 09:00 hrs. Periodo de descanso.

De 09:00 a 14:00 hrs. Actividades escolares.

De 14:00 a 14:45 hrs. Comida.
De 14:45 a 15:00 hrs. Descanso.
De 15:00 a 18:00 hrs. Actividades de labor terapia.
De 18:00 a 18:45 hrs. Periodo de descanso.
De 18:45 a 19:00 hrs. Periodo de descanso e ingreso a dormitorios.
De 19:45 a 21:00 hrs. Actividades diversas en dormitorio.
De 21:00 a 06:30 hrs. Periodo de descanso (dormir).⁹³

2.2. El Sistema de Protección Integral.

2.2.1. Aspectos Generales.

En este sistema de protección integral, el término “adolescente” refiere a aquellas personas mayores de 12 pero menores de 18 años de edad, titulares de derechos y obligaciones y que, con pleno uso de conciencia, puede dirigir su conducta a la comisión o no, de hechos constitutivos de delito, tipificados por las leyes penales.

Es pertinente hacer mención que los vocablos “adolescentes” o “jóvenes en conflicto con la ley penal”, serán utilizados en esta investigación indistintamente para referirse a la población adolescente.

La “delincuencia juvenil” se contrae a los delitos cometidos por las y los jóvenes y, más concretamente, a los cometidos por la población adolescente.⁹⁴

Un concepto importante es el de “infante”, el cual se considera como la persona cuya edad comprende entre los 0 y 12 años, que por tal razón debe ser titular de medidas preventivas y de tratamiento personalizado que fomenten en ella, el respeto a los valores más preciados en materia de derechos humanos como son la vida, la dignidad, la igualdad, entre otros.

⁹³ Gobierno del Estado de México. Sistema de Prevención y Administración de Justicia. 2005.

⁹⁴ Pavón Vasconcelos, Francisco. *op. cit.* p. 287.

La “justicia juvenil” alude al conjunto de normas e instituciones creadas para dar respuesta a la situación de una persona adolescente, imputada o encontrada responsable de haber cometido una conducta denominada delito.

Ahora bien, este sistema parte de una división relevante, por un lado promueve excluir a la población infantil de toda responsabilidad penal, esto es, no ser sujeta de responsabilidad por las conductas cometidas que estén tipificadas como delito en las leyes penales, sino de un tratamiento personalizado; mientras que por el otro, establece la responsabilidad penal de las personas adolescentes en aquellas conductas consideradas como delictivas que cometan.

Al respecto, se ha hecho referencia a que:

En el sistema que se propone desde la Convención sobre los Derechos del Niño (esto es, el sistema de protección integral), si se trata de responsabilidad penal de un menor de edad, aunque sea atenuada, se deben respetar todos los filtros previstos por el derecho penal de adultos. Estos filtros son cuatro:

- 1) debe haber, ante todo, una prueba plena de la realización del delito;
- 2) la acción debe ser típica y antijurídica;
- 3) la persona adolescente debe tener la capacidad de querer y de entender la acción que está llevando a cabo, conociendo su antijuridicidad;
- 4) el comportamiento debe ser culpable.⁹⁵

Es conveniente mencionar que el análisis de la Convención sobre los Derechos del Niño, será desarrollado en el punto 2.2.3.1. Reconocimiento Jurídico, de esta investigación.

Este sistema se desarrolla en base a diversas características, entre las que destacan:

⁹⁵ Bonasso, Alejandro. “Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal: Derecho y Responsabilidades”, en García Méndez Emilio. *Infancia/adolescencia: de los derechos y de la justicia*. Buenos Aires. Ed. Forum Paris. 1994.

- La prevención antes que la represión.- debe promoverse el desarrollo de programas de tipo laboral, educativo, económico y social, que aludan precisamente a la prevención del ejercicio de conductas consideradas como delictivas.

- Minimizar el uso del sistema judicial tradicional.- aquí es necesario hacer referencia a dos elementos: en primer lugar, debe reducirse la intervención que tiene el Estado como ente gubernamental encargado de establecer y vigilar las reglas que servirán de pauta para el comportamiento de las personas, dejando esta función a figuras tales como la familia, la comunidad o las escuelas; en segundo lugar, debe analizarse la posibilidad de eliminar instituciones tales como la prisión preventiva y el encarcelamiento como forma de tratamiento o castigo dirigido a las personas adolescentes acusadas o responsables de haber cometido conductas consideradas como delictivas.

- Flexibilizar y diversificar la reacción penal.- se hace preciso que existan diversas sanciones dirigidas a la población adolescente acusada de haber infringido la ley penal, a fin de estar en posibilidad de aplicar aquella que pueda ajustarse a las características o condiciones particulares de cada adolescente, logrando con esto un avance en el desarrollo de medidas y tratamientos personalizados que respeten su derecho a la dignidad como personas.

- Aplicar a las personas adolescentes en conflicto con la ley, al menos, el sistema de derechos y garantías previsto para los adultos.- el respeto a las garantías procesales básicas que debe tener cualquier persona cuando se ha visto en una situación de responsabilidad de tipo penal, es el mínimo de garantías a que deben tener acceso las y los adolescentes acusados de haber llevado a cabo conductas constitutivas de delito; sin embargo, debe respetarse la variedad de derechos que se establecen a su favor en los diversos instrumentos internacionales que tienen el carácter de vinculante para el Estado Mexicano, tales como: la Declaración de los Derechos del Niño; la

Convención sobre los Derechos del Niño; las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores; las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil; las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, entre otros.

Algunos de estos derechos básicos otorgados a la población adolescente son: presunción de inocencia, no ser obligado a declararse culpable, ser informado sin demora sobre el motivo de su detención, reservarse su derecho a contestar a cuestionamientos que se le formulen, derecho a una defensa por persona especializada, a la presencia de los padres o tutores en los procedimientos o audiencias en que sean parte, a la confrontación con los testigos, a la apelación de la sentencia, por mencionar algunos.

- Profesionalizar y especializar al personal policiaco.- es necesaria la especialización de policías, en particular para que puedan tener un conocimiento y una capacidad suficientes en la atención de personas infantes o adolescentes que hayan cometido conductas consideradas como delictivas o a quienes se les haya causado una lesión a sus bienes jurídicos.

El principal objeto versa en la necesidad de tener personal capacitado para la atención de personas infantes o adolescentes que sean víctimas o hayan cometido una conducta constitutiva de delito, a fin de remitirlos con prontitud a la autoridad competente que los asesore, instruya o realice los trámites tendentes a atender su situación particular.

- Medidas alternativas a la internación.- ante la existencia de una conducta delictiva imputable a una persona adolescente, debe contarse con diversas alternativas de sanción, pues atendiendo a lo que establecen los instrumentos internacionales aplicables a la población adolescente en materia de justicia juvenil, la prisión preventiva solamente debe ser impuesta como última

alternativa, buscando principalmente la imposición de sanciones que le permitan un tratamiento adecuado a sus características y capacidades.

Con respecto a las medidas alternativas, se pueden destacar tres características ventajosas:

- hay una relación mucho más clara entre el delito y la sanción. La medida cobra significado tanto para el infractor como para la sociedad;
- quedan mejor establecidas las consecuencias de la infracción, y por tanto, la responsabilidad de la persona menor de edad en y hacia la comunidad;
- mayor papel y responsabilidad de la comunidad en el proceso de respuesta a la conducta infractora, así como el apoyo de los propios adolescentes para desarrollar una conducta más conformista y acatar la ley.⁹⁶

- Libertad vigilada.- uno de los principales objetivos es contar con programas que le permitan a la persona adolescente, llevar a cabo un tratamiento fuera de instituciones carcelarias, con la finalidad de fomentar conductas que le permitan reincorporarse a la sociedad sin ninguna consecuencia negativa para su dignidad y persona.

Un ejemplo es el programa de tratamiento intermedio británico, implementado a mediados de los años ochenta. Dicho programa fue planteado con base en diferentes acusaciones:

- a) nuevas formas de que “los menores” pasaran su tiempo libre;
- b) programas de carácter educacional y formativo a desarrollar en módulos de mañana, tarde y fin de semana;
- c) programa de terapia de comportamiento que extinguiesen las conductas problema.

A partir de estos programas se realizaron distintas actividades de intervención, separando a la población juvenil en grupos según la gravedad, intensidad y constancia de las infracciones. Estas medidas posibilitaron que el 80% de los internados sean integrados a programas de tratamiento intermedio.⁹⁷

⁹⁶ *Ídem.*

⁹⁷ *Ídem.*

- Hogares de guarda-acogimiento con otra persona o núcleo familiar.- lo importante en esta medida es que la persona adolescente sujeta a un tratamiento, pueda convivir por un tiempo determinado en un grupo familiar distinto de aquél en que residía, con la finalidad de que identifique y se desenvuelva dentro de un ambiente familiar distinto, que le permita integrarse y adquirir una concepción diferente de los comportamientos sociales perniciosos para la sociedad, con el objeto de prevenir la comisión de nuevas conductas consideradas como delictivas por las leyes penales.

- Prestación de servicios en beneficio de la comunidad.- esta medida tiene por finalidad contribuir a la realización de trabajos en beneficio de la comunidad, evitando imponer como sanción, una medida de internamiento a las y los adolescentes que han cometido una conducta considerada como delictiva.

Entre las tareas propuestas por el programa "Proyectos de trabajo" holandés, se encuentran:

- trabajo de limpieza y cocina en hospitales, instituciones psiquiátricas y asilos;
- reparación, pintura y mantenimiento en bosques, jardines y parques municipales;
- trabajo de mantenimiento en bosques, jardines y parques municipales;
- trabajo de desperfectos en transportes y edificios públicos o en propiedades particulares.

Es importante destacar que todas las medidas anteriormente mencionadas no se aplican para todos los jóvenes por igual. En este aspecto hay que mencionar el artículo 17.a de las Reglas de Beijing, el cual dispone que: "la respuesta que se dé al delito será siempre proporcionada, no sólo a las circunstancias y gravedad del delito, sino también a las circunstancias y necesidades "del menor", así como a las necesidades de la sociedad".⁹⁸

⁹⁸ *Ídem.*

2.2.2. Surgimiento del Sistema de Protección Integral de la infancia-adolescencia.

2.2.2.1. Contexto histórico.

Los derechos fundamentales de la población infante y adolescente, encuentran su principal sustento en la Convención sobre los Derechos del Niño⁹⁹, instrumento internacional que entre otros principios reconoce de vital trascendencia, el respeto al interés superior de las y los infantes y adolescentes, por fundarse en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de las personas infantes y adolescentes, en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstas con pleno aprovechamiento de sus potencialidades y, en la naturaleza y alcances de la misma Convención.

Precisamente, la progresividad internacional de los derechos humanos también tuvo repercusiones en las instancias de impartición de justicia juvenil, lo cual ha servido de base para entender la transformación que se dio en esta materia.

Al respecto, es pertinente recordar la evolución que tuvo el reconocimiento de los derechos humanos en el concierto internacional: la primera etapa relevante respecto a los derechos humanos tuvo lugar en las reuniones de la Asamblea Constituyente Francesa de 1789, donde se discutió, esencialmente, respecto de los derechos civiles del “hombre y del ciudadano”.

Es la clásica concepción de los derechos individuales, donde se desconocen los derechos sociales, como por ejemplo, el derecho de asociación, lo que ocasionó una serie de consecuencias en el constitucionalismo de la época que se relaciona con la concepción del Estado Juez y Gendarme.

⁹⁹ Adoptada el 20 de noviembre de 1989 en Nueva York, Estados Unidos, y depositada en la Organización de las Naciones Unidas, vigente a partir del 2 de septiembre de 1990; fue aprobada por la Cámara de Senadores el 19 de junio de 1990, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 1990, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991.

Posteriormente, con la Revolución Industrial y el drama de la Primera Guerra Mundial, donde se dieron millones de muertes y mutilaciones, se reconocen los derechos de segunda generación: los económicos y sociales. En ese sentido, debemos observar las Constituciones Políticas de Querétaro de 1917 y de Weimar de 1919.

Respecto a estos derechos, el Estado interviene activamente a efecto de que las personas puedan gozar de ellos. Los ejemplos típicos de este tipo de derechos son: el derecho a una vivienda acorde con la condición humana, derecho de asociación, sindicalización, y trabajo en general.

Los derechos de la tercera generación son, a la vez, individuales y colectivos, por ejemplo: el derecho a la paz, a un ambiente saludable, a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas o los derechos del consumidor. Estos derechos no son, de principio, nuevos, en el sentido de recientes, sino que han evolucionado de acuerdo a los cambios de la tecnología y la sociedad.

En ese sentido, el derecho a la paz siempre existió. Igual conclusión puede decirse respecto del derecho a un ambiente saludable; lo que sucede es que la forma de contaminación actual, no es la que imperaba, por ejemplo, en la Edad Media, o durante los comienzos de la Revolución Industrial. Por ello, para garantizar estos derechos han surgido las garantías de tercera generación.

Ahora bien, por “derechos humanos” debemos entender:

Los derechos primarios de las personas, que conciernen indistintamente a todos los seres humanos, como por ejemplo el derecho a la vida y a la integridad de la persona, la libertad personal, la libertad de conciencia y de

manifestación del pensamiento, el derecho a la salud y a la educación, y las garantías penales y procesales¹⁰⁰.

Es decir, no son otra cosa que el conjunto de derechos de que gozan las personas y que no pueden ser restringidos ni violados, esencialmente, por los gobernantes.

Estos derechos, mejor denominados como “Derechos Fundamentales”, encuentran su fundamento jurídico en un sin número de instrumentos internacionales, cuya base normativa la constituye la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el ámbito nacional, principalmente en el apartado denominado “de las garantías individuales”, pues pasan a ser obligaciones que tiene el gobierno mexicano respecto de los derechos que tienen las personas que habitan o transitan en el país¹⁰¹.

Es necesario recordar que la normatividad internacional, en términos de lo dispuesto por el numeral 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es Ley Suprema de toda la Unión, la que se encuentra en el segundo escalón de la pirámide normativa del derecho mexicano, tan solo por debajo de la Constitución Política.

El artículo 133 dispone:

Artículo 133. 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 Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados¹⁰².

¹⁰⁰ Ferrajoli, Luigi. *Derechos y Garantías*. Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi. Editorial Trotta. p. 40.

¹⁰¹ Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O. P. *Cartilla de Derechos Humanos*. México. 2000.

¹⁰² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. artículo 133.

Sirvan las siguientes tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, idóneas para integrar jurisprudencia, para percatarnos de la obligatoriedad de los instrumentos internacionales en nuestro país:

TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional¹⁰³.

TRATADOS INTERNACIONALES. ADMITEN DIVERSAS DENOMINACIONES, INDEPENDIENTEMENTE DE SU CONTENIDO.

Aun cuando generalmente los compromisos internacionales se pactan a través de instrumentos en la modalidad de tratados, debe tomarse en cuenta que conforme al artículo 2, apartado 1, inciso a), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de la que es parte el Estado mexicano, por "tratado" se entiende el acuerdo celebrado por escrito entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, o entre organizaciones internacionales, ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en varios conexos, cualquiera que sea su denominación particular, de lo que resulta que la noción de tratado es puramente

¹⁰³ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XXV. Novena Época. Abril de 2007. p. 6. Tesis Aislada: P. IX/2007. Materia(s): Constitucional.

formal siempre que su contenido sea acorde con su objeto y finalidad, pues desde el punto de vista de su carácter obligatorio los compromisos internacionales pueden denominarse tratados, convenciones, declaraciones, acuerdos, protocolos o cambio de notas, además de que no hay consenso para fijar las reglas generales a que deben sujetarse las diferentes formas que revisten tales compromisos internacionales, los que, en consecuencia, pueden consignarse en diversas modalidades. Situación que se sustenta, además, en el artículo 2o., fracción I, párrafo primero, de la Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de enero de mil novecientos noventa y dos.

Amparo en revisión 348/2001. Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa. 14 de febrero de 2003. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretarios: Sofía Verónica Ávalos Díaz y César de Jesús Molina Suárez¹⁰⁴.

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la

¹⁰⁴ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XXV. Novena Época. Febrero de 2007. p. 738. Tesis Jurisprudencial: 2a./J. 10/2007. Materia(s): Constitucional.

misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal"¹⁰⁵.

Ahora bien, al igual que para la mayoría de grupos considerados en situación de vulnerabilidad¹⁰⁶, tales como las personas adultas mayores, las mujeres, las personas con discapacidad, con preferencia sexual distinta a la heterosexual,

¹⁰⁵ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. X. Novena Época. Noviembre de 1999. p. 46. Tesis Aislada: P. LXXVII/99. Materia(s): Constitucional.

¹⁰⁶ Respecto del término vulnerabilidad, la socióloga María Eugenia Espinosa Mora, y la antropóloga Marisol Melesio Nolasco, en el documento denominado "Vulnerabilidad: ¿semántica o expectativa de vida?", refieren que este concepto ha reforzado ideológicamente la desigualdad social y la inequidad, al permitir excluir y marginar del desarrollo humano y pleno a una gran parte de la humanidad, ocultando las raíces discriminatorias que le dan origen. Con un análisis sociológico, se ha podido visibilizar que detrás del término existen construcciones simbólicas que responden a una cultura en cuanto a: relaciones de poder y de dominación, y a diversas fobias sociales (sexismo, clasismo y racismo). Esta aseveración involucra a diferentes categorías de análisis, tales como: las formas en que se construyen las desigualdades sociales por razón de pertenencia a un sexo biológico, a un estrato socio-económico, a un grupo de edad, a una raza o a una etnia.

Asimismo señalan que, debe quedar claro que las mujeres de todas las edades, los niños, los ancianos, las personas pertenecientes a una raza o a una etnia, no constituyen un grupo vulnerable porque hayan nacido vulnerables, sino porque las estructuras sociales determinan las condiciones de desventaja en las que viven; por tanto, lo que debe buscarse es la modificación de las condiciones sociales que los ubican en situación de vulnerabilidad, puesto que son construcciones sociales susceptibles de modificarse y de resignificarse.

Nota: el documento se publicó en la Revista Asamblea 7 del Órgano de Difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en la segunda legislatura del año 2002.

pertenecientes a poblaciones indígenas, por mencionar algunos, las personas infantes y adolescentes se vieron beneficiados por la conquista de mayores espacios de libertad e igualdad, que si bien se formalizó en diversos instrumentos de carácter internacional, éstos actualmente distan de una libertad e igualdad real y efectiva.

De los tratados internacionales que adquieren el carácter de obligatorios para nuestro país, la Convención sobre los Derechos del Niño, retoma en su preámbulo la Declaración de los Derechos del Niño, la cual proclama que la infancia tiene derechos a cuidados y asistencias especiales.

Aunado a estos instrumentos internacionales, surgen diversas normatividades cuya finalidad se aboca a la protección de aquellas personas adolescentes que han inclinado su conducta a la comisión de conductas consideradas como delictivas.

Es aquí donde se da un cambio radical en el trato que se da a la población adolescente, dependiendo de la conducta cometida, pues mientras en el sistema tutelar se consideraba que cometían infracciones, ahora con el nuevo sistema se asegura que pueden cometer delitos.

De esta manera, es pertinente mencionar la obligación a cargo del Estado, pues mientras por un lado deberá velar por la protección del bienestar de la persona acusada en los procedimientos penales en que se vea involucrada, por otro, tendrá que actuar ante la comisión de una conducta constitutiva de delito cometida por personas adolescentes.

A partir de esta visión, se postula la creación de un derecho penal mínimo para personas adolescentes que les garantice la condición de sujetos de derechos y obligaciones, puesto que con el nuevo sistema dejan de ser consideradas como incapaces, recuperando su dignidad como personas, en cuyo contexto la responsabilidad les es reconocida como inherente a su condición de sujetos de

derecho, y se les garantiza la aplicación de reglas claras y garantías formales que el sistema tutelar no les reconocía.

Esta propuesta de derecho penal considerado como “justicia juvenil”, implica recuperar para la población adolescente, por lo menos todas las garantías que se le reconocen a los adultos y que sistemáticamente les fueron negadas en las legislaciones tutelares.

Al respecto, sólo se intervendrá en la comisión de un delito previamente tipificado como tal por la ley penal, y la sanción que en su momento se determine, deberá estar debidamente acreditada.

Sin embargo, siendo un derecho penal mínimo¹⁰⁷, lo recomendable es elaborar una legislación especializada que contenga las disposiciones generales, instancias, autoridades, delitos, procedimientos y sanciones aplicables a la población adolescente, como medida de protección ante la comisión de delitos.

2.2.2.2. El interés superior de la infancia-adolescencia.

El interés superior de la infancia implica la protección del Estado hacia la familia y la niñez, previendo además los cuidados y asistencia especiales por el logro de un crecimiento y desarrollo plenos (físico, mental, espiritual, moral y social), dentro de un ambiente familiar y social; ello implica que en todo momento, las políticas, acciones y toma de decisiones respecto de la infancia deben realizarse buscando el beneficio de la persona infante o adolescente, reconociéndoles derechos y libertades que puedan ejercer por sí misma.

Al respecto, una de las instancias de protección regional de los derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en sus

¹⁰⁷ Se considera derecho penal mínimo por estimarse que atendiendo al derecho penal de adultos, debe brindarse o reconocerse los derechos contenidos en este último como básicos en el que se pretende establecer para las personas adolescentes, sin perjuicio de que les sean aplicados los derechos específicos contenidos en los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales en su favor.

intervenciones escritas y orales, ha manifestado que los principios que rigen el sistema de protección integral de los derechos de la infancia-adolescencia, se caracterizan por:

- i. reconocer a las y los infantes y adolescentes como sujetos de derechos; la necesidad de brindarles medidas especiales de protección, las cuales deben impedir intervenciones ilegítimas del Estado que vulneren sus derechos, y prever prestaciones positivas que les permitan disfrutar efectivamente de sus derechos;
- ii. haber surgido con base en “los aspectos críticos” del modelo de la “situación irregular” que imperó en nuestra región por más de 80 años;
- iii. dejar atrás la “judicialización” de asuntos exclusivamente sociales y el internamiento de las personas infantes o adolescentes cuyos derechos económicos, sociales y culturales se encuentran vulnerados;
- iv. dejar atrás la utilización de “eufemismos justificados por el argumento de la protección”, lo cual impide emplear los mecanismo de protección de derechos fundamentales propios del debido proceso;
- v. brindar un trato diferenciado entre las personas infantes y adolescentes cuyos derechos se encuentran vulnerados y aquellos otros a quienes se les imputa la comisión de un hecho delictivo;
- vi. adoptar medidas de protección que promuevan los derechos de la persona infante y adolescente y que de ninguna manera los vulneren, considerando el consentimiento de la persona infante o adolescente y de su grupo familiar;
- vii. desarrollar políticas públicas universales, así como “focalizadas y descentralizadas”, tendentes a hacer efectivos los derechos de las personas infantes y adolescentes, y
- viii. establecer un sistema de responsabilidad especial para adolescentes, respetuoso de todas las garantías materiales y procesales¹⁰⁸.

De esta manera, con el reconocimiento del sistema de protección de los derechos humanos a nivel internacional, se obliga a los Estados, previa adhesión, firma y ratificación de acuerdos o tratados internacionales, a brindar una mayor protección a las garantías individuales de todas las personas

¹⁰⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Opinión Consultiva 17/2002 (Condición jurídica y derechos humanos del niño)*. 28 de agosto de 2002.

menores de edad que entran en conflicto con la ley penal como es el caso de la población adolescente.

La doctrina de la protección integral o garantista, en la cual se fundamenta la Convención sobre los Derechos del Niño, transforma el enfoque de la doctrina de la situación irregular. La doctrina de la protección integral de los derechos de la infancia-adolescencia supone considerar a las personas infantes y adolescentes como sujetos de pleno derecho, capaces de gozar de derechos y deberes, lo que revierte las posiciones tradicionales que ponían el acento en la tutela de las personas menores de edad por parte de los padres y del Estado, quienes determinaban el ejercicio de sus derechos.¹⁰⁹

Bajo esta perspectiva, la concepción de asistencia, benevolencia o tutela aplicada y desarrollada por el aparato estatal da paso a una concepción de responsabilidad de las conductas ejecutadas por la población adolescente y a la formación de un sistema juvenil que enfrente eficazmente la responsabilidad penal por sus actos, sin dejar de contemplar todos aquellos presupuestos que garanticen la proporcionalidad, la *última ratio*, la diferencia biopsicosocial de la edad y la madurez intelectual.

Con el surgimiento de este nuevo sistema existe la necesidad de establecer programas y políticas públicas tendentes a prevenir las conductas delictivas en las que se encuadran estos segmentos de la población, así como legislaciones especializadas en que se regule la aplicación de la justicia juvenil en nuestro país.

2.2.2.3. Contexto político-criminal.

Observar detenidamente la realidad en que surge la doctrina de la protección integral se convierte en todo un reto, pues han llegado a existir diversas concepciones respecto de la forma como debe brindarse la atención en los

¹⁰⁹ Observatorio Ciudadano de Políticas de Niñez, Adolescencia y Familia. *op. cit.* p. 23.

procedimientos penales a las y los adolescentes acusados de cometer conductas delictivas en pleno uso de sus facultades mentales.

Por un lado, se alude a que la población menor de dieciocho años de edad no puede cometer delitos en tanto que no tienen plena capacidad de raciocinio para la observancia de las conductas tipificadas, sujetándoseles por tanto a disposiciones de tipo tutelar o asistencialista como medidas desarrolladas por el aparato gubernamental para controlar este sector.

Visto desde otra perspectiva, se presenta la pretensión de reducir la edad penal, es decir, la edad a partir de la cual las personas menores de dieciocho años podrán llegar a la comisión de delitos, con las calificativas de premeditación, alevosía y ventaja también contenidas en la legislación penal aplicable a las personas adultas.

Para el entendimiento de tales calificativas, es pertinente hacer mención del significado que se les atribuye en el Código penal Federal:

Artículo 315.- Se entiende que las lesiones y el homicidio, son calificados, cuando se cometen con premeditación, con ventaja, con alevosía o a traición.

Hay premeditación: siempre que el reo cause intencionalmente una lesión, después de haber reflexionado sobre el delito que va a cometer.

Se presumirá que existe premeditación cuando las lesiones o el homicidio se cometan por inundación, incendio, minas, bombas o explosivos; por medio de venenos o cualquiera otra sustancia nociva a la salud, contagio venéreo, asfixia o enervantes o por retribución dada o prometida; por tormento, motivos depravados o brutal ferocidad¹¹⁰.

Artículo 316.- Se entiende que hay ventaja:

I.- Cuando el delincuente es superior en fuerza física al ofendido y éste no se halla armado;

II.- Cuando es superior por las armas que emplea, por su mayor destreza en el manejo de ellas o por el número de los que lo acompañan;

III.- Cuando se vale de algún medio que debilita la defensa del ofendido, y

¹¹⁰ *Código Penal Federal*. artículo 315.

IV.- Cuando éste se halla inerme o caído y aquél armado o de pie.

La ventaja no se tomará en consideración en los tres primeros casos, si el que la tiene obrase en defensa legítima, ni en el cuarto, si el que se halla armado o de pie fuera el agredido, y, además, hubiere corrido peligro de su vida por no aprovechar esa circunstancia¹¹¹.

Artículo 318.- La alevosía consiste: en sorprender intencionalmente a alguien de improviso, o empleando asechanza u otro medio que no le dé lugar a defenderse ni evitar el mal que se le quiera hacer¹¹².

Ahora bien, sin perjuicio de la divergencia entre las posturas existentes en torno a la forma de regular la justicia juvenil en los procedimientos en que se vean inmersos las y los adolescentes, debe atenderse a lo dispuesto en el artículo 18 Constitucional vigente, que mandata el establecimiento del sistema de responsabilidad penal para adolescentes y establece que la edad a partir de la cual pueden dirigir su comportamiento a la comisión o no de conductas tipificadas por la legislación penal es a los 12 años.

Al respecto, cabe hacer mención que el Código Penal Federal vigente, que excluye de toda responsabilidad penal a la población adolescente, fue elaborado con base en una realidad distinta en la que tradiciones, costumbres, conductas y forma de pensamiento eran acordes a una época cuyo motor de inspiración fue la Revolución Mexicana.

El citado Código fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931 y precisamente desde ese momento no prescribe la responsabilidad penal de las y los adolescentes, pues se tenía la concepción de que las personas menores de dieciocho años solamente cometían infracciones, las cuales distaban de las conductas cometidas por la población adulta, en tanto que aquéllas eran excluyentes de responsabilidad.

En el mismo sentido, el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, omitía considerar a las personas adolescentes como

¹¹¹ *Ibidem.* artículo 316.

¹¹² *Ibidem.* artículo 318.

responsables penalmente de las conductas transgresoras cuya comisión se efectuara¹¹³.

Siendo así, el ambiente político criminal se ve inmerso en una concepción protectora de la persona adolescente, pero a sabiendas de que ésta puede dirigir conscientemente su comportamiento a la comisión o no de conductas tipificadas por la legislación penal; asimismo, en los instrumentos internacionales ha que ya se ha venido haciendo referencia, se promueve su protección en los procesos de índole penal en que se ve involucrada, más no la anulación de responsabilidad ante las conductas delictivas.

De esta manera, en la propuesta que genera el sistema de protección integral en relación con la justicia juvenil, adquiere relevancia el principio fundamental del debido proceso que debe respetarse y aplicarse a las y los adolescentes como uno de sus derechos fundamentales.

Al respecto, de manera general, se puede aceptar que el proceso es un método racional de debate, en condiciones igualitarias, ante un tercero imparcial e independiente que resuelve el conflicto sobre la base de acreditaciones y argumentaciones y de acuerdo a las pautas del ordenamiento normativo¹¹⁴.

Esto significa que un elemento indispensable como parte del debido proceso es no estigmatizar a la población adolescente con elementos como la peligrosidad, la condición de clase, sus carencias educativas o su problemática familiar como condición *sine qua non* de su responsabilidad, pues el proceso debe atender a características propias de la ejecución de la conducta ilícita, aunque los antecedentes de la misma sean tratados dentro de la investigación como aspectos de ayuda a la persona adolescente.

¹¹³ Esta visión fue modificada a partir del 12 de diciembre de 2005, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación su reforma.

¹¹⁴ Vázquez Rossi, Jorge. *Derecho Procesal Penal*. Buenos Aires. Editores Rubinzal-Culzoni. 1995. p. 265.

Por su parte, proceso, con su aditamento debido, implica no sólo el cumplimiento de requisitos sustanciales sino una pauta axiológica de notoria pertenencia a los análisis sobre las reformas de la legislación realizada¹¹⁵.

De esta manera, el contexto político criminal podía percibirse en primer lugar como de protección a los derechos de las personas adolescentes por el simple hecho de ser menores de edad; sin embargo, en segundo lugar se responsabiliza penalmente a las personas adolescentes que han cometido una conducta ilícita, respetándoles los derechos procesales, es decir, su derecho al *debido proceso*.

Ahora, una preocupación latente en el nuevo sistema de responsabilidad penal de los adolescentes ante la figura del debido proceso, es la privación de libertad, pues si no existen parámetros para determinar en qué casos se justifica tal privación, se llegaría a constituir una violación constante a sus derechos, por lo que este es un aspecto importante a considerar en toda legislación que busque garantizar los derechos de las personas adolescentes acusadas de haber cometido algún ilícito.

Esta postura da un cambio trascendente al permitir fincar responsabilidad penal a la persona adolescente acusada de haber dirigido su conducta a la comisión de delitos, surgiendo así la necesidad de desarrollar mecanismos de prevención de este tipo de conductas no sólo para la población infantil, sino extendiendo las medidas de prevención a las y los adolescentes.

Siendo así la nueva concepción, se da un fuerte auge en la presentación de iniciativas de ley tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, así como resoluciones de tesis de jurisprudencia emitidas por los órganos jurisdiccionales facultados para ello, las cuales buscan regular esta nueva forma de tratamiento hacia la población adolescente, creando un verdadero sistema de justicia penal para adolescentes, diferente al aplicado para la

¹¹⁵ *Ídem*.

población adulta; quedando a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, la facultad de llevar a cabo tareas de prevención entre la población infantil.

Sirva de referente este contexto político criminal para identificar la doctrina de protección integral de los derechos fundamentales de las y los adolescentes desde un punto de vista general, para darnos cuenta de la necesidad de unificar y homologar las leyes que les sean aplicables a nivel federal y estatal en la tramitación de los procedimientos a que se vean sujetos ante la comisión de conductas ilícitas, lo que detalladamente será motivo de análisis en el Capítulo IV de esta investigación¹¹⁶.

2.2.3. Reconocimiento de los derechos humanos de la población adolescente en los instrumentos internacionales y nacionales de protección a nivel jurídico y político.

2.2.3.1. Reconocimiento Jurídico.

Para estar en posibilidad de llevar a cabo un análisis respecto del nuevo sistema que debe establecerse en nuestro país, es necesario realizar un breve estudio de la forma como se ha establecido a nivel internacional, donde se ha creado específicamente un sistema de responsabilidad penal para las personas adolescentes que han cometido conductas constitutivas de delito.

De esta manera, en un primer momento se hará referencia a los principales instrumentos internacionales que en la materia existen, y en un segundo momento se analizará la legislación concreta que se ha desarrollado en el sistema jurídico mexicano.

¹¹⁶ *Infra*. Capítulo IV. "Propuestas para el Sistema de Responsabilidad Penal y Justicia Juvenil".

La Convención sobre los Derechos del Niño es el ordenamiento jurídico de carácter internacional que puede considerarse como jerárquicamente superior en la materia para todos y cada uno de los países contratantes que la hubiesen firmado y ratificado, como es el caso de nuestro país.

Dicha Convención establece diez características principales para adoptar el sistema de justicia penal aplicable a las y los adolescentes en conflicto con la ley, las cuales son:

a) En principio, tal y como quedó establecido en el Capítulo I de esta investigación¹¹⁷, se establece que por niño o niña debe entenderse toda persona que aún no ha cumplido los dieciocho años de edad, elemento que se estima pertinente para el establecimiento de un sistema de justicia juvenil. Cabe aclarar que dichos conceptos en esta tesis sufren una nueva connotación ante la necesidad de delimitar el universo de quienes serán sujetos de responsabilidad penal y de quienes no lo serán.

b) De acuerdo al principio de no discriminación que establece el párrafo tercero, del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adoptado en el artículo 2 de dicha Convención, se establece la obligación para los Estados Parte de respetar los derechos otorgados y asegurar la adecuada aplicación de las normas jurídicas a cada infante y adolescente sujeto a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo idioma, religión, opinión política, origen nacional, étnico o social, posición económica, impedimentos físicos, nacimiento o cualquier otra condición particular de la persona menor de edad, sus padres o sus representantes legales.

c) El artículo 3 establece el principio rector del “interés superior del infante-adolescente”, que se considera como la columna vertebral del nuevo sistema de justicia que se propone adoptar, el cual forma parte de la doctrina de la

¹¹⁷ *Supra*. Capítulo I “La Responsabilidad Penal y la Justicia Juvenil en México”.

protección integral que no desconoce la especial condición de desarrollo que tiene la persona que aún no ha cumplido los dieciocho años de edad. En consecuencia, en todas las medidas concernientes a las personas infantes y adolescentes que desarrollen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración principal a la que atenderán será, precisamente, el interés superior de las personas infantes y adolescentes.

d) El artículo 37, prescribe que ninguna persona infante o adolescente sea sometida a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes; tampoco se les podrá imponer la pena capital ni prisión perpetua.

e) Una característica de suma importancia en la Convención, que se erige como norma de carácter internacional de aplicación básica en la materia de protección jurídica y responsabilidad penal de las y los adolescentes, es lo estipulado en el artículo 37, inciso b, el cual establece que ninguna persona adolescente debe ser privada de su libertad de manera ilegal o arbitraria, pues la detención, encarcelamiento o prisión, debe llevarse a cabo de conformidad con la legislación aplicable al caso concreto, utilizándola tan solo como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda.

f) A través del artículo 37, inciso c, se prescribe la obligación de respetar los derechos humanos de la población adolescente, al pretender que las personas menores de edad, privadas de libertad, sean tratadas con humanidad y respeto, de manera que se respete su dignidad y se tengan en cuenta, en todo momento, las necesidades acordes a su edad, estableciéndose una garantía muy importante: la separación de adolescentes privados de su libertad respecto de los adultos, y el derecho de los mismos a mantener contacto con su familia.

g) En el inciso d, del artículo 37, se establece que toda persona adolescente privada de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad

ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.

h) Por su parte, el artículo 40 de la Convención, requiere que el Estado reconozca el derecho de toda persona adolescente de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes, a ser tratado con respeto a su dignidad, fortaleciendo en todo momento el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las demás personas; sobretodo teniendo en cuenta la edad de la persona adolescente y promoviendo su reintegración, para que esta asuma una función constructiva en la sociedad.

i) Se establece en el artículo 40, inciso 3.b, que siempre que sea conveniente, se tomen medidas fuera del ámbito judicial, bajo el respeto de sus derechos fundamentales y garantías.

j) En el artículo 40, inciso 2.iii, se establecen dos de las garantías de suma importancia dentro del nuevo sistema de justicia juvenil: la constitución de tribunales especializados dentro de la estructura del Poder Judicial, y la asistencia de un abogado defensor con conocimientos técnico-jurídicos especializados para personas adolescentes.

Por su parte, en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de los Menores, adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 29 de noviembre de 1985, mediante resolución 40/33, se pretende generar el bienestar de la persona adolescente, reduciendo la necesidad de intervenir con arreglo a la ley, y de someter a tratamiento efectivo, humano y equitativo a aquella que tenga problemas con la misma, concediendo la debida importancia a la adopción de medidas concretas que permitan movilizar plenamente todos los recursos disponibles, con inclusión de la familia, las escuelas e instituciones comunitarias.

En este instrumento jurídico, se prevén entre otras disposiciones:

a) De las reglas 6.1 y 6.2, se deduce un ejercicio de facultades discrecionales en todos los niveles del proceso aplicable a personas adolescentes acusadas de haber cometido un delito, a fin de tomar las medidas que se estimen más adecuadas; asimismo, se prevén controles y equilibrios a fin de evitar cualquier abuso en el uso de dichas facultades discrecionales por parte de las autoridades encargadas de la impartición de la justicia juvenil.

b) Se establece el principio de diversificación, mediante el cual se pretende que se examine de manera adecuada la posibilidad de ocuparse de las y los adolescentes acusados de haber infringido la legislación penal, sin recurrir a un enjuiciamiento oficial, casos en los que es muy importante el papel de la policía, que estará facultada para fallar dichos casos discrecionalmente sin necesidad de vista oficial.

c) Se contempla la obligación de que los agentes de policía que tratan con personas adolescentes, deben estar lo suficientemente capacitados e instruidos de forma especial, de ahí la necesidad de impartir una formación especializada a todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y que intervengan en la administración de justicia juvenil; asimismo, se regula la existencia de contingentes especializados de policía en ciudades particulares, no sólo como garantía de la aplicación de los principios concretos previstos en las Reglas Mínimas, sino también de forma general para mejorar las políticas de prevención.

d) La regla 13, establece una de las obligaciones más importantes en cuanto a la protección de las personas adolescentes se refiere, la cual se ha establecido en la mayor parte de los instrumentos internacionales, y es el imponer la pena privativa de libertad como último recurso y durante el plazo más breve posible, esto, previendo el peligro de que las y los adolescentes sufran influencias

corruptoras mientras se encuentran en prisión preventiva, de ahí la importancia de crear medidas sustitutorias.

e) La regla 20 establece el principio de celeridad procesal, es decir, la obligación de que se dé una rapidez en la tramitación de los casos de las personas adolescentes.

f) La regla 21 tiene por objeto que los archivos referentes a procesos penales de adolescentes, sean de carácter estrictamente confidencial y no puedan ser consultados por terceros; también trata de establecer un acuerdo entre intereses contrapuestos en materia de registros y expedientes: los de los servicios de policía, el agente Ministerial y otras autoridades para aumentar la vigilancia y los intereses de la persona adolescente. La expresión “otras personas debidamente autorizadas” suele aplicarse, entre otros, a los investigadores.

g) La regla 22 subraya la necesidad de la capacitación profesional para la adquisición y el mantenimiento de la competencia profesional de todo el personal que tenga relación con personas adolescentes; es indispensable que estas personas tengan al menos una formación mínima en materia de derecho, sociología, psicología, criminología y ciencias del comportamiento; esta es una cuestión a la que se atribuye tanta importancia como a la especialización orgánica y a la independencia de la autoridad competente.

Al respecto, las titulaciones profesionales constituyen un elemento fundamental para garantizar la administración imparcial y eficaz de la justicia juvenil, por consiguiente, es necesario mejorar los sistemas de contratación, ascenso y capacitación profesional del personal, y dotarlo de los medios necesarios para el desempeño correcto de sus funciones. Para lograr la imparcialidad de la administración de justicia juvenil, debe evitarse toda discriminación que por diversas razones afecten la selección, contratación y ascenso del personal encargado de la administración de dicha justicia.

Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, adoptadas por la Asamblea de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1990, mediante resolución 45/112, establecen un marco general de prevención del delito de infantes y adolescentes, debido a que se considera esencial la prevención del delito en la sociedad, estableciendo como presunción que, para lograr prevenir eficazmente la delincuencia de personas adolescentes, es necesario el esfuerzo de todos los integrantes de la sociedad, sin dejar de lado que la totalidad de programas de prevención que se establezcan, deben centrarse en su bienestar, buscando desde luego, la aplicación de una política social, elaborando medidas pertinentes que eviten criminalizar y penalizar a la población infantil y adolescente por condiciones o características discriminatorias.

Las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, adoptadas por la Asamblea de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1990, mediante resolución 45/113, disponen entre otras cosas:

a) La primera sección establece las reglas pertinentes para llevar a cabo la detención policial, entre ellas indica que el sistema de justicia para adolescentes debe respetar los derechos y la seguridad de dichas personas, fomentando a su vez el bienestar físico y mental; asimismo, obliga a que la privación de libertad de una persona adolescente debe decidirse como último recurso y por el periodo mínimo necesario.

b) La segunda sección determina el alcance y la aplicación de las reglas, entre las cuales destacan: la privación de libertad debe efectuarse en condiciones y circunstancias que garanticen el respeto de los derechos humanos de la población adolescente; no se debe negar a dicha población, por razón de su condición, los derechos civiles, económicos, políticos y sociales; las reglas deben aplicarse en todos los centros en que se lleve a cabo la privación de

libertad de los adolescentes; y, la protección de la legalidad en la ejecución de medidas de detención, deberá ser garantizada por la autoridad competente.

c) En la tercera sección, refiere a las y los adolescentes detenidos y la prisión preventiva, la cual contempla reglas que reafirman la presunción de inocencia del acusado aún no declarado culpable.

d) Por último, la cuarta sección desarrolla lo relativo a la administración de los centros de atención para personas adolescentes privadas de su libertad.

Ahora bien, en lo que respecta a la legislación nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 18, párrafo cuarto, establecía: *“La Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores”*, dejando a discrecionalidad de las autoridades competentes el respeto de las garantías de que son titulares las personas adolescentes acusadas de haber cometido una conducta delictiva, los procedimientos aplicables durante la tramitación de la investigación, las sanciones o medidas de seguridad decretadas y las políticas de tratamiento y rehabilitación desarrolladas.

Como legislaciones aplicables en la materia, además de las específicas para cada centro de internamiento en las entidades federativas, se crearon:

a) La Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1971, la cual tiene por finalidad la organización del sistema penitenciario en toda la República Mexicana, el que estaría basado en un sistema de capacitación para el trabajo y en la readaptación social del delincuente.

b) La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000, la cual

tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes, la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

La Ley fija las bases a las cuales deben apegarse las legislaciones estatales y federal en materia de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, incluyendo los de aquellos en conflicto con la ley. El artículo 2º, dispone que son niñas y niños las personas de hasta doce años incompletos, y adolescentes entre los que tienen 12 años cumplidos y 18 años incumplidos. A su vez, en los artículos 44, 45, 46 y 47 de la Ley General aludida, se hace referencia a la posibilidad de que las y los adolescentes infrinjan la ley penal y puedan ser privados de su libertad, pero nunca se menciona a los niños y niñas, los menores de doce años, como potenciales infractores.¹¹⁸

c) La Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1991, la cual tiene por objeto reglamentar la función del Estado en la protección de los derechos de la población adolescente, así como en la adaptación social de quienes cometieron una conducta que se encuentra tipificada en la ley penal federal y del Distrito Federal.

Por lo que toca a la nueva postura que considera que las y los adolescentes pueden dirigir su comportamiento a la comisión o no de conductas consideradas como delictivas por la legislación penal, aún no ha sido suficientemente desarrollada en la legislación nacional, a pesar de un sin número de iniciativas de ley presentadas por los diversos grupos parlamentarios y por el titular del Ejecutivo Federal, tendentes a crear un sistema de justicia juvenil.

A pesar de lo anterior, un paso de suma importancia es la reforma llevada a cabo al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se establece en el máximo ordenamiento jurídico nacional la

¹¹⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. México. Ed. Mundi-Prensa. 2004. p. 15.

obligación de desarrollar un modelo de responsabilidad penal y justicia juvenil para personas adolescentes que han infringido la legislación penal.

Sin embargo, es necesaria la delimitación de las perspectivas y características propias de un sistema de protección integral de la persona adolescente, que es la conclusión a la que se pretende llegar con esta investigación, para no caer en la sola victimización o estigmatización de la población adolescente por su condición de edad, tal y como lo hacen diversas legislaciones estatales y que a manera de ejemplo lo continúa desarrollando la Ley que aprobó el pleno del Congreso del Estado de Quintana Roo, el martes 12 de septiembre de 2006, por mayoría, denominada "Ley del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes", la cual entró en vigor ese mismo día.

En dicha ley, se establece una "pena" de hasta 10 años de internamiento a las personas menores de edad que realicen conductas tipificadas como delitos, si éstos se refieren al homicidio, violación o secuestro.

Sin embargo, esa pena será aplicada cuando se trate de delitos graves, específicamente los que se refieren al homicidio, la violación o el secuestro; mientras que para otros delitos considerados igualmente graves dentro de la propia "ley juvenil", como el terrorismo, asalto, sabotaje, lesiones, robo, fraude, aborto, entre otros, se prevé un internamiento de hasta por seis años.

En ese sistema de justicia se establece la figura del juicio oral, para darle celeridad a los procedimientos que se sigan en contra de las y los adolescentes que realicen conductas antisociales, y canalizarlos de inmediato a los centros especializados para su tratamiento, o en su caso, establecer las medidas que habrán de aplicarse en su contra como el internamiento.

Además, se prevé la posibilidad de realizar procedimientos abreviados, principalmente cuando las partes estén de acuerdo en la conciliación, exista el

compromiso de reparar el daño causado y no se trate de delitos considerados como graves.

Dicha ley, reglamentaria del artículo 26 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, establece la creación de la Comisión Estatal del Sistema de Justicia para Adolescentes, en el que incluye Ministerios Públicos, Jueces y Magistrados Unitarios y Centros de Ejecución, todos ellos especializados para adolescentes mayores de 12 años y menores de 18 años.

Por otra parte y también a manera de ejemplo, el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Distrito Federal, Emilio Álvarez Icaza, en fecha 1 de diciembre de 2006, al comentar el libro *La política criminal en materia de niñas, niños y adolescentes en conflicto con la Ley Penal en México*, de Luis González Placencia, Tercer Visitador de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, indicó que es indispensable considerar al sector juvenil como prioritario y no como una zona gris de la política pública¹¹⁹.

Asimismo, respecto del proyecto de Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal, añadió que ésta refleja una influencia tutelarista y no concibe a las personas jóvenes como sujetos de derechos; es un producto legislativo que reúne lo peor de la ley de adultos y lo peor de la “ley de menores”¹²⁰.

Al respecto, el Consejero de la misma Comisión, Carlos Ríos Espinosa, explicó que en México seguimos con la idea de que las personas adolescentes deben estar fuera del Derecho Penal y esta ambigüedad tensiona la Constitución en sus nuevos artículos reformados; la ambigüedad da lugar a que en México tengamos 31 leyes para adolescentes, las cuales no se ponen de acuerdo entre ellas mismas¹²¹.

¹¹⁹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Dirección General de Comunicación Social. *Boletín de Prensa 188/206*. 1 de diciembre de 2006.

¹²⁰ *Ídem*.

¹²¹ *Ídem*.

Como podemos ver, a pesar de existir la figura de la responsabilidad penal y la justicia juvenil en nuestro máximo ordenamiento jurídico, la aplicación de las leyes concretas en la materia, aún dista de los derechos fundamentales establecidos en la legislación internacional, así como de los principios y procedimientos que señalan.

2.2.3.2. Reconocimiento Político.

En México, en el ámbito político a pesar de los fuertes impulsos que se han dado para la creación de un sistema de responsabilidad penal y justicia juvenil, sigue presentándose un conflicto respecto a las medidas que deben aplicarse a las y los adolescentes acusados de haber infringido la ley penal, pues a pesar de la reforma al artículo 18 Constitucional, aún no queda claro cómo ha de legislarse y mucho menos, cómo ha de abordarse el problema, pues aún y cuando en diversos países de América Latina han desarrollado un sistema de protección integral de la persona adolescente, en México aún se plantean problemas como la edad a partir de la cual una persona puede ser sometida a un juicio a pesar de quedar ya definida en un sin número de ordenamientos jurídicos que la determinan entre más de 12 y menos de 18 años; la responsabilidad o corresponsabilidad de los padres o tutores en las conductas desarrolladas por las y los adolescentes; las diferencias terminológicas o conceptuales; la legislación aplicable; las instancias encargadas de la aplicación de dichas leyes; las garantías que habrán de respetarse en el proceso de juzgamiento; y, los recursos que podrán interponerse.

A pesar de lo anterior, y tomando en consideración algunas ideas de la ponencia presentada por el doctor Luis González Placencia en el Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes en Nuevo León, Monterrey, en octubre de 2005, es de destacarse algunos elementos positivos de la reforma al artículo 18 Constitucional, pues resuelve:

- El problema de la indeterminación de la edad de imputabilidad penal que, como se sabe, hoy se expresa en la existencia de diversos límites que van de los 16 a los 18 años de edad a lo largo del país.

La reforma deja claro que este límite debe situarse en los 18 años.

- El problema de la edad mínima de intervención del Estado en los casos que una persona menor de edad realiza una conducta tipificada en la ley penal que, de acuerdo con la reforma, queda fijada en los 12 años.
- El problema relacionado con la diversidad de criterios que hoy dan lugar a la intervención de los sistemas de menores de edad, especialmente los de orientación tutelar y que, de acuerdo con el nuevo texto del artículo 18, se remite de modo específico a la realización de actos tipificados por la ley penal.
- El problema relacionado con la aplicación de medidas que, bajo la denominación que sea, suponen la privación de libertad a infantes y adolescentes, al establecer una franja para que esto ocurra.
- El problema de la dependencia actual de quien acusa, quien juzga y quien defiende, al plantear expresamente la independencia entre juez y acusador.

Asimismo, la reforma al artículo 18 Constitucional sienta la base para que los estados y la federación legislen la creación de un sistema especial de responsabilidad referido a personas a las que, teniendo entre 12 y 18 años de edad, se atribuya la comisión de una conducta tipificada como delito por la ley penal.

Además, marca el contexto de interpretación de la reforma, al referir la armonía del sistema con el conjunto de los derechos que para la población adolescente reconoce la Constitución Federal y al propio interés superior de la infancia-adolescencia; impone el deber de recurrir a formas alternativas a la justicia;

obliga a que los procedimientos se ciñan al debido proceso legal y obliga también a considerar como criterio de proporcionalidad de las medidas, los actos que las motivan¹²².

Por lo que respecta al Poder Legislativo, en la Cámara de Diputados, una acción importante es la creación de la Comisión Especial de la Niñez, Adolescencia y Familias en marzo de 2004, dentro del Programa Anual de Trabajo 2004, con el propósito de armonizar y homologar la legislación federal y local en términos de los contenidos de la doctrina de la protección integral.

Algunas de las iniciativas de ley presentadas en el H. Congreso de la Unión, tendentes a crear un verdadero sistema de justicia juvenil, son:

a) Iniciativa que reforma diversos artículos de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, y de reforma al artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en materia de menores infractores, presentada por el diputado Omar Fayad Meneses, del Partido Revolucionario Institucional en el pleno de la Cámara de Diputados, en fecha 9 de abril de 2002, la cual fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y la Comisión Especial de Seguridad Pública, la cual aclara que uno de los temas que más a atraído la atención durante mucho tiempo, es el relacionado con las conductas antisociales de las personas menores de edad, por lo que en la actualidad, en la delincuencia juvenil encontramos toda la gama de la criminalidad, desde el pequeño robo, hasta el homicidio agravado; en consecuencia, en esta época de profunda crisis social caracterizada por el debilitamiento del núcleo familiar y las facilidades del mundo moderno, el tema de los comúnmente denominados “menores infractores” sigue suscitando interés, preocupación y polémica, por lo que, lo cierto es que sus conductas antisociales se han incrementado en el

¹²² González Placencia, Luis. *La Reforma al artículo 18 Constitucional. Hacia un Nuevo Sistema de Justicia Juvenil*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes en Nuevo León, Monterrey, en octubre de 2005.

curso de estos años, como ha crecido, desmesuradamente, la delincuencia de los adultos, por lo que no se debe restar importancia al tema de la justicia juvenil.

b) Iniciativa de Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, presentada en el pleno de la Cámara de Diputados por el diputado Luis Maldonado Venegas, en nombre del Grupo Parlamentario Convergencia, en la sesión del martes 4 de noviembre de 2003, la cual tiene por objeto reglamentar la función del Estado en la protección de los derechos de las personas adolescentes, así como en la adaptación social de aquéllas cuya conducta se encuentra tipificada en las leyes penales.

c) Iniciativa de Ley General de Justicia Penal para Adolescentes, presentada por el titular del Poder Ejecutivo de la Federación, incluida en el paquete de iniciativas de reforma al Sistema de Justicia Penal y Penitenciario, en el mes de marzo de 2004, la cual pretende actualizar y adecuar la norma a la realidad, así como lograr una mayor congruencia y efectividad en la justicia para personas menores de edad, a efecto de dejar de lado la noción restrictiva de lo que ha de entenderse por justicia juvenil, y paralelamente, dar margen a que se brinden mayores posibilidades para la defensa formal de los derechos de las y los adolescentes que han cometido algún delito, pues ya es tiempo de dejar de verlos como sujetos de excepción, como sujetos para los que existe un derecho especial y distinto que los deja fuera de las garantías que rigen para los adultos.

Se propone una modificación en el lenguaje que se emplea en el texto legal, de forma que deje de considerarse al Estado como paternalista y sí, en cambio, como protector de las garantías y derechos consagrados en nuestro sistema jurídico respecto de la impartición de justicia, asegurándole a la persona adolescente que haya incurrido en un hecho delictivo, un debido proceso con todas las garantías previstas en la ley, un derecho a conocer plenamente el

acto que le esté siendo atribuido, a la defensa con todos los recursos a ella inherentes y a la presunción de inocencia, o sea, a las garantías procesales.

d) Iniciativa de Ley del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes, presentada en el pleno de la Cámara de Diputados, por la diputada federal Angélica de la Peña Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en fecha 14 de abril de 2005, la cual tiene por objeto establecer las bases normativas y de coordinación a que deberán sujetarse la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, para el establecimiento, integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Justicia Penal para Adolescentes.

e) Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, presentada por la diputada Angélica de la Peña Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 24 de agosto de 2005, la cual tiene por objeto constituir mecanismos e instituciones que incidan en la promoción, protección, prevención y participación de los derechos de la niñez en la etapa de la adolescencia y en políticas públicas estructurales para ser eficientes y eficaces en la persecución de este nuevo estadio derivado de la Convención de los Derechos del Niño cuyos preceptos conforman el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Sin embargo, desde el simple rigor conceptual, dichas propuestas de ley distan del establecimiento de un verdadero sistema de justicia juvenil, pues regulan otro tipo de figuras jurídicas como los procedimientos que deben desarrollarse, el presupuesto que debe otorgarse a las instancias facultadas para dar seguimiento a los procedimientos, entre otras cosas.

Asimismo, se han emitido diversas tesis jurisprudenciales por los órganos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las que aún no contemplan cabalmente el sistema de responsabilidad penal y justicia juvenil.

Capítulo III. La prevención y la seguridad ciudadana para la regulación de los comportamientos sociales juveniles.

3.1. La Prevención como límite a las formas de violencia institucional.

Este aspecto debe entenderse de dos formas, en primer lugar, y la que nos interesa, refiere a las medidas preventivas que deben desarrollarse para evitar que las y los adolescentes lleven a cabo la comisión de conductas consideradas como delictivas, y en segundo lugar, la regulación que debe llevarse a cabo en las instancias encargadas de la población infantil, es decir, menor de doce años de edad.

Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, establecen tres disposiciones básicas a considerar:

a) El artículo 7 establece que las directrices deberán interpretarse y aplicarse en el marco general de la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, y deberán aplicarse igualmente en el contexto de las condiciones económicas, sociales y culturales imperantes en cada uno de los Estados Parte.

b) Es importante señalar que en la tercera parte se hace referencia directa a la necesidad de requerir a los titulares de los órganos de la Administración Pública, para que se formulen planes generales de prevención en todos los niveles públicos y privados, que comprenda aspectos como los siguientes: análisis del problema y reseñas de programas, servicios, facilidades y recursos disponibles; establecer funciones bien definidas de los organismos, instituciones y personal que se ocupen de la actividad preventiva; métodos para disminuir eficazmente las oportunidades para cometer actos de

delincuencia; mantener personal especializado en todos los niveles, entre otros.

c) La sexta parte de las Directrices nos señala las disposiciones para la aplicación de la ley; en esta parte refiere expresamente a la obligación que se establece de promulgar y aplicar leyes que prohíban la victimización, los malos tratos y la explotación de las y los infantes y adolescentes, así como su utilización en actividades delictivas. Se prohíbe que toda persona infante o adolescente sea objeto de medidas de corrección, castigos severos o degradantes, en el hogar, la escuela o alguna otra institución.

Además, exige la promulgación de leyes que garanticen que ningún acto que no sea considerado delito ni sea sancionado cuando lo comete un adulto, sea considerado delito y sea objeto de sanción cuando es cometido por una persona adolescente, a fin de impedir la estigmatización y criminalización de los jóvenes.

La norma más importante es la que establece la obligación de capacitar al personal de ambos sexos encargado de hacer cumplir la ley, a fin de atender las necesidades específicas de la población adolescente; ese personal estará obligado a conocer los programas y posibilidades de remisión a otros centros o instituciones, así como realizar visitas a ellos con el fin de sustraer a las personas adolescentes del sistema de justicia penal para adultos.

En este sentido, la prevención como forma de influir en la conciencia de la persona adolescente para que se abstenga de la realización o exteriorización de conductas consideradas como delictivas por las leyes penales, persigue un fin primordial en este sistema de protección integral, en tanto que se considera a esta persona como sujeto con plena capacidad para dirigir su conducta a la comisión o no de dichas conductas.

Además de esta perspectiva, la inclusión de una política en este sentido, en los programas y planes de gobierno de la Administración Pública Federal y de las diferentes entidades federativas, conlleva un gran esfuerzo de amplia labor de coordinación y cooperación como medida de difusión y conocimiento de los derechos, responsabilidades y sanciones de las conductas penalmente sancionadas.

De esta manera, la prevención no debe quedar al margen de escasos programas específicos dirigidos a grupos de adolescentes, mucho menos en mensajes de difusión emitidos por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, donde lo único que se hace es concebir la figura de la persona adolescente como un sujeto imposibilitado de cometer delitos, por razón de edad, dejando impunes los comportamientos delictivos de las mismas.

Es aquí donde entra la labor de las instancias especializadas en la atención y tratamiento de las y los adolescentes, puesto que no debe permitirse que cualquier persona o institución que no esté debidamente especializada se encargue de esas tareas fundamentales.

La perspectiva en auge respecto de esta problemática, versa en la condición de imputabilidad de todo sujeto mayor de doce años de edad, doctrina que no contraría la norma constitucional ni los tratados internacionales de que México es parte, puesto que dado el avance de la madurez infantil, la ineficacia de los resultados de rehabilitación desarrollados, la magnitud de delitos cometidos por adolescentes, la falta de especificación en esta materia y los escasos resultados obtenidos durante el sistema tutelar, y la responsabilidad de que son sujetos, debe hacerse efectiva y no supeditada a tratamientos psicológicos, sino también jurídicos, de política criminal, sociales, políticos, económicos.

Es así como la cultura debe sufrir una transformación respecto de la forma de tratamiento del sector adolescente, en tanto que el respeto a sus garantías

individuales debe prevalecer en todo procedimiento de orden penal en que se vean involucrados.

Surge así un sistema preventivo, cuyo objeto debe consistir en la prevención de conductas realizadas por personas adolescentes, tendentes a contrariar las disposiciones jurídicas contenidas en las leyes penales, dando soporte, como factores primordiales a la familia, la escuela, el trabajo, la comunidad, los medios de comunicación, por mencionar algunos.

El Estado, a través de sus tres niveles de gobierno, tiene la facultad de reglamentar la doctrina incorporada en el artículo 18 Constitucional, reconocida por el sistema integral de justicia aplicable a personas adolescentes, que conlleva el establecimiento y regulación de medidas preventivas que permitan reducir las conductas delictivas que se atribuyen a dicho sector social.

Sin lugar a dudas, países como el Salvador, Nicaragua, Brasil, entre otros, han dado prioridad a dichas medidas, lo cual permite analizar las causas de las conductas delictivas cometidas por personas adolescentes, así como la responsabilidad de los diversos sectores que rodean la problemática, con el objeto de atacar de raíz la problemática.

Al respecto, el doctor Pedro José Peñaloza en su artículo “La Seguridad Pública: más allá de policías y ladrones”, señala que existe la necesidad de un nuevo paradigma que permita resolver nuevos problemas, lo que exige colocar el paradigma de la prevención del delito como la alternativa global a una cultura dominante que ha hecho que la inseguridad pública se vea sólo como un asunto entre policías y ladrones; asimismo, comenta que las visiones exclusivamente punitivas y reactivas no han servido para resolver de manera integral los problemas centrales de seguridad pública, procuración de justicia y readaptación social¹.

¹ Peñaloza, Pedro. “La Seguridad Pública: más allá de policías y ladrones”, en *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México. PGR-UNAM. 2003. p. 241.

En el Sexto Congreso de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, de la Organización de las Naciones Unidas, celebrado en 1980 en Caracas, Venezuela, que tuvo como tema central “La Prevención del Delito y la Calidad de Vida”, se reconoció que todo programa de prevención del delito debe formar parte del proceso de planificación para el desarrollo, proponiendo entre otras recomendaciones: la necesidad de una mayor participación por parte de la ciudadanía en la prevención del delito, así como el hecho de que las estrategias de prevención del delito, dependan en gran medida del proceso de las condiciones y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos².

Ahora bien, la familia como unidad biológica y social que comprende tanto a individuos emparentados por lazos de matrimonio y de sangre, como a miembros que se adhieren a ella por adopción y que adquieren de esa manera derechos y obligaciones, pasa a ser una institución responsable en la orientación de sus integrantes, para lo cual entre otras cosas, desarrolla los sentimientos e ideas que la persona tiene de sí misma, a lo que se llama autoestima; los métodos que utilizan para expresar sus ideas a los demás; las reglas que usan para normar como deben de sentir y actuar, y que después se convierte en sistema familiar y, la manera como se relacionan con otros individuos e instituciones ajenas a la familia, lo que se denomina enlace con la sociedad³.

La familia pasa a ser el primer espacio educativo donde puede y debe vivirse la experiencia de saberse aceptado incondicionalmente, vivencia enraizada en los vínculos que une a la familia como son el amor y los valores humano y social.

El agente que educa a sus miembros para abrirse con la comunidad, insustituible para la efectividad de las personas, forma valores, tradiciones y costumbres que se viven en el seno familiar, y que determinaran la

² Conclusiones del Sexto Congreso de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Organización de las Naciones Unidas. 1980.

³ Villanueva Castilleja, Ruth Leticia. *Los Menores Infractores en México*. México. Ed. Porrúa. 2005. p. 49.

personalidad, calidad y capacidad de integración de cada uno de sus miembros.

De esta manera, la importancia en la función de la familia para el desarrollo pleno de los infantes y la obligación del Estado de propiciar la integración y desarrollo familiar, constituyen un elemento fundamental de prevención del delito, por lo que deben promoverse programas de orientación que fortalezcan la función normativa del núcleo familiar y contrarresten los factores de riesgo que propician conductas antisociales, de conformidad con la normatividad existente⁴.

Respecto del ámbito de la escuela, el artículo 3 Constitucional reconoce el derecho a recibir educación, indicando que la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, impartirán educación preescolar, primaria y secundaria; asimismo establece que la educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Por consiguiente, la educación pasa a ser uno de los principales vínculos que permiten la adecuada formación para infantes y adolescentes, además de una efectiva orientación intelectual, cultural y social, entre otra, construyendo la personalidad que cada uno de ellos desarrollará en el transcurso de su vida infantil y adolescente.

Asimismo, respecto de las facetas en la construcción de la personalidad que un programa de orientación educativa debe considerar, se encuentra la educación corporal, la cual se refiere a la educación para el cuidado propio de la salud, la adquisición de hábitos higiénicos, alimenticios y deportivos, y la asimilación del equilibrio que debe existir entre la salud mental y la corporal, ya que el cuerpo

⁴ *Ibidem*. p. 53.

tiene que ser un canal apto a través del cual fluya la vitalidad de la psique intelectual, afectiva y volitiva⁵.

La importancia de esto, como lo refiere Peñaloza, radica en que la educación es factor fundamental para el desarrollo de la sociedad, para lo cual es impensable construir nuevos andamiajes sociales, económicos y culturales, sin tener una política educativa extensa, sólida y moderna; lo verdaderamente trascendente es que la población infantil y juvenil ingrese a los servicios educativos, pero que se mantenga en ellos más allá de los 7 años, promedio en que estamos atrapados en la actualidad⁶.

Por lo que respecta a la comunidad, dentro de los programas especiales de prevención, ésta constituye un ámbito donde deben trabajar de manera coordinada todos los elementos que la integran, es decir, autoridades, instituciones y ciudadanos, los que deben actuar a partir de un marco normativo y con los recursos y racionalidad financiera acorde a las capacidades de cada comunidad, a efecto de transformar actitudes y prácticas comunitarias con la finalidad de fortalecer la ciudadanía, reducir el delito y mejorar la calidad de vida, y conjuntamente con la educación, contribuir a la mejor convivencia humana, apreciando en todo momento la dignidad, igualdad e integridad de las personas en particular y de la familia y sociedad en general⁷.

Se hace necesaria la coordinación de acciones efectivas que permitan la participación de la sociedad para actuar positiva, efectiva y eficazmente en el aumento del desarrollo social y la disminución de las oportunidades del delito. Una de estas acciones está directamente relacionada con la identificación y el trabajo respecto de factores de riesgo, sobre los cuales ha existido amplio trabajo en diferentes ámbitos.⁸

⁵ *Ibidem.* p. 54.

⁶ Peñaloza, Pedro. *op. cit.* p. 253.

⁷ Villanueva Castilleja, Ruth Leticia. *op. cit.* p. 58.

⁸ *Idem.*

Se denominan factores protectores a las circunstancias características, condiciones y atributos que faciliten al logro de la salud mental del o la adolescente y sus relaciones con la calidad de vida y el desarrollo de éstos como individuos y como grupos. Algunos de estos factores pueden radicar en las personas mismas: son las características, logros o atributos presentes antes, durante y después de la adolescencia; otros pueden estar presentes y operar en el ámbito de la familia; otros aparecen como características del grupo o de las comunidades y sus organizaciones, en los programas de los diversos sectores de beneficio social (salud, educación, trabajo, recreación, promoción social, legislación, justicia, comunicaciones, etcétera) y otros más son el resultado de decisiones y políticas a beneficio de generaciones de adolescentes⁹.

De esta manera, la comunidad se une a esa gran lista cuya participación efectiva en la promoción de acciones de prevención del delito para la población adolescente, es básica y necesaria.

El factor laboral pasa a ser un elemento coadyuvante del establecimiento de estas medidas de prevención, al encontrarse muchas de las personas infantiles y adolescentes ante la necesidad de llevar a cabo dicha práctica.

En este sentido, el trabajo de las personas menores de edad surgió en las sociedades como una situación primaria de ayuda a la familia, en labores agrícolas y artesanales, incorporándose posteriormente al ámbito industrial con jornadas la mayor parte de las veces contrarias al sano desarrollo de las mismas.

Es así como la Ley Federal del Trabajo prevé la vigilancia permanente del cumplimiento de la normatividad que rige y protege el trabajo formal y subordinado de las personas adolescentes, a través de los inspectores de trabajo que entre sus funciones se encuentran la de vigilancia del cumplimiento de las normas de trabajo y la de determinar medidas preventivas de riesgos de trabajo, seguridad e higiene¹⁰.

⁹ Serrano, Carlos V. *La salud integral de los adolescentes y los jóvenes: su promoción y su cuidado*. Washington. Organización Panamericana de la Salud. 1995. p. 7.

¹⁰ Villanueva Castilleja, Ruth Leticia. *op. cit.* p. 70.

Finalmente, los medios de comunicación se convierten en un control social informal, cuya producción llega a ser un medio que guía el actuar de la población infantil y adolescente por el fuerte impacto que hacia ella emite; en este sentido, la programación debe ser sometida a un riguroso control, que conlleve a reforzar los valores de infantes y adolescentes, para que sus conductas no sean dirigidas a la comisión de hechos constitutivos de delitos por las leyes penales; asimismo, dichos programas deben ser dirigidos a la prevención del delito que permitan la adecuada formación de este sector, respetando y difundiendo los derechos, instituciones y autoridades especializadas, así como procedimientos necesarios para el buen funcionamiento del sistema de responsabilidad penal y justicia juvenil.

3.2. La Seguridad Ciudadana como elemento restrictivo del ejercicio del poder punitivo.

Erróneamente se han utilizado los términos de seguridad de la Nación o de la ciudadanía para cometer violaciones a los derechos humanos de las personas, aspecto sumamente negativo en la intervención de autoridades para la solución de conflictos sociales.

Por esta razón, la seguridad ciudadana a que se refiere este subcapítulo, radica en aglutinar a la sociedad como parte integrante del ejercicio de la responsabilidad penal que se propone, tomando en consideración que es, sin duda, en las comunidades concretas, donde se conoce ampliamente el fenómeno delictivo cometido por la población adolescente.

Sin el ánimo de sancionar como una medida intimidatoria a la primer provocación o supuesta comisión de delitos, debe prevalecer el respeto irrestricto de los derechos consagrados para toda persona como el derecho a la vida, libertad, dignidad, propiedad, integridad, por mencionar algunos.

Ante este panorama, la detección de focos rojos o zonas consideradas como de alta peligrosidad o proclividad a la comisión de conductas tipificadas como delitos por la legislación penal, por parte de personas adolescentes, deben ser de las principales tareas como parte de la prevención y seguridad ciudadana en la lucha contra esta creciente práctica delictiva.

La Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, cuyo objeto es establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹¹, establece que “las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública, mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del “menor infractor”¹², para lo cual, “el Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad”¹³.

Al respecto, dicha Ley prescribe, entre otras cosas que:

Artículo 9o.- Las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se coordinarán para:

- I. Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II. Determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;
- III. Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes;

¹¹ Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. artículo 1.

¹² *Ibidem*. artículo 3.

¹³ *Ídem*.

- IV. Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional;
- V. Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo; y
- VI. Tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos¹⁴.

Artículo 10.- La coordinación comprenderá las materias siguientes:

- I. Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales;
- II. Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas;
- III. Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;
- IV. Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto;
- V. Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública;
- VI. Acciones policiales conjuntas, en los términos del artículo 5o. de esta ley;
- VII. Regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares;
- VIII. Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos; y
- IX. Las relacionadas con las anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendentes a alcanzar los fines de la seguridad pública¹⁵.

Esta ley, como se mencionó párrafos atrás, establece el Sistema Nacional de Seguridad Pública, mencionando que sus fines son salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicas, esto mediante diversas autoridades como son la Policía Preventiva, el Ministerio Público, los Tribunales, los responsables de la Prisión Preventiva, Ejecución de Penas y Tratamiento de Menores Infractores, cuyos principales fines son la prevención, persecución y sanción de delitos, así como la reinserción social del delincuente y del comúnmente llamado “menor infractor”.

¹⁴ *Íbidem.* artículo 9.

¹⁵ *Íbidem.* artículo 10.

En relación con esto, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 refiere que se emprenderá un esfuerzo nacional para integrar recursos, instituciones públicas y privadas, comités vecinales, organizaciones y asociaciones civiles o empresariales que conformen la pluralidad de canales para la participación ciudadana en la construcción de una gran política nacional de prevención de delitos y conductas violentas que busquen inhibir los factores de riesgo e incrementen los factores de protección; asimismo, se propondrán criterios e indicadores relativos a desarrollo social, salud, educación y violencia, entre otros, para identificar tendencias predelictivas en regiones, zonas, ciudades y comunidades del país.

[...]La inseguridad pública necesita atenderse urgentemente y ubicar los placeres y los pesares de los seres humanos. Hacerlo de otra manera es caminar por esa larga y sinuosa vereda que han marcado los que hoy nos tienen en esta grave circunstancia. Indaguemos, descubramos, ubiquemos en dónde estamos, qué hacemos de nuestra vida cotidiana; posiblemente descubramos más que si sólo vemos patrullas, armas, cárceles, delincuencia. Violencia sin fin¹⁶.

Ahora bien, tal y como lo expresa el doctor Peñaloza, las acciones realizadas mediante los sistemas represivos o preventivos, serán divergentes dependiendo de la política que guíe el actuar en el ámbito de la seguridad.

Por lo anterior, es necesario hacer lo posible para revitalizar y orientar nuestro trabajo a favor de una reconceptualización de la seguridad pública; sacarla de las mazmorras conceptuales en que se encuentra; hacerlo implica colocarla en una visión integral e incluyente, por ello, necesitamos darle contenido a esta nueva realidad, la cual puede ser entendida como:

- Política pública;
- Derecho del individuo frente a la obligación del Estado a prestar dicho servicio;
- Programa de gobierno;

¹⁶ Peñaloza, Pedro. *op. cit.* p. 248.

- Estrategia para la ejecución de acciones, y
- Referente de análisis del desempeño institucional del Estado¹⁷.

De esta manera, en el sistema de responsabilidad penal y justicia juvenil que se propone sea adoptado en nuestro sistema jurídico como medida cuya finalidad sea determinar adecuadamente la responsabilidad penal de las conductas que las y los adolescentes dirijan hacia la comisión de hechos considerados como delitos, debe tenerse como prioridad el establecimiento de medidas preventivas que les permitan formarse un amplio criterio respecto de las conductas antisociales que afectan la estabilidad social, la trascendencia de estas, las repercusiones negativas que causan a la población y a ellos mismos, así como en caso de comisión de las mismas, los derechos que tienen, las instancias y autoridades competentes y los procedimientos especializados que para tal efecto se establezcan, además de las sanciones a que estarán sujetos como responsables juveniles de la comisión de conductas consideradas como delictivas por las leyes penales.

Esto se ve claramente reflejado en los principios de intervención mínima, respeto por los derechos humanos e interés superior de la infancia-adolescencia, reflejados en el modelo no represivo, sino preventivo, de la doctrina de la protección integral, que se ha venido desarrollando a lo largo del punto 2.2. y el presente Capítulo.

De esta manera, la ciudadanía, junto con las medidas de prevención y seguridad desarrolladas por el aparato gubernamental, en sus diferentes niveles de gobierno, tiene una importancia trascendente, por ser en esta donde, precisamente, se adoptan como adecuadas las diferentes ideologías de tipo cultural que se desarrollan en la misma.

Es así como la cultura pasa a ser un elemento relevante, que intrínsecamente se adopta por los integrantes de la sociedad y que a futuro, va generando las

¹⁷ *Ibidem.* pp. 271 y 272.

pautas de comportamiento aplicables, en este caso, a la población adolescente acusada de haber cometido conductas constitutivas de delito.

Por esta razón, la ciudadanía, en el aspecto de la seguridad, debe velar por el respeto irrestricto de los derechos y garantías consagradas a favor de las y los adolescentes que han infringido la legislación penal, por el adecuado desarrollo de las instancias, procedimientos y sanciones especializados que se apliquen, así como por la difusión de medidas preventivas que consideren a las personas adolescentes con la capacidad suficiente para dirigir sus conductas a la comisión o no de delitos, tipificados previamente por las leyes penales y aplicables al caso concreto.

El sí se puede, no sólo es una consigna futbolera ni una proclama voluntarista, tiene que ver más con el ser humano en su profundidad. Por ello, junto con José Sanmartín, decimos: la biología nos hace agresivos, pero es la cultura la que nos hace pacíficos o violentos¹⁸.

¹⁸ *Íbidem*. p. 274.

Capítulo IV. Propuestas para el Sistema de Responsabilidad Penal y Justicia Juvenil.

4.1. Perspectivas para un modelo de responsabilidad penal y justicia juvenil.

4.1.1. Nivel federal.

La federación, como primer nivel de gobierno, al llevar a cabo una regulación general o el establecimiento de pautas para el desarrollo de un sistema de responsabilidad penal y justicia juvenil en nuestro país, da cumplimiento, en principio, al artículo 18 Constitucional vigente que establece:

Artículo 18.- Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Los Gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable 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, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado

una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del y la adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a personas adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del o la adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a las y los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos Tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán cumplir sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.

Cabe precisar que con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, se desarrolló un sistema general denominado "Sistema Tutelar de Protección", al establecer en el artículo 18 la

obligación a cargo de la federación y gobiernos estatales de establecer instituciones especiales para el “Tratamiento de Menores Infractores”.

De esta manera, dio inicio la creación, en cada una de las entidades federativas, de instituciones tutelares a cargo del tratamiento de dicho sector poblacional; instituciones que si bien pudieron haber tenido buenas intenciones, en la práctica pasaron a constituir una serie de violaciones a los derechos humanos de la población infantil y juvenil, al estigmatizarlos, segregarlos, reprimirlos y, principalmente, constituirlos en los principales sujetos activos de los grandes grupos de delincuencia, pues al reclutar adolescentes, existía la seguridad de que éstos no llegarían a ser juzgados, ni mucho menos sancionados, sino que serían titulares de medidas proteccionistas a cargo del Estado.

Para dar plena eficacia al artículo 18 Constitucional que en un principio se había redactado, se creó 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 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1991; ésta tenía por objeto reglamentar la función del Estado en la protección de los derechos de las y los adolescentes, así como en la adaptación social de aquellos cuya conducta se encontrará tipificada en las leyes penales federales y del Distrito Federal¹.

En dicha Ley, se creó el Consejo de Menores como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el cual contaría con autonomía técnica, y conocería respecto de los actos u omisiones de personas menores de 18 años de edad que se encontrarán tipificados en las leyes penales federales, promoviendo que en todo lo relativo al procedimiento, medidas de orientación, de protección y de tratamiento, los consejos y tribunales para personas adolescentes de cada entidad federativa ajustarían su

¹ *Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.* artículo 1.

actuación a lo previsto en la misma Ley, conforme a las reglas de competencia establecidas en las leyes locales respectivas².

El procedimiento ante el Consejo de Menores, se desarrolla en las siguientes etapas:

- I.- Integración de la investigación de infracciones;
- II.- Resolución inicial;
- III.- Instrucción y diagnóstico;
- IV.- Dictamen técnico;
- V.- Resolución definitiva;
- VI.- Aplicación de las medidas de orientación, de protección y de tratamiento;
- VII.- Evaluación de la aplicación de las medidas de orientación, de protección y de tratamiento;
- VIII.- Conclusión del tratamiento;³ y
- IX.- Seguimiento técnico ulterior.³

Ahora bien, el artículo 88 de la misma Ley prescribe:

Artículo 88.- El Consejo, a través de los órganos competentes, deberá determinar en cada caso, las medidas de orientación, de protección y de tratamiento externo e interno previstas en esta ley, que fueren necesarias para encauzar dentro de la normatividad la conducta del menor de edad y lograr su adaptación social.

Los consejeros unitarios ordenarán la aplicación conjunta o separada de las medidas de orientación, de protección y de tratamiento externo e interno, tomando en consideración la gravedad de la infracción y las circunstancias personales del menor, con base en el dictamen técnico respectivo.

Se podrá autorizar la salida del menor de los centros de diagnóstico o de tratamiento en internación, sólo para atención médica hospitalaria que conforme al dictamen médico oficial respectivo deba suministrarse, o bien, para la práctica de estudios ordenados por la autoridad competente, así como cuando lo requieran las autoridades judiciales.

En este caso el traslado del menor se llevará a cabo, tomando todas las medidas de seguridad que se estimen pertinentes, y que no sean ofensivas ni vejatorias⁴.

² *Íbidem.* artículo 4.

³ *Íbidem.* artículo 7.

⁴ *Íbidem.* artículo 88.

Basta lo anterior como ejemplo para reflexionar respecto de las posibles consecuencias jurídicas, sociales, políticas, entre otras, de que la nueva redacción del artículo 18 Constitucional contenga disposiciones mal fundamentadas que den lugar a interpretaciones erróneas; que en los hechos no generen una protección real y efectiva de los derechos de infantes y adolescentes, tanto como medidas de prevención, como de respuesta ante la comisión de conductas consideradas como delictivas por las leyes penales.

Al respecto, en el *Informe Alternativo sobre la vigencia de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia en México, dirigido al Comité de los Derechos de la Infancia* se concluye, entre otras cosas que:

- No han finalizado los procesos de descentralización, concertación y definición de responsabilidades públicas de los tres órdenes de gobierno en materia de cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
- Existe una evidente fragmentación de las instituciones y dependencias públicas al no existir los instrumentos institucionales y normativos que permitan sumar recursos, esfuerzos y capacidades en una dinámica de coordinación transversal de las políticas y programas federales para la atención de la infancia.
- El Gobierno federal no ha desarrollado instrumentos de coordinación y definición de responsabilidades con las entidades de la República; no ha generado un proceso de definición de políticas y programas coordinados y articulados; no ha estructurado un sistema o un esquema para la profesionalización y especialización del personal responsable de la prestación de servicios para el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
- La presente administración no ha logrado acreditar transitar de una visión de un gobierno dedicado fundamentalmente a la prestación de servicios a un gobierno comprometido con garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes⁵.

De esta manera, la doctrina de la protección integral que actualmente está en auge a nivel internacional, y que conlleva un reconocimiento de los derechos fundamentales aplicables a las y los adolescentes acusados de cometer conductas tipificadas como delitos, debe ser motivo de un amplio análisis y

⁵ Observatorio Ciudadano de Políticas de Niñez, Adolescencia y Familia. *Informe Alternativo sobre la vigencia de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia en México, dirigido al Comité de los Derechos de la Infancia*. México. 2005. pp. 40 y 41.

discusión, puesto que a pesar de existir una preocupación generalizada en diversos ámbitos de la sociedad, respecto del problema de la justicia juvenil, los postulados o lineamientos básicos en esta nueva ideología, siguen siendo motivo de confusiones y reformulaciones teóricas que aún no son comprendidas en su totalidad, ni mucho menos tratadas de manera adecuada en las propuestas de regulación concreta que pretendan ser aplicadas en nuestro país.

Bajo esta percepción, una principal propuesta a nivel federal consiste en el desarrollo de foros internacionales y asesorías de especialistas que permitan a los legisladores la adecuada comprensión del tema, así como la puesta en marcha, a través de iniciativas de ley que regulen la responsabilidad penal y justicia juvenil, de un verdadero sistema de justicia, que tenga por finalidad la prevención de conductas delictivas, la difusión del respeto a los derechos fundamentales de personas infantes y adolescentes, y el conocimiento y difusión de las consecuencias que les son aplicables en la comisión de conductas consideradas como delictivas por las leyes penales.

Por otro lado, en relación a que la federación como primer nivel de gobierno emita disposiciones que regulen este sistema, dentro del territorio nacional, es ampliamente recomendable y necesario, en tanto que dicha normatividad se refiera al establecimiento de principios, lineamientos o pautas de regulación, que sirvan a las entidades federativas, y a los municipios, para el establecimiento y desarrollo de leyes específicas en la materia.

Lo anterior se comenta por la posibilidad de que la federación intente aglutinar el problema y trate de resolverlo mediante una Ley Federal que no tome en cuenta las necesidades, circunstancias particulares y problemas específicos de la población adolescente.

4.1.2. Nivel estatal.

Sin lugar a dudas, el gobierno federal es el responsable de la conducción del sistema de justicia juvenil, toda vez que es el garante de las políticas públicas desarrolladas en nuestro país; sin embargo, es necesario precisar que las entidades federativas son las encargadas de adecuar sus leyes estatales a las disposiciones generales que se emitan por la federación, para que a su vez, el municipio como tercer nivel de gobierno, las haga explícitas y delimite con exactitud, dependiendo de las características propias de su población, propuesta que se realiza en la parte relativa al nivel municipal⁶.

Al igual que a nivel federal, también el artículo 18 Constitucional en su primera redacción, impuso a las entidades federativas, como segundo nivel de gobierno, el desarrollo del sistema tutelar, tal y como actualmente el mismo artículo lo hace por lo que toca a la responsabilidad penal para adolescentes.

De esta forma, las entidades federativas crearon su propia ley local, la que dentro de su ámbito territorial organizaría las instituciones, autoridades, procedimientos, medidas de tratamiento y sanciones, todas especializadas para personas “menores de edad”, resultando un total de 31 leyes locales y una Ley Federal; sin embargo, dichas normas jurídicas pasaron a ser una total contrariedad al sistema tutelar, toda vez que sus disposiciones fueron divergentes entre sí, y más aún, ocasionaron un total estado de incertidumbre para la población juvenil, que veía en la práctica una serie de violaciones a sus derechos fundamentales.

Respecto de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en el territorio nacional el artículo 4 de este ordenamiento establece que se promoverá que en todo lo relativo al procedimiento, medidas de orientación, de protección y tratamiento, los consejos y tribunales para menores de edad de cada entidad federativa se ajusten a lo previsto en la presente Ley, conforme a las reglas de competencia establecida en la Ley local respectiva, así también el artículo 500 del

⁶ *Infra.* 4.1.3. Nivel Municipal.

Código Federal de Procedimientos Penales señala que en los lugares donde existan tribunales locales para menores de edad, éstos serán competentes para conocer de las infracciones a las leyes penales cometidas por personas menores de 18 años, aplicando las disposiciones de las leyes federales respectivas, sin embargo estas disposiciones en la realidad no son observadas cabalmente por todos los Estados en virtud de la diversidad de estructura, normatividad y funciones de las instituciones para menores de edad.⁷

Por lo tanto, con la finalidad de evitar, como en el sistema tutelar que se ha venido aplicando, una regulación errónea del problema de la justicia juvenil, es necesario hacer el mismo comentario que en el apartado relativo al nivel federal, puesto que la especialización de personas, instituciones y procedimientos pasa a ser un elemento sumamente importante, por el conocimiento específico que el tema requiere.

Asimismo, es de destacarse que en las 32 legislaciones aplicables en la materia, se prevé la creación de órganos encargados de la función jurisdiccional, con sus diferentes denominaciones, a saber: consejos, tribunales, comisión jurisdiccional, preceptorías, consejos tutelares, paternales y auxiliares; sin embargo, dada la distribución geográfica que existe en el país, dividida en municipios, en el 70% de las leyes locales se contempla, además de un consejo o tribunal central, la conformación de órganos jurisdiccionales auxiliares que son establecidos, en el 95% de los casos, como filtros respecto de faltas menores o administrativas cometidas por las mismas personas adolescentes⁸.

Adicionalmente, en relación con la edad penal mínima y máxima, en 15 estados se establece como edad mínima un rango entre 9 y 11 años, lo que representa el 46.88%; en 7 entidades, el rango es de 12 a 14 años, lo que hace un 21.87%; en 4 estados es de 6 a 8 años, esto es el 12.50%, y en los restantes 6 estados, es decir, el 18%, su legislación local no especifica la edad mínima. En

⁷ Villanueva Castilleja, Ruth Leticia. *Los Menores Infractores en México*. México. Ed. Porrúa. 2005. p. 142.

⁸ *Ibidem*. p. 144.

cuanto a la edad máxima en 19 entidades se fija a los 18 años, en 12 a los 16 años y en una a los 17 años⁹.

Respecto de la competencia, en 7 entidades las instituciones para personas menores de edad sólo intervienen en los casos de trasgresión a las leyes penales, en 21 además de intervenir en esos casos, tienen facultades para conocer de faltas a los bandos de policía y buen gobierno, y finalmente en 19, se contempla la intervención en estado de peligro¹⁰.

Con respecto al término de la medida, en las 32 entidades la duración de ésta es indeterminada; sin embargo, en 14 se establece un límite máximo que va desde dos hasta siete años, y solo en una entidad (Morelos) se establece que la medida puede tener una duración hasta la mitad de la mínima penalidad señalada para los adultos en la ley penal respectiva; por otra parte en 18 estados la medida no especifica límites de duración¹¹.

Referente a las figuras del representante social, defensor y los medios de impugnación, en 11 entidades se contempla la figura del representante social durante el procedimiento, atribuyéndosele diferentes denominaciones, y en las restantes no se establece esa figura; en el caso del defensor, en el 93.75% de las entidades, se prevé la actuación de un representante en defensa de los intereses de las personas adolescentes y en el 65.63% de las legislaturas locales y federal, se establecen medios de impugnación a las resoluciones correspondientes¹².

Reflejo de estos datos, es la necesidad de unificar las legislaciones en la materia, con la finalidad de otorgar una protección real y efectiva a las y los adolescentes acusados de haber infringido las disposiciones jurídicas aplicables en el sistema de responsabilidad penal y justicia juvenil, pues la nueva redacción del artículo 18 Constitucional, mandata el establecimiento de

⁹ *Ibidem.* p. 153.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

instituciones, tribunales y autoridades especializadas en la procuración e impartición de justicia para adolescentes a nivel estatal.

Bajo esta perspectiva, atendiendo a los lineamientos generales que imponga la federación respecto de la justicia juvenil, las entidades federativas tienen el deber de establecer leyes locales aplicables a personas adolescentes acusadas de cometer una conducta penalmente tipificada como delito, las cuales tienen que observar dicho criterio general establecido por la federación y solamente desarrollarlo a nivel estatal, pudiendo generar una mayor protección a las y los adolescentes en el reconocimiento y goce de sus derechos, tanto dentro como fuera de los procedimientos instaurados para tal efecto.

4.1.3. Nivel municipal.

Actualmente, la legislación aplicable a personas adolescentes acusadas de la comisión de conductas consideradas como delitos a quedado a discrecionalidad de las autoridades federal y locales, mas no municipales, generando una disparidad en las disposiciones jurídicas aplicables en este nivel de gobierno; sin embargo, a raíz de la doctrina de la protección integral, desarrollada a partir de la década de los 90's en la mayor parte de América Latina, como consecuencia de la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño, se promueve la regulación, a cargo de la federación y gobiernos locales de implantar un sistema de justicia en contra de personas menores de dieciocho años de edad, juzgándolos por sus conductas cometidas que se encuentren tipificadas como delitos, así como con legislaciones, autoridades, instituciones y sanciones específicas, dejando de lado la posibilidad de que los municipios como tercer nivel de gobierno, intervengan en el establecimiento de esta doctrina a nivel municipal.

De esta manera, un posible escenario que sin duda puede ser importante para el adecuado desarrollo de la responsabilidad penal y justicia juvenil, lo

conforma el municipio como tercer nivel de gobierno, pues se adecua el mismo criterio que establece el artículo 18 Constitucional, en sus párrafos cuarto a sexto, donde se deja a cargo de la federación, estados y Distrito Federal, el establecimiento de un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales, y sean mayores de doce pero menores de dieciocho años de edad.

Desde esta perspectiva, el municipio a pesar de haberse reconocido como nivel de gobierno, queda al margen de la aplicación de la doctrina de la protección integral, puesto que en él, expresamente el Ayuntamiento no está facultado para el establecimiento y regulación en materia de justicia juvenil, desconociéndolo y más que eso, restándole importancia a sus funciones y naturaleza inherentes, considerándolo solamente como una estructura administrativa dependiente de las entidades federativas.

Permea la idea de asignar al municipio solamente las facultades residuales que establezca el gobierno federal o local; sin embargo, es este quien precisamente puede detectar, al interior del mismo, las zonas de focos rojos o zonas consideradas como de alta peligrosidad o proclividad a la comisión de conductas tipificadas como delitos por la legislación penal por parte de personas adolescentes, como una de las principales tareas de prevención y seguridad ciudadana en la lucha contra esta creciente práctica delictiva.

Lo anterior se hace de manifiesto al considerar que dentro de las estadísticas municipales, puede ser tarea sencilla la ubicación y delimitación de los grupos sociales que integren en el municipio, a los cuales pueden establecerse modelos distintos de prevención y atención, dependiendo de las circunstancias ideológicas y culturales de las y los adolescentes que vivan en los mismos.

Cabe destacar que en el año de 1983 se procedió a reformar el artículo 115 Constitucional y se abrieron mayores posibilidades para dar vigencia a los principios de autonomía para los Ayuntamientos, otorgando mayor libertad para

el ejercicio de sus derechos y obligaciones y mayor capacidad para su gobierno y administración.

Las principales reformas que se realizaron al artículo 115 en 1983 fueron:

- Mientras que en la Constitución de 1917 establecía que “los municipios serán investidos de personalidad jurídica”, con la reforma de 1983 se enfatiza que “los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley”¹³.

- Respecto a los Ayuntamientos, la reforma faculta a éstos para que, de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas, puedan expedir los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones¹⁴.

- En 1973, la Constitución en el artículo 115 establece que “los municipios con el concurso del Estado organizarán y tomarán a su cargo la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos”, mientras que con las reformas del año 1983 se delimita que el concurso de los Estados en la prestación de los servicios públicos por parte de los municipios sólo tendrá lugar “cuando así fuere necesario”, es decir, que los municipios ganan un trecho en cuanto a la autonomía de sus operaciones. En la misma reforma se definen los servicios cuya operación compete a la autoridad municipal, y son los de: a) agua potable y alcantarillado, b) alumbrado público, c) limpia, d) mercados y centrales de abasto, e) panteones, f) rastro, g) calles, parques y jardines y, h) **seguridad pública** y tránsito.

- Otra modificación al artículo 115 Constitucional consistió en que los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se integrará “con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las

¹³ Pérez Abreu, J. *Los Municipios en México*. México. Secretaría de Gobernación. 1996. p. 79.

¹⁴ *Ibidem*. pp. 85 y 86.

contribuciones y otros ingresos”; además, se enfatiza con la reforma que los municipios percibirán las contribuciones “incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, o sea la recolección de impuestos directamente ligados a la propiedad urbana (predial) y traslado de dominio”.

Complementariamente, se legisló para que “los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, tengan facultad para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal”, así como para “participar en la creación y administración de sus reservas territoriales”¹⁵.

Otro aspecto proveniente de las reformas de 1983 al artículo 115 Constitucional, que merece ser reconsiderado, es la ampliación del margen de actuación jurídica de los Ayuntamientos para dictar sus propios bandos de policía y buen gobierno, así como las circulares y reglamentos necesarios para su aplicación, lo cual constituye entre otras cosas, el derecho de ejercer la función legislativa dentro del nivel municipal.

Para aclarar los conceptos adoptados en este escenario, el maestro Gabino Fraga sostiene que el municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos en la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada¹⁶.

La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a mejorar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.¹⁷

¹⁵ *Íbidem*. p. 93.

¹⁶ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México. Ed. Porrúa. 1997. p. 206.

¹⁷ *Íbidem*. p. 219.

El doctor Acosta Romero señala que el municipio no limita su actividad a la prestación de servicios, sino que éste realiza un sinnúmero de actividades políticas, administrativas y culturales¹⁸.

El maestro Burgoa Orihuela nos dice que el municipio es una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo, que se ubica dentro del Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, o sea, lo que los tratadistas de derecho administrativo llaman descentralización por región¹⁹.

Finalmente, de lo anterior, un concepto amplio que delimita las características que debe tener la expresión de municipio es: “El municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está gobernada por un Ayuntamiento, y que es la base de la división territorial y de la organización política de un Estado”.

Ahora bien, derivado del máximo ordenamiento jurídico en nuestro país, se reconoce la existencia de tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Atendiendo al hecho de que cada nivel de gobierno cumple funciones propias de gobernabilidad para con la ciudadanía que lo eligió, se tiene que el Ayuntamiento es, o debería ser, un poder político más de la federación, con facultad para tomar decisiones propias en beneficio de la ciudadanía que representa.

Al respecto, el nuevo federalismo como parte del discurso del sexenio 1994-2000 encabezado por el Presidente Ernesto Zedillo, pretendía “crear mayores espacios de participación política en los estados, donde el conjunto de comunidades contribuya más a la búsqueda y aplicación de soluciones eficaces a los problemas de la propia entidad y de sus comunidades, teniendo como propósito fundamental que tanto los estados como los municipios cuenten con

¹⁸ Acosta Romero Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. México. Ed. Porrúa. 1983. p. 94.

¹⁹ Burgoa Orihuela Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México. Ed. Porrúa. 2003. p. 906.

atribuciones más amplias para poder llevar a cabo los programas prioritarios de desarrollo y, como consecuencia, exista una mejor distribución de recursos entre los entes gubernamentales”²⁰.

Adicionalmente, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial aparecen para el municipio como mandos de autoridad, inapelables por ser producto de los acuerdos legislativos que establecen los congresos de los estados y la federación.

Siendo así el escenario bajo el cual el ámbito municipal tiene que hacer frente a las nuevas realidades y condiciones ideológicas, culturales, étnicas, sociales, económicas, entre otras, la responsabilidad penal y justicia juvenil, representa una nueva perspectiva en el campo de acción de los derechos humanos, específicamente de las personas infantes y adolescentes, al comprender principios, procesos y sanciones penales que les son aplicables, dejando de lado subsistemas especiales que no cumplen con algunos de los elementos que integran el “debido proceso legal”, tales como el derecho a una defensa adecuada, a ser parte en todo proceso que se siga en su contra, el interés superior de la persona infante o adolescente, la racionalidad en la determinación de las sanciones, el juzgamiento por autoridades especializadas, por mencionar algunos, lo cual se traduce en violaciones a sus derechos fundamentales, en un total abandono, así como en un desconocimiento de las disposiciones jurídicas contenidas en instrumentos internacionales protectoras de los derechos de las personas adolescentes en conflicto con la legislación penal.

Ahora bien, la autonomía municipal en los hechos aparece como una mera ficción que no va más allá del ámbito administrativo, pues se mantiene sin tocar factores de importancia como son, por ejemplo, la libre determinación de las cuentas públicas municipales o la función meramente legislativa que corresponde como órgano colegiado al Ayuntamiento.

²⁰ Zedillo, Ernesto. “El Nuevo Federalismo”, en *Hacia un Auténtico Federalismo*. Universidad de Guanajuato. 1995. pp. 11 y 14.

El municipio en la actualidad es sólo un receptor o ejecutor de decisiones que no han discutido ni determinado sus propias autoridades, en consecuencia, y por diversas tendencias que centralizan materias y facultades en los gobiernos federal y estatal, el municipio ve mermada su participación política, jurídica y económica en las entidades federativas. Esto resulta contradictorio, pues el municipio es en realidad el elemento que nutre al estado y que ejerce una gestión de responsabilidades administrativas y políticas, constitutivas de un orden normativo comunitario, y desarrolla actividades coadyuvantes a la resolución de problemas cotidianos de cada comunidad en particular.

Lo dicho anteriormente permite afirmar que en el municipio libre no existe el poder político de toma de decisiones sin la injerencia de las autoridades estatales y federales, y si existe en algunos rubros, no tiene poder de decisión directamente en sus autoridades y en nombre de la ciudadanía municipal que las eligió. Por tanto, para que el municipio deje de ser débil en su poder político de toma de decisiones y sumiso a la tutela de las legislaciones federal y estatal que administran y distribuyen el poder en el ámbito municipal en función de lo que exige el fin último del poder: sumisión, control y obediencia, debe desarrollar ampliamente las facultades conferidas a su Ayuntamiento como órgano legislativo.

Se constituye de esta manera el Ayuntamiento como el cuerpo que ejerce las funciones colegiadas dentro del municipio, esto es, el órgano que ejerce el gobierno en el nivel municipal.

Al respecto, la palabra Ayuntamiento proviene del latín *adiunctum*, que significa juntar, esto es, es la unión de dos o más individuos para formar un grupo; sin embargo, la sola definición admite varias posibilidades:

- Ser una corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejiles con el objeto de que administren los objetos del Municipio.

- Ser una asamblea de representación popular que realiza el gobierno municipal y que se integra con individuos que son elegidos popularmente por medio de votación directa, tanto de mayoría como de representación proporcional.

- Ser el Congreso o Junta compuesta de justicia o alcalde, regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico político de cada pueblo.

Sin entrar nuevamente al debate respecto de la definición precisa del término Ayuntamiento, las principales características de esta expresión son:

- a) Es un órgano de gobierno colegiado, de conformidad con la reforma de 1999 al artículo 115 Constitucional, al sustituir el calificativo “cada municipio será administrado por un Ayuntamiento”, por “cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento.
- b) Las decisiones se toman por deliberación y mayoría de votos.
- c) Se integra por individuos electos.
- d) Es una asamblea popular.
- e) Es el órgano principal y máximo del Gobierno Municipal.
- f) Se concreta por su representación, la personalidad del municipio, la voluntad del municipio y por quien se ejerce todo el poder municipal.
- g) Es el medio de comunicación directo entre el municipio y el Estado.
- h) Es el medio por el cual los integrantes de la población de un municipio ejercen un autogobierno.

Atendiendo a la redacción vigente del artículo 115 Constitucional, la integración se da por un Presidente y el número de Síndicos y Regidores que la ley determine.

Ahora bien, el párrafo que para fines de esta investigación tiene mayor relevancia, es el quinto del artículo 18 Constitucional, que en su parte inicial establece: *“La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes...”*; de esta manera, aún y cuando no se considera específicamente al municipio como nivel de gobierno, responsable del establecimiento de un sistema de protección integral de las personas adolescentes, en base al reconocimiento de su función legislativa, puede, en tanto sus recursos humanos, materiales y económicos lo permitan, llevar a cabo el desarrollo de esta disposición, generándose incluso una mejor regulación del problema, puesto que las disposiciones jurídicas y políticas emprendidas, serán en función de la población, características y necesidades que dentro del mismo sean pertinentes.

Otro aspecto relevante que coadyuva con esta postura lo constituye la misma autonomía de que debe estar dotado el municipio, la cual genera facultades de tipo económico para la debida constitución de la hacienda municipal; político, para ser reconocido como tercer nivel de gobierno; administrativo, para adecuar su administración de acuerdo a sus necesidades y circunstancias, y por supuesto, jurídica, para que se le reconozcan facultades para legislar.

En materia legislativa, el Ayuntamiento tiene las siguientes facultades:

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

...

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal [...]²¹.

Esto es, específicamente como órgano colegiado, el párrafo segundo de la fracción II, del artículo 115 Constitucional, establece la mal denominada atribución reglamentaria del Ayuntamiento, puesto que material y formalmente es una función legislativa, ya que el Ayuntamiento satisface los requisitos de un órgano legislativo, y los actos que realiza en este aspecto, constituyen eminentemente a esta naturaleza jurídica.

Al respecto, el municipio es un nivel de gobierno con una esfera de competencia en la materialización de funciones de tipo legislativo, las cuales son realizadas a través del Ayuntamiento, el cual también satisface los requisitos de órgano legislativo, por lo que las normas que expide tienen el carácter de una verdadera ley, puesto que sus actos revisten de las mismas características de un órgano legislativo al estar integrado por dos o más miembros; funcionar en forma colegiada; emitir sus decisiones por mayoría de votos, previa deliberación y a través de un proceso previamente establecido; estar integrado de manera plural por elementos de diferentes partidos políticos, inclusive representantes de partidos minoritarios; de esta manera, desprendemos la existencia de características similares entre un órgano legislativo y un Ayuntamiento, por lo que se puede decir que este último constituye efectivamente el órgano legislativo del municipio.

²¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. artículo 115.

Adicionalmente, las Leyes Orgánicas Municipales aún no regulan el proceso legislativo mediante el cual se lleva a cabo la emisión de normas jurídicas a nivel municipal; sin embargo, se distinguen al menos los siguientes aspectos, coincidentes con los procesos legislativos en los órganos de gobierno de las entidades federativas y en el H. Congreso de la Unión:

1. Iniciativa.- Generalmente la propuesta del proyecto de norma la puede hacer cualquier miembro del Ayuntamiento.
2. Discusión.- Se hará en sesión de cabildo, en la cual exista el quórum requerido.
3. Aprobación.- La regla general es que se tome en cuenta la mayoría de votos.
4. Publicación.- La mayoría de las leyes establecen que el Bando y los reglamentos deben ser publicados en el periódico Oficial del Estado a que pertenezcan.
5. Difusión.- En algunos casos se establece que además de la publicación se deben difundir constantemente los reglamentos municipales para asegurar su mejor cumplimiento.

En este sentido, la doctora Teresita Rendón Huerta Barrera manifiesta: *“Nada es más discutido en el campo de la ciencia municipal, que la autonomía del municipio; hasta es algo místico, políticamente... todos los partidos la defienden con entusiasmo; sin embargo, nada más oscilante en la práctica, nada más divergente en la doctrina que su concepto; su debate tiene un sabor especial, en el libro, en el parlamento y en la cátedra de los publicistas”*²².

Al respecto, el doctor Carlos Quintana Roldán define, al referirse a la autonomía municipal, que el derecho municipal atribuye al municipio: *“...dentro de su esfera de competencias, la elección libremente de sus gobernantes; se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; cuente, además, con*

²² Rendón Huerta Barrera Teresita. *Derecho Municipal*. México. Ed. Porrúa. 1998. p. 131.

*renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y, finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el orden supremo del Estado*²³.

El reconocimiento de esta facultad legislativa, podemos claramente desprenderlo del siguiente fragmento del artículo 115 Constitucional:

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

...

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

[...]

En este sentido, el doctor Reynaldo Robles Martínez, señala que el artículo 115 que reguló al municipio libre, no establecía la facultad reglamentaria, pero tomando en cuenta que consideraba el Ayuntamiento como un órgano de administración, se puede inferir que reconocía facultades de administración, pero sin decirlo expresamente; en la práctica el municipio formulaba bandos municipales y reglamentos, y en algunas Constituciones denominaban

²³ Quintana Roldán Carlos. *Derecho Municipal*. México. Ed. Porrúa. 1995. pp. 194 y 195.

facultades legislativas a la atribución de Ayuntamientos para expedir bandos y reglamentos, como la de los estados de México y Oaxaca, que señalaban que los Ayuntamientos desempeñarían dos clases de funciones:

1. Las de legislación, para el régimen de gobierno y administración del municipio.
2. Las de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones que dicten²⁴.

Bajo estas condiciones, el municipio es la piedra angular del nuevo federalismo que implica el reconocimiento y separación de competencias entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios, y por tanto, es viable y adecuado pensar en la posibilidad de que jurídicamente se establezca y desarrolle en cada municipio, el sistema de responsabilidad penal y justicia juvenil, toda vez que esta es la institución básica que conoce las características, problemáticas, necesidades y costumbres de los grupos que lo constituyen.

De esta manera, un principal objeto debe consistir en la necesidad de reformar el sistema de gobierno de los municipios, estableciendo con toda nitidez una clara división de poderes con el objeto de que exista simetría entre el sistema de gobierno de los municipios y el sistema de gobierno de la federación y de los estados, permitiendo al municipio el ejercicio pleno de la función legislativa, específicamente, respecto de la puesta en marcha, en ese tercer nivel de gobierno, de un sistema de responsabilidad penal aplicable a personas adolescentes, cuya edad sea la establecida en el artículo 18 Constitucional, esto es, entre los 12 y 18 años de edad, puesto que jurídicamente es posible, atendiendo a los argumentos que se han venido manifestando en esta investigación.

²⁴ Robles Martínez Reynaldo. *El Municipio*. México. Porrúa-UNAM. 2003. p. 433.

La concordancia aludida, constituirá una indudable modernización del gobierno municipal, que sin lugar a dudas, generaría un notable incremento de la eficiencia y eficacia en sus atribuciones, consolidando sus decisiones en legislaciones concretas emitidas por el Ayuntamiento como su órgano de gobierno.

Para esto, debe establecerse que el poder público en los municipios también se divida para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y por tanto, que el presidente municipal, como titular del Poder Ejecutivo, no forme parte del Ayuntamiento, como Poder Legislativo, puesto que aquel debe ser el titular unipersonal del Poder Ejecutivo en el municipio.

Al respecto, el tesorero y los directores de las dependencias municipales deben ser colaboradores inmediatos del titular del Ejecutivo, quien debe estar facultado para nombrarlos y removerlos libremente; debe tener facultades de guardar y hacer guardar la Constitución Federal, la particular del estado y las leyes que de ellas emanen, y promulgar y ejecutar las normas que expida el Ayuntamiento en su carácter de Poder Legislativo, es decir, al presidente municipal debe atribuírsele íntegramente la función ejecutiva, asignándole la administración en *sentido lato*, esto es, debe tener la misión de gestionar y administrar los asuntos públicos. El poder de administrar debe ser un atributo por excelencia del presidente municipal, a fin de que pueda asegurar, mediante su intervención espontánea y continua, la vida de la comunidad y la organización municipal.

Como titular del Poder Ejecutivo en el municipio, se le deben asegurar las cuatro funciones clásicas que corresponden a ese poder:

1. Diseñar la política.
2. Asegurar la coordinación de todos los poderes.
3. Ejercer la dirección y control general.
4. Representar al ente municipal y a la comunidad.

En cambio, debe asignarse al Ayuntamiento el rol parlamentario con sus funciones esenciales de representación, legislación, control del ejecutivo y legitimación.

Finalmente, debe corresponderles, en colaboración, al Ejecutivo y al Legislativo, la facultad de normar a los jueces municipales administrativos.

Atendiendo a este criterio, se podría llegar a dar cabal cumplimiento a los principales postulados desarrollados respecto del establecimiento y desarrollo de la doctrina de la protección integral, que entre otras cosas propone la creación de instituciones, procedimientos, sanciones, autoridades e instancias especializadas en materia de responsabilidad penal y justicia juvenil, las cuales, pueden incluso servir de base para el reconocimiento del derecho consuetudinario de adolescentes que formen parte de algún grupo indígena.

Complementariamente, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reconoce en el segundo párrafo del artículo 1º, la posibilidad de que los municipios expidan las normas legales y tomar en cuenta las medidas administrativas necesarias, para el adecuado cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley.

Adicionalmente, el artículo 5º prescribe: *“La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, procurarán implementar los mecanismos necesarios para impulsar una cultura de protección de los derechos de la infancia, basada en el contenido de la Convención sobre los Derechos del Niño y tratados que sobre el tema apruebe el Senado de la República”.*

El artículo 7º, también señala: *“Corresponde a las autoridades o instancias federales, del Distrito Federal, estatales y municipales en el ámbito de sus atribuciones, la de asegurar a niñas, niños y adolescentes la protección y el ejercicio de sus derechos y la toma de medidas necesarias para su bienestar,*

tomando en cuenta los derechos y deberes de sus madres, padres, y demás ascendientes, tutores y custodios, u otras personas que sean responsables de los mismos. De igual manera y sin perjuicio de lo anterior, es deber y obligación de la comunidad a la que pertenecen, y en general de todos los integrantes de la sociedad, el respeto y auxilio en el ejercicio de sus derechos.

Asimismo, se establece que el Gobierno Federal promoverá la adopción de un Programa Nacional para la Atención de los Derechos de la Infancia y Adolescencia, en el que se involucre la participación de las entidades federativas y municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como del sector privado y social, para la instrumentación de políticas y estrategias que contribuyan al cumplimiento de la presente ley y garantice el mejoramiento de la condición social de niñas, niños y adolescentes”.

Ahora bien, respecto de la responsabilidad penal y justicia juvenil, que si bien no se desarrolla adecuadamente en el texto de esta Ley en comento, sí sirve para precisar la competencia del municipio para legislar en la materia, se establece:

Artículo 44

Las normas protegerán a niñas, niños y adolescentes de cualquier injerencia arbitraria o contraria a sus garantías constitucionales o a los derechos reconocidos en esta ley y en los tratados, suscritos por nuestro país, en los términos del artículo 133 Constitucional.

Artículo 45

A fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo anterior, las normas establecerán las bases para asegurar a niñas, niños y adolescentes, lo siguiente:

A. Que no sean sometidos a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

B. Que no sean privados de su libertad de manera ilegal o arbitraria...

C. Que la privación de la libertad sea aplicada siempre y cuando se haya comprobado que se infringió gravemente la ley penal y como último recurso, durante el periodo más breve posible, atendiendo al principio del interés superior de la infancia.

D. Que de aquellos adolescentes que infrinjan la ley penal, su tratamiento o internamiento sea distinto al de los adultos y, consecuentemente se encuentren internados en lugares diferentes de éstos. Para ello se

crearán instituciones especializadas para su tratamiento e internamiento.

E. Que de conformidad con el inciso que antecede, se promoverán códigos o leyes en los que se establecerán procedimientos y crearán instituciones y autoridades especializadas para el tratamiento de quienes se alegue han infringido las leyes penales. Entre esas acciones se establecerán Ministerios Públicos y Jueces Especializados.

...

G. Que entre las medidas de tratamiento que se apliquen a quienes infrinjan la ley penal, se encuentren las siguientes: El cuidado, orientación, supervisión, asesoramiento, libertad vigilada, colocación de hogares de guarda, programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que sean tratados de manera apropiada para su reintegración y adaptación social, en función de su bienestar, cuidando que la medida aplicada guarde proporción entre las circunstancias de su comisión y la sanción correspondiente.

...

H. Que todo aquel adolescente que presuntamente ha infringido las leyes penales, tenga derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y a cualquier otra asistencia adecuada, a fin de salvaguardar sus derechos. Consecuentemente, se promoverá el establecimiento de Defensores de Oficio Especializados.

I. Que en los casos que se presuma se han infringido las leyes penales, se respete el derecho a la presencia de sus ascendientes, tutores, custodios o de quienes estén responsabilizados de su cuidado.

J. Que a quienes se prive legalmente de su libertad, sean tratados respetando sus derechos humanos y la dignidad inherente a toda persona.

K. Que quienes sean privados de su libertad tengan derecho a mantener contacto permanente y constante con su familia, con la cual podrá convivir, salvo en los casos que lo impida el interés superior de la infancia.

L. Que no procederá la privación de libertad en ningún caso cuando se trate de niñas o niños. Cuando se trate de adolescentes que se encuentren en circunstancias extraordinarias, de abandono o de calle, no podrán ser privados de su libertad por esa situación especialmente difícil.

Artículo 46

Los procedimientos a los que se someta a una o un adolescente que presuntamente haya infringido la ley penal, deberán respetar todas las garantías procesales dispuestas en la Constitución, particularmente las siguientes:

A. **Garantía de presunción de inocencia**, de conformidad con la cual se presume inocente mientras no se demuestre lo contrario.

B. **Garantía de celeridad**, consistente en el establecimiento de procedimientos orales y sumarios para aquellos que estén privados de su libertad.

C. **Garantía de defensa**, que implica los deberes de: informar al adolescente, en todo momento, de los cargos que existan en su contra y del desarrollo de las diligencias procesales; asegurarle la asistencia de un defensor de oficio, para el caso de que el adolescente o su representante legal no lo designe; garantizarle que no se le obligue a declarar contra sí mismo, ni contra sus familiares; garantía de que no será obligado al careo judicial; permitirle que esté presente en todas las diligencias judiciales que se realicen y que sea oído, aporte pruebas e interponga recursos.

D. **Garantía de no ser obligado al careo judicial o ministerial.**

E. **Garantía de contradicción**, que obliga a dar a conocer oportunamente, al adolescente sometido a proceso todas las diligencias y actuaciones del mismo, a fin de que puedan manifestar lo que a su derecho convenga e interponer recursos.

F. **Garantía de oralidad en el procedimiento**, que lleva a que se escuche directamente al adolescente implicado en el proceso.

Artículo 48

Para una mejor defensa y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes a nivel nacional, las instituciones que la Federación, el Distrito Federal, los estados y **municipios** establezcan, en el ámbito de sus respectivas competencias, **contarán con el personal capacitado y serán instancias especializadas con funciones de autoridad para la efectiva procuración del respeto de tales derechos.**

Artículo 49

Las instituciones señaladas en el artículo anterior, tendrán las facultades siguientes:

A. Vigilar la observancia de las garantías constitucionales que salvaguardan los derechos de niñas, niños y adolescentes, las disposiciones contenidas en los tratados internacionales suscritos por nuestro país en los términos del artículo 133 Constitucional y las previstas en la legislación aplicable.

B. Representar legalmente los intereses de niñas, niños y adolescentes ante las autoridades judiciales o administrativas, sin contravenir las disposiciones legales aplicables.

C. Conciliar en casos de conflicto en el núcleo familiar cuando se vulneren los derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes.

D. Denunciar ante el Ministerio Público todos aquellos hechos que se presuman constitutivos de delito, coadyuvando en la averiguación previa.

E. Promover la participación de los sectores público, social y privado en la planificación y ejecución de acciones en favor de la atención, defensa y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

F. Asesorar a las autoridades competentes y a los sectores social y privado en lo relativo a la protección de sus derechos.

G. Realizar, promover y difundir estudios e investigaciones para fortalecer las acciones en favor de la atención, defensa y protección de sus derechos y hacerlos llegar a las autoridades competentes y a los sectores social y privado para su incorporación en los programas respectivos.

H. Definir, instrumentar y ejecutar políticas y mecanismos que garanticen la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

I. Aplicar las sanciones establecidas en esta ley.

[...]

Artículo 50

El Gobierno Federal promoverá la celebración de convenios de coordinación con los gobiernos del Distrito Federal, estados y **municipios**, a efecto de **realizar acciones conjuntas para la procuración, protección y defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes.**

No cabe duda que esta postura será motivo de críticas y controvertidas discusiones; sin embargo, se ha visto reforzada con determinaciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido respecto de interpretaciones realizadas al artículo 115 Constitucional y relativos, aplicables al municipio como una institución jurídica, política y social, representativa del tercer nivel de gobierno.

Esto, además, abre la pauta para generar el reconocimiento que los derechos consuetudinarios de las poblaciones indígenas en los diferentes municipios requieren, permitiendo la posibilidad de llevar a cabo la regulación de tres materias que se han dejado de lado a nivel municipal, a saber: la facultad del Ayuntamiento de emitir leyes aplicables a nivel municipal; la regulación de una justicia juvenil aplicable dentro del mismo, y el reconocimiento y respeto de los derechos consuetudinarios que las poblaciones indígenas tanto han pedido.

Por tanto, el Ayuntamiento como órgano colegiado del municipio debe ser ampliamente considerado como tercer nivel de gobierno, y consecuentemente, permitirle la realización plena de las funciones legislativas que como instancia de gobierno a nivel municipal le corresponden, específicamente dando

cumplimiento a las disposiciones jurídicas expresas que en materia de responsabilidad penal y justicia juvenil les impone la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, así como las tácitas que se desprenden de los artículos 18 y 115 Constitucionales.

4.2. Propuesta teórica.

4.2.1. Disposiciones Generales.

Un elemento importante en esta investigación, lo constituye efectivamente el apartado de disposiciones generales, pues permite dar a conocer los lineamientos que deberán ser considerados en la aplicación e interpretación del sistema de responsabilidad penal y justicia juvenil que se propone.

En este sentido, un punto importante es partir del contenido de la Convención sobre los Derechos del Niño como tratado internacional que delimita a grandes rasgos el contenido de las disposiciones jurídicas en favor de las personas adolescentes que son acusadas de la comisión de conductas consideradas como delictivas por las leyes penales; sin embargo, no debe dejarse de lado la característica de que en ese ordenamiento jurídico tienen el carácter de enunciativas más no limitativas, pudiendo ser ampliadas en las legislaciones específicas de cada Estados Parte.

De esta manera, una primer propuesta para el establecimiento de un sistema de responsabilidad penal y justicia juvenil en nuestro país, consiste en la necesidad de adecuar la legislación interna, constituida por las leyes federales, estatales y municipales si existieren, a la Convención sobre los Derechos del Niño, pues hoy día vivimos la paradoja de mantener materialmente vigentes normas que se cancelan y anulan entre ellas, del mismo modo en que ocurre con las expresiones “menores”, “menores infractores”, “menores de edad”,

“incapaces”, “niñas y niños”, “infantes”, “jóvenes” y “adolescentes”, empleadas simultáneamente por nuestros ordenamientos jurídicos.

La inercia político-cultural sumada a algunos problemas de técnica jurídica procesal, determinaron que en el plano judicial se continuara con la aplicación masiva y rutinaria de las viejas “leyes de menores infractores”, al tiempo que la aplicación de la Convención se convertía en un hecho excepcional y fragmentario que supera la concepción que define a las y los adolescentes como objetos de protección, incapaces y sin opinión, para concebirlos como plenos sujetos de derechos y obligaciones, titulares de todos los derechos fundamentales que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes aplicables.

Para esto, se hace necesario analizar con todo detalle el contenido de los artículos 37 y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño, interpretándolos en forma armónica y sistemática con el resto de las normas jurídicas y principios tales como los del interés superior de la infancia-adolescencia, la relación niñez-familia-Estado, la evolución progresiva del ejercicio autónomo de derechos y la idea de asegurar la protección integral y efectiva de los mismos.

El artículo 37 del ya mencionado cuerpo jurídico establece la obligación de los Estados Partes de velar por que:

- a) Ningún niño o niña sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad;
- b) Ningún niño o niña será privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño o niña se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda;
- c) Todo niño o niña privada de libertad será tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño o niña privada de libertad estará

separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior de la niñez, y tendrán derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales;

d) Todo niño o niña privada de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.²⁵

Por su parte, el artículo 40 de la Convención dispone:

a) Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño o niña de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes, a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta su edad y la importancia de promover la reintegración del o la infante-adolescente y de que éste o ésta asuma una función constructiva en la sociedad.

b) Con este fin, y habida cuenta de las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales, los Estados Partes garantizarán, en particular:

a) Que no se alegue que ningún niño o niña ha infringido las leyes penales, ni se acuse o declare culpable a ningún niño o niña de haber infringido esas leyes, por actos u omisiones que no estaban prohibidos por las leyes nacionales o internacionales en el momento en que se cometieron;

b) Que a todo niño o niña del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes se le garantice, por lo menos, lo siguiente:

I) Que se lo presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley;

II) Que será informado sin demora y directamente o, cuando sea procedente, por intermedio de sus padres o sus representantes legales, de los cargos que pesan contra él y que dispondrá de asistencia jurídica u otra asistencia apropiada en la preparación y presentación de su defensa;

III) Que la causa será dirimida sin demora por una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial en una audiencia equitativa conforme a la ley, en presencia de un asesor jurídico u otro tipo de asesor adecuado y, a menos que se considere que ello fuere contrario al interés superior de la niñez, teniendo en cuenta

²⁵ Convención sobre los Derechos del Niño. artículo 37.

en particular su edad o situación y a sus padres o representantes legales;

IV) Que no será obligado a prestar testimonio o a declararse culpable, que podrá interrogar o hacer que se interrogue a testigos de cargo y obtener la participación y el interrogatorio de testigos de descargo en condiciones de igualdad;

V) Si se considerare que ha infringido, en efecto, las leyes penales, que esta decisión y toda medida impuesta a consecuencia de ella, serán sometidas a una autoridad u órgano judicial superior competente, independiente e imparcial, conforme a la ley;

VI) Que el niño o niña contará con la asistencia gratuita de un intérprete si no comprende o no habla el idioma utilizado;

VII) Que se respetará plenamente su vida privada en todas las fases del procedimiento.

c) Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños y niñas de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular:

a) El establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños y niñas no tienen capacidad para infringir las leyes penales;

b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños y niñas sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.

...

h) Se dispondrá de diversas medidas, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que los niños y niñas sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción²⁶.

A partir de lo anterior, un sistema de justicia juvenil aplicado exclusivamente a adolescentes, deberá expresar necesariamente los mandatos enunciados en los artículos transcritos de la Convención, es decir:

- Primero, debe ser la expresión de un sistema de justicia que establezca las garantías del debido proceso y de legalidad penal a la población adolescente, donde se les mantenga en una posición por lo menos equivalente a la de un

²⁶ *Íbidem.* artículo 40.

adulto, y en la medida de lo posible, en circunstancias más dignas y acordes a su edad.

- Segundo, el principio de legalidad se determinará a través del contenido del artículo 40, segundo inciso a) de la Convención, que señala que no puede imputarse, acusarse o declararse culpable a una persona adolescente, sino cuando se ha determinado la comisión de un acto u omisión prohibida por la ley.

- Tercero, coloca a quienes tienen menos de 18 años de edad, fuera del sistema de justicia penal de adultos, sometiéndolos a un sistema de responsabilidad penal acorde a su edad y condiciones particulares, denominado "justicia juvenil".

- Cuarto, se excluye de este sistema especial a los infantes menores de doce años de edad, antes de la cual se presume que no tienen capacidad plena suficiente para infringir las leyes penales.

- Quinto, se prevén soluciones alternativas de conflictos que eviten recurrir a los procedimientos judiciales, respetando siempre plenamente los derechos humanos y las garantías otorgadas a la población adolescente.

- Sexto, se privilegiará la concentración del procedimiento, procurando que éste sea breve y ágil.

- Séptimo, las consecuencias jurídicas (sanciones, penas o medidas) también son especiales y diferentes, y se distinguen por un marcado carácter socioeducativo que pretende lograr la reinserción social de la persona adolescente.

- Octavo, la privación de la libertad sólo puede ser aplicada en caso de delitos graves y de forma limitada en el tiempo; en estricto rigor, se establece como

consecuencia jurídica de la comisión de un delito en el que lo alternativo no tuvo lugar, aplicándose la privación de la libertad como medida excepcional, de *última ratio* y por el tiempo más breve posible. Las medidas alternativas o de prevención se extienden desde la advertencia y la amonestación hasta los regímenes de semilibertad o privación de libertad en institución especializada.

En suma, la privación de libertad será una medida de último recurso, que deberá aplicarse sólo en los casos de comisión de los delitos más graves, por el tiempo más breve que proceda y siempre por un término determinado.

Es así como un sistema de responsabilidad penal para personas adolescentes que se ajuste a las normas y principios de la Convención, tendrá que ser un sistema de características especiales con leyes, procedimientos, autoridades e instituciones especializadas.

Asimismo, debe incorporar un amplio catálogo de principios rectores en la aplicación de una ley específica, como los siguientes: el deber del Estado de tomar todas las medidas administrativas, legislativas, judiciales, y de cualquier otra índole que sean necesarias y apropiadas para asegurar que todas las personas adolescentes disfruten plena y efectivamente de sus derechos y garantías; la responsabilidad de la familia para asegurar a toda la población adolescente el ejercicio y disfrute pleno y efectivo de sus derechos y garantías; el deber de desarrollar políticas públicas, programas y acciones apropiadas para que la familia pueda asumir adecuadamente la responsabilidad correspondiente.

Asimismo, la participación de la comunidad en la efectividad del sistema a instaurarse; el interés superior de la infancia-adolescencia, dirigido a asegurar el disfrute pleno y efectivo de sus derechos y garantías; el principio de igualdad y no discriminación; el principio de efectividad a los derechos reconocidos, por parte de los gobiernos federal, estatales y municipales; la prioridad en la protección de los derechos de las y los adolescentes cuando se encuentren

amenazados o vulnerados; la prioridad para recibir protección y auxilio ante cualquier circunstancia; la prioridad en la atención ante la formulación y ejecución de políticas públicas; la prioridad en la asignación de recursos públicos para las áreas en las que se hagan efectivos los derechos de personas adolescentes, por citar algunos.

Además, debe hacerse referencia a los derechos específicos que se protejan para personas adolescentes acusadas de haber infringido la legislación penal, así como medidas concretas para garantizarlos en su ejercicio, catálogo que debe considerarse enunciativo, más no limitativo, y que entre otros contenga: el derecho a la vida; a la dignidad; al respeto como sujetos de derechos y obligaciones; al desarrollo; a preservar su identidad; a la identificación de su persona; a obtener documentos públicos de su identidad; a la igualdad; a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; a la libertad personal; a la libertad de expresión; a la libertad de tránsito; a mantener relaciones personales y contacto directo con sus padres; a la salud en general y a la salud sexual y reproductiva en particular; a la integridad de su persona; a ser protegidos contra abusos y explotación; a la educación; al descanso, recreación, esparcimiento, deporte y juego; a un ambiente sano; al honor, reputación y propia imagen; a la vida privada e intimidad familiar; a la inviolabilidad de su correspondencia; a la información; a reunirse pública o privadamente con fines lícitos y pacíficos.

Así como garantizar el ejercicio de sus derechos: de libre asociación; a opinar y a ser oído en los asuntos en que tengan interés; a ser oído ante la autoridad cada vez que así lo solicite la persona adolescente; a que su opinión sea tomada primordialmente en cuenta al momento de dictar una decisión que lo afecte; a ser asistido por una persona especializada en el tema desde el inicio del procedimiento; a participar activamente en todo el procedimiento; a recurrir ante el superior jerárquico o instancia competente cualquier decisión que lo afecte durante el procedimiento; a ser sujetos de políticas públicas y programas especiales a sus condiciones y necesidades; a la justicia impartida por

autoridades e instituciones especializadas; a la defensa y al debido proceso; a un trato humanitario y digno; a ser sometido a un sistema de responsabilidad penal de adolescentes; a denunciar ante las autoridades competentes los casos de amenazas o violaciones a sus derechos fundamentales o garantías; a ser sujetos de acciones o programas preventivos, entre otros.

Adicionalmente, las personas adolescentes con algún tipo de discapacidad, acusadas de haber realizado una conducta delictiva, deben ser sujetos de medidas de tratamiento especializadas a sus condiciones o circunstancias, siempre y cuando la discapacidad que posean no sea causa excluyente de delito; dicha decisión deberá derivar de estudios especializados que se lleven a cabo durante el procedimiento en que se vean involucradas.

Por otra parte, también debe ser motivo de desarrollo, el sistema de justicia juvenil aplicado exclusivamente a la población adolescente, estableciendo su definición, objetivos, alcances, funcionamiento, programas y acciones que deban emprenderse; instancias que deban crearse, cada una con sus respectivas atribuciones, estructura orgánica y forma de operación; procedimientos que abarque, medidas de protección que establezca y órganos o instancias de protección tanto judiciales como administrativas.

De manera prioritaria, debe regularse expresamente la situación de las y los adolescentes que en mayor medida pueden ser sujetos de discriminación en los procesos judiciales en que se vean involucrados, o que por su situación particular lo requieran, tales como los pertenecientes a comunidades o pueblos indígenas; con discapacidad, como ya quedó apuntado; con el virus del VIH-SIDA; con preferencia sexual distinta a la heterosexual, o que vivan en situación de calle, por citar algunos.

4.2.2. Procedimiento.

Partiendo del pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su opinión consultiva OC-17/2002 en el sentido de que es evidente que las condiciones en las que participa una persona adolescente en un proceso, no son las mismas en que lo hace un adulto, por lo cual, si se sostuviera argumento en contrario se desconocería la realidad y se omitiría la adopción de medidas especiales para la protección de las y los adolescentes, con grave perjuicio para estos últimos, es indispensable reconocer y respetar las diferencias de trato que corresponden a quienes participan en un procedimiento²⁷.

De esta manera, tomando como punto de partida los principios de la doctrina de la protección integral de la persona adolescente, los procedimientos aplicables a dicho sector deben desarrollarse de tal forma que protejan todos y cada uno de los derechos fundamentales y garantías que en su favor se reconozcan en los diferentes ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales.

Como se ha venido manifestando en esta investigación, los procedimientos deben ser especializados para personas adolescentes, puesto que partiendo de los aplicables a adultos, estos tienen que contener, además, disposiciones concretas que protejan de una mejor manera a las y los adolescentes acusados de haber cometido una conducta constitutiva de delito.

En este sentido, como un mínimo de garantías que debe incluir una legislación que homologue los criterios y disposiciones que se han venido aplicando a las y los adolescentes acusados de infringir la ley penal, debe darse, antes que nada, la existencia de medidas de prevención, cuyo sector que abarque incluya tanto a infantes como a adolescentes, con la finalidad de crear escenarios que permitan tomar conciencia de las consecuencias negativas que genera la

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-17/2002. *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. párrafo 96.

comisión de delitos, los efectos para terceros que pudiesen generarse, y la toma de conciencia respecto de la formación de una cultura de respeto de los derechos fundamentales de todas las personas.

Esta prevención debe incluir amplias acciones, programas y políticas públicas que en principio sensibilicen al público en general respecto de los contenidos de la doctrina de la protección integral de las personas adolescentes; la importancia de la responsabilidad penal y el establecimiento de una justicia juvenil; la coordinación entre los tres niveles de gobierno en la aplicación del nuevo sistema; la adecuación de procedimientos para personas adolescentes pertenecientes a poblaciones indígenas, que tengan algún tipo de discapacidad, que sean portadores del VIH-SIDA, que tengan preferencia sexual distinta a la heterosexual, o que vivan en situación de calle, por citar algunas.

Por lo anterior, entre otras disposiciones a regular en el contenido de una legislación aplicable a personas adolescentes acusadas de haber cometido conductas constitutivas de delito, deben ser los principios que regirán el proceso, tales como los de: defensa del interés superior de la adolescencia, especialización, celeridad procesal, flexibilidad, equidad, transversalidad, certeza jurídica, confidencialidad, imparcialidad, igualdad de las partes, garantía al derecho de defensa, garantía al derecho a ser oído y vencido en juicio, gratuidad, irretroactividad de la ley, legalidad, culpabilidad, retributividad, mínima intervención, no discriminación, subsidiariedad, presunción de inocencia, protección integral, proporcionalidad, materialidad, ser oído ante la autoridad cada vez que así lo solicite la persona adolescente, que su opinión sea tomada primordialmente en cuenta al momento de dictar una resolución que lo afecte, a ser asistidos por una persona especializada en el tema desde el inicio del procedimiento de investigación, a participar activamente en todo el procedimiento, a recurrir ante la instancia superior cualquier decisión que lo afecte.

Entre otros lineamientos básicos que servirán como directrices para sustentar las políticas de protección integral de derechos a las personas adolescentes, tiene que fomentarse el rol de la familia como principal ejecutor de las disposiciones de los derechos de la persona adolescente; descentralizar los organismos de aplicación, planes y programas específicos de distintas políticas de protección de derechos, a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficiencia; propiciar la constitución de organizaciones y organismos para la defensa y protección de los derechos de personas adolescentes; promover la participación de la comunidad y del Estado en general; formar redes sociales que contribuyan a optimizar los recursos que sean asignados a las instancias especializadas en la justicia juvenil.

Asimismo, lo relativo a la denuncia penal; la detención; las partes en el juicio y la forma de su actuación; la recepción de documentos base de la acción y pruebas supervenientes; la suplencia de la deficiencia; la creación y competencia de los órganos investigadores especializados que se creen; la apertura del procedimiento de investigación; la prescripción de la instancia; la forma en que se calcularán los términos; las facultades y atribuciones de las autoridades encargadas del procedimiento de investigación; las etapas en que se divide la investigación; las resoluciones que puede emitir el órgano de investigación.

Además de: la aplicación de las medidas de protección; la especialización policial; el procedimiento conciliatorio; la homologación de acuerdos ante autoridades judiciales; la intervención de abogados, intérpretes y traductores especializados; la amenaza o violación de los derechos consagrados para las y los adolescentes; el inicio del procedimiento ante autoridades jurisdiccionales, así como su competencia, funciones y atribuciones; las medidas provisionales de carácter inmediato que puedan dictarse por la autoridad jurisdiccional; la fase probatoria y lo relativo a las pruebas que pueden ser aportadas; el desistimiento y sus efectos en caso de presentarse; las audiencias a realizarse; la duración del procedimiento; la supletoriedad de leyes; los estudios a que se

someterán las y los adolescentes durante las instancias procedimentales y la especificidad de los mismos; los recursos oponibles a resoluciones judiciales, como pueden ser: la apelación, queja, reclamación, revisión, nulidad, revocación, amparo.

Las medidas de protección de derechos deben tener como finalidad, la preservación del disfrute, goce y ejercicio de los derechos de la persona adolescente, y en su caso, la restitución de los derechos vulnerados y la reparación de las consecuencias generadas por los mismos; en este sentido, se deberán aplicar prioritariamente aquellas medidas de protección de derechos que tengan por finalidad la preservación y el fortalecimiento de los vínculos familiares con relación a todas las personas adolescentes.

Cuando la amenaza o violación de derechos sea consecuencia de necesidades básicas insatisfechas, carencias o dificultades materiales, económicas, laborales o de vivienda, las medidas de protección deben consistir en programas dirigidos a brindar ayuda y apoyo, con miras al mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos familiares.

Cabe especificar que en ese catálogo de medidas de protección, no podrá hacerse uso de la privación de la libertad, la cual debe ser entendida como toda forma de internamiento, detención o encarcelamiento en un establecimiento público o privado, del que no se permita salir al adolescente por medio de su voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública.

Al respecto, comprobada la amenaza o violación de derechos, podrán adoptarse, entre otras, las siguientes medidas: apoyo para que las personas adolescentes permanezcan conviviendo con su grupo familiar; solicitud de becas de estudio y/o inclusión en programas de alfabetización o apoyo escolar; asistencia integral a adolescentes embarazadas; inclusión del o la adolescente y la familia en programas de asistencia familiar; cuidados en el propio hogar,

orientando y apoyando a los padres, representantes o responsables en el cumplimiento de sus obligaciones, conjuntamente con el seguimiento temporal de la familia y de la persona adolescente a través de un programa; tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico de la persona adolescente o de alguno de sus padres, responsables o representantes; permanencia temporal en ámbitos familiares alternativos.

Dichas medidas deben tener la posibilidad de ser sustituidas, modificadas o revocadas en cualquier momento por la autoridad que las impuso, cuando las circunstancias que las causaron varíen o cesen.

4.2.3. Modelos de atención.

En este apartado, más que proponer modelos respecto de la forma como debe llevarse a cabo la atención de adolescentes cuya conducta fue constitutiva de delito, se hará referencia a los lineamientos básicos o consideraciones que deben ser tomados en consideración al momento de dictar cualquier sentencia resolutoria, para que ésta contenga diferentes medidas de atención a las y los adolescentes cuya conducta constituyó un delito sancionado por las leyes penales.

Al respecto, tal y como se ha venido proponiendo a lo largo de esta investigación, deben crearse instituciones especializadas en el tratamiento de personas adolescentes acusadas de infringir la ley penal, las cuales tendrán facultades para que, dentro de su competencia, emitan las resoluciones pertinentes, dichas instituciones pueden ser: Ministerio Público Especializado para Adolescentes; Defensor Público Especializado para Adolescentes; Juez Especializado para Adolescentes; Magistrado Unitario Especializado para Adolescentes; Dirección General de Ejecución de Medidas para Adolescentes; Direcciones de los Centros de Internamiento para Adolescentes; un organismo

Nacional con facultades exclusivas para aplicar el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, por mencionar algunas.

Para facilitar a la autoridad competente la adopción de una resolución adecuada a la persona adolescente responsable de la comisión de una conducta constitutiva de delito, antes de que se dicte la resolución definitiva, se deberá efectuar una investigación completa respecto del medio social y las condiciones en que se desarrolla la vida de la persona adolescente, así como en relación a las circunstancias en las que se hubiere cometido el delito; los antecedentes sociales y familiares de la persona adolescente, su trayectoria escolar, sus experiencias educativas.

Los principios rectores de la resolución deben ser, entre otros:

- a) La respuesta que se dé al delito deberá ser siempre proporcionada, no sólo a las circunstancias y la gravedad del delito, sino también a las circunstancias y necesidades del o la adolescente, así como a las necesidades de la sociedad;
- b) Las restricciones a la libertad personal de la persona adolescente deben imponerse sólo tras cuidadoso estudio y se deberán reducir al mínimo posible;
- c) Sólo se impondrá la pena privativa de libertad en caso de que el o la adolescente sea condenado por un acto grave en el que concurra violencia contra la persona afectada (sujeto pasivo) o por la reincidencia en la comisión de delitos graves, y siempre que no haya otra respuesta adecuada;
- d) La consideración primordial del bienestar de la persona adolescente.

Es necesario aclarar que en los delitos cometidos por personas adolescentes no se deberá sancionar en ningún caso con la pena capital o con penas corporales.

De conformidad con la resolución 8 del Sexto Congreso de las Naciones Unidas, se alienta el uso, en la mayor medida posible, de medidas sustitutorias de la reclusión en establecimientos penitenciarios, teniendo presente el imperativo de responder a las necesidades concretas de las personas adolescentes, por lo cual, debe hacerse uso de toda una gama de sanciones sustitutorias existentes, sin perder de vista la seguridad de la persona adolescente y las condenas que impliquen daños físicos o psicológicos.

Para mayor flexibilidad y para evitar en la medida de lo posible el confinamiento en establecimientos penitenciarios, la autoridad competente podrá adoptar una amplia diversidad de decisiones, algunas de las cuales pueden aplicarse simultáneamente, tales como:

- a) Órdenes en materia de atención, orientación y supervisión;
- b) Libertad vigilada;
- c) Ordenes de prestación de servicios a la comunidad;
- d) Sanciones económicas, indemnizaciones y devoluciones;
- e) Ordenes de tratamiento intermedio y otras formas de tratamiento;
- f) Ordenes de participar en sesiones de asesoramiento colectivo y en actividades análogas;
- g) Ordenes relativas a comunidades de vida u otros establecimientos educativos;

El confinamiento de personas adolescentes en establecimientos penitenciarios se utilizará en todo momento como último recurso y por el más breve plazo

posible, tal y como se ha venido señalando en el sistema de responsabilidad penal y justicia juvenil que se propone establecer.

Los registros de personas adolescentes delincuentes deberán ser de carácter estrictamente confidencial, los que tampoco deberán ser utilizados en procesos de adultos relativos a casos subsiguientes en los que esté implicado el mismo delincuente.

Para garantizar una eficaz y eficiente atención de las y los adolescentes sujetos a cualquier procedimiento de índole penal, debe atenderse a una profesionalización del personal a cargo de los mismos, los cuales requerirán de conocimiento en materia de derechos humanos, no discriminación y sensibilización y capacitación adecuada en materia de justicia juvenil.

En la medida de lo posible, deberá proporcionarse a las y los adolescentes, en todas las etapas del procedimiento, asistencia en materia de alojamiento, enseñanza o capacitación profesional, empleo o cualquiera otra forma de asistencia, útil y práctica, para facilitar el proceso de rehabilitación.

La capacitación y el tratamiento de personas adolescentes confinadas en establecimientos penitenciarios especializados tienen por objeto garantizar su cuidado y protección, así como su educación y formación profesional para permitirles que desempeñen un papel constructivo y productivo en la sociedad; las y los adolescentes deberán recibir los cuidados, la protección y toda la asistencia necesaria -social, educacional, profesional, psicológica, médica y física- que puedan requerir debido a su edad, sexo y personalidad y en interés de su sano desarrollo.

En caso de una medida de internamiento, el Juez que la dicte debe verificar personalmente el ingreso de la persona adolescente al centro de reclusión correspondiente y hacerle saber el reglamento al que queda sujeto, así como los derechos y garantías que le asisten mientras se encuentre en el mismo,

para lo cual deben detallarse los datos personales de la persona adolescente sujeta a la medida; el resultado de la revisión médica realizada; el Programa Personalizado de Ejecución a que se vea sometido; la información que las autoridades del Centro de Internamiento brinden al o la adolescente sobre las reglas de comportamiento y convivencia en el interior, así como las medidas disciplinarias aplicables, y las condiciones físicas del dormitorio en que será incorporado y de las demás instalaciones.

El Programa Personalizado de Ejecución debe especificar claramente el Centro de Internamiento y la sección del mismo en donde la persona adolescente deberá cumplir con la medida impuesta; los lineamientos para la determinación de los posibles permisos a que tendrá derecho para salir temporalmente del Centro; la determinación de las actividades educativas, deportivas, culturales, laborales o formativas en las que participará; la asistencia especial que se brindará a la persona adolescente; las posibilidades de atenuación de la medida, y las medidas necesarias para, en su momento, preparar la puesta en libertad del o la adolescente.

Los Centros de Internamiento deben tener la capacidad para internar personas en condiciones adecuadas, así como espacios que respondan con la finalidad de evitar la exclusión social, de tal forma, su estructura y equipamiento debe responder a las necesidades particulares de acceso y atención de quienes estén en etapa de Internamiento, tales como requerimientos especiales por motivo de género, edad, situación jurídica, discapacidad, fomento de las posibilidades de asociación con sus compañeros y de participación en actividades culturales, de educación, capacitación, desarrollo artístico, desempeño de oficios, esparcimiento y recreación, así como otras necesidades derivadas del desarrollo de la vida cotidiana, lo que incluye dormitorios, comedores, cocinas y sanitarios.

Los dormitorios deben contar con luz eléctrica y tener una capacidad máxima y previamente delimitada de personas adolescentes; deberán estar equipados

con ropa de cama individual que se entregará limpia, mantenerse en buen estado y mudarse de dormitorio con regularidad por razones de higiene.

Las instalaciones sanitarias deben estar limpias y situadas de modo que las personas internas puedan satisfacer sus necesidades fisiológicas con higiene y privacidad; los comedores deben contar con mobiliario adecuado y suficiente para que la ingesta de alimentos se dé en condiciones de higiene y dignidad; deben contar con espacios adecuados para que toda persona interna pueda guardar sus pertenencias; así como contar con espacios y equipos adecuados para la atención médica permanente, teniendo en consideración las necesidades específicas conforme a la edad y el género de las personas internas.

También deben contar con un sistema eficaz de alarma, evacuación y buen resguardo para los casos de incendio, inundación, movimientos telúricos o cualquier otro riesgo contra la seguridad e integridad de quienes se encuentren en el interior del Centro de Internamiento.

Asimismo, deben preverse áreas adecuadas para: visita familiar; en su caso, visita íntima; en su caso, convivencia de las madres adolescentes con sus hijos y para cubrir las necesidades de atención de estos últimos; prestación de servicios jurídicos, médicos, de trabajo social, psicológico y odontológico para las personas internas; instrucción educativa, capacitación laboral y el desempeño de oficios; y recreación al aire libre en el interior del Centro.

Finalmente, una disposición adecuada es el establecimiento de sanciones para las autoridades especializadas que se creen, en caso de irregularidades e incumplimiento de sus funciones, para tal efecto, la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos puede ser un instrumento valioso.

Conclusiones.

PRIMERA.- Actualmente, a la par del sistema de responsabilidad penal y justicia juvenil que mandata la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rige en nuestro país un sistema tutelar que parte de la idea de que una persona menor de edad no puede cometer delitos, esto es, no puede ser sujeto de derechos y obligaciones en tanto que ésta no tiene plena conciencia de las conductas delictivas que puede llegar a cometer. Por esta razón, el Estado mexicano tiene que adoptar una posición proteccionista y tutelar, pues a las y los adolescentes en conflicto con la ley penal se les considera, solamente, como un objeto que necesita la protección del ente estatal.

SEGUNDA.- El problema de la infancia-adolescencia fue un hecho poco tratado por una sociedad en la que la palabra y la voz del adulto masculino, prevaleció frente a la de las personas infantes y adolescentes, las cuales más bien eran consideradas objeto de protección, lástima y compasión por parte de las instituciones del estado.

TERCERA.- Los escasos programas y políticas públicas dirigidos a este sector, sólo se avocan a desarrollar supuestas medidas de rehabilitación. Cabe precisar que el sistema tutelar parte de la idea proteccionista y asistencialista del aparato gubernamental a favor de la población infantil y adolescente, razón por la cual se considera que la rehabilitación es el medio para reintegrar a dichos sectores a la sociedad.

CUARTA.- Las y los adolescentes se han visto desprovistos de un sistema de justicia penal acorde a sus necesidades y edad, razón por la cual los principios, procesos, instituciones y sanciones penales que les son aplicables, en la práctica han dado lugar a subsistemas especiales que no cumplen con algunos de los elementos que integran el “debido proceso legal”, tales como el derecho a una defensa adecuada, a ser parte en todo proceso que se siga en su contra,

el interés superior de la persona adolescente, la racionalidad en la determinación de las sanciones, el juzgamiento por autoridades especializadas, por mencionar algunos; traduciéndose en violaciones a sus derechos humanos, en un total abandono, así como desconocimiento de las disposiciones jurídicas contenidas en instrumentos internacionales protectoras de personas adolescentes en conflicto con la ley penal.

QUINTA.- Con atención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratados internacionales, iniciativas de ley presentadas por diputados y senadores en el Congreso de la Unión, así como tesis aisladas emitidas por diversas instancias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe considerarse como imputables a las personas mayores de doce pero menores de dieciocho años de edad que dirijan su conducta a la comisión de conductas tipificadas como delitos por las legislaciones penales correspondientes.

SEXTA.- Son imputables penalmente las y los adolescentes que una vez exteriorizada su conducta, ésta la hayan dirigido a la comisión de un delito sancionado por las leyes penales, fincándose la responsabilidad penal correspondiente.

SÉPTIMA.- Los principios, disposiciones generales, procedimientos, autoridades y sanciones específicas, deben ser homologados a los postulados de la doctrina de la protección integral que está siendo aplicada en la gran mayoría de países de América Latina, por la amplia protección que otorgan a las y los adolescentes acusados de haber cometido una conducta tipificada como delito.

OCTAVA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mandata el establecimiento de un sistema de responsabilidad penal y justicia juvenil, razón por la cual, los criterios de homologación de las legislaciones específicas que sean aplicables, que se detallan en el capítulo cuarto de esta investigación,

deben ser tomadas en consideración para el adecuado establecimiento y desarrollo de dicho sistema, evitando redacciones deficientes o inadecuadas que no distingan adecuadamente el sistema tutelar y de protección integral, apartándose del establecimiento de medidas asistencialistas, de supuesta rehabilitación o reintegración, para personas adolescentes acusadas de infringir la ley penal.

NOVENA.- La prevención no debe quedar al margen de escasos programas específicos dirigidos a grupos de adolescentes, mucho menos en mensajes de difusión emitidos por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, donde lo único que se hace es concebir la figura de la persona adolescente como un sujeto imposibilitado de cometer delitos por razón de edad, dejando impunes los comportamientos delictivos de los mismos.

DÉCIMA.- Debe hacerse hincapié en la prevención de conductas realizadas por personas adolescentes, principalmente a través de factores primarios en todo vínculo familiar tales como la familia propiamente dicha, la escuela, el trabajo, la comunidad, los medios de comunicación, y la forma en que se trasmite la cultura entre generaciones.

DÉCIMA PRIMERA.- La ciudadanía, junto con las medidas de prevención y seguridad desarrolladas por el sector gubernamental en sus diferentes niveles de gobierno, tiene una importancia trascendente, por ser en esta donde, precisamente, se adoptan como adecuadas las diferentes ideologías de tipo cultural que se desarrollan en la misma, pues el elemento cultural pasa a ser una característica relevante que intrínsecamente se adopta por los integrantes de la sociedad y que a futuro va generando las pautas de comportamiento aplicables a la población adolescente acusada de haber cometido conductas constitutivas de delito.

DÉCIMA SEGUNDA.- La ciudadanía, en el aspecto de la seguridad social, debe velar por el respeto irrestricto de los derechos y garantías consagradas a

favor de las y los adolescentes que han infringido la legislación penal, por el adecuado desarrollo de las instancias, procedimientos y sanciones especializados que se apliquen, así como por la difusión de medidas preventivas que consideren a las personas adolescentes con capacidad suficiente para dirigir sus conductas a la comisión o no de delitos, tipificados previamente por las leyes penales y aplicables al caso concreto.

DÉCIMA TERCERA.- El Estado, a través de sus tres niveles de gobierno, tiene la facultad de reglamentar la doctrina incorporada en el artículo 18 Constitucional, reconocida por el sistema integral de justicia aplicable a personas adolescentes, que conlleva el establecimiento y regulación de medidas preventivas que permitan reducir las conductas delictivas que se atribuyen al sector juvenil.

DÉCIMA CUARTA.- Una principal propuesta a nivel federal consiste en el desarrollo de foros internacionales y asesorías de especialistas que permitan a legisladores la adecuada comprensión del tema, así como la puesta en marcha, a través de iniciativas de ley que regulen la responsabilidad penal y justicia juvenil, de un verdadero sistema de justicia, que tenga por finalidad la prevención de conductas delictivas, la difusión del respeto a los derechos fundamentales de las y los infantes y adolescentes, y el conocimiento y difusión de las consecuencias que les son aplicables en la comisión de conductas consideradas como delictivas por las leyes penales.

DÉCIMA QUINTA.- Es necesario precisar que las entidades federativas son las encargadas de adecuar sus leyes estatales a las disposiciones generales que se emitan por la Federación, para que a su vez, el municipio como tercer nivel de gobierno, las haga explícitas y delimite con exactitud, dependiendo de las características propias de su población.

Propuestas.

1. Definir con claridad y precisión la terminología que en nuestro país será utilizada para hacer referencia al tema de la responsabilidad penal y justicia juvenil, a fin de estar en posibilidad de homologar la legislación aplicable a nivel federal, estatal y municipal.
2. Dar a conocer los postulados, antecedentes y evolución del sistema tutelar en México, haciendo principal énfasis en las instancias encargadas de regular los comportamientos de las personas adolescentes y las políticas públicas desarrolladas para tal efecto, con el objeto de distinguirlo del régimen de responsabilidad penal y justicia juvenil que se propone en esta investigación.
3. Distinguir con toda precisión los principios y fundamentos del sistema de protección integral de la infancia-adolescencia con el reconocimiento de la protección de los derechos humanos, para evitar incongruencias y distorsión en el sistema que se pretende crear.
4. Establecer dogmáticamente las bases para desarrollar los principios, procedimientos, instituciones y sanciones aplicables a las y los adolescentes acusados de infringir la ley penal, tanto en leyes federales, estatales y municipales, jurisprudencia, doctrina e iniciativas de leyes, con base en la propuesta del sistema de justicia juvenil, a partir del cual las personas adolescentes son consideradas como sujetos plenos de derechos con posibilidad de cometer ilícitos.
5. Fomentar la prevención de comportamientos ilícitos por parte de personas adolescentes a través de la participación de la familia y la comunidad en general, en aspectos de tipo social, cultural, educativo, laboral, para construir una cultura de respeto y promoción de los derechos fundamentales de las personas en general.

6. Aplicar los lineamientos específicos que se definieron en el Capítulo IV de esta investigación para el establecimiento de un modelo de responsabilidad penal para personas adolescentes que prevea la prevención de delitos como una regla general, y que no obstante, ante la comisión de los mismos, atienda a la búsqueda de soluciones de tipo conciliatorio en los casos en que sea procedente, llegando a la privación de la libertad sólo como último recurso y ante la imposibilidad de aplicar medidas alternativas.

Bibliografía.

Abregu, Martín y Courtis, Christian (compiladores). *La Aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*. CELS/Editores del Puerto, Asunción. 1997. p. 626.

Acosta Romero Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. México. Ed. Porrúa. 1983.

Alvar Ezquerro, Manuel. *Diccionario Ideológico de la Lengua Española*. Barcelona. 1998.

Bravo Ugarte, J. *Instituciones Políticas de la Nueva España*. México. 1968.

Brena Sesna, Ingrid Lilian. *Intervención del Estado en la Tutela de Menores*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1994.

Burgoa Orihuela Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México. Ed. Porrúa. 2003.

Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Editorial Trotta, S.A. Madrid. 2004.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. *Adolescencia, una etapa fundamental*. Nueva York. UNICEF. 2002.

Foucault, Michel. *Genealogía del racismo*. Editorial Altamira. Argentina. 1996.

Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México. Ed. Porrúa. 1997.

García Méndez, Emilio. *Adolescentes y Responsabilidad Penal*. Buenos Aires. Ed. Forum Pacis. 2001.

García Méndez, Emilio. *Infancia-Adolescencia: de los derechos y de la justicia*. Buenos Aires. Ed. Forum Pacis. 1994.

González Vidaurri, Alicia. *et. al. Control Social en México, D.F.* México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2004.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. México. Ed. Porrúa. 2004.

Instituto Nacional de Ciencias Penales. *La Reforma Penal a Debate*. México. INACIPE. 2005.

Lara, Luís Fernando. *Diccionario del Español Usual en México*. México. Colegio de México. 2002.

Marín Hernández, Genia. *Historia del Tratamiento a los Menores Infractores en el Distrito Federal*. México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 1991.

Martell Gómez, Alberto. *Análisis Penal del Menor*. México. Ed. Porrúa. 2003.

Martínez Pérez, Miriam. *La delincuencia de los menores infractores y los derechos del niño*. México. Ed. Porrúa. 2006.

Molina Flores, Pedro. *600 Años de Ajusticiamiento Penal para Menores*. Tlaxcala. Universidad Autónoma de Tlaxcala. 2004.

Pavón Vasconcelos, Francisco. *Diccionario de Derecho Penal*. México. Ed. Porrúa. 2002.

Peñaloza, Pedro. *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México. PGR-UNAM. 2003.

Pérez Abreu, J. *Los Municipios en México*. México. Secretaría de Gobernación. 1996.

Quintana Roldán Carlos. *Derecho Municipal*. México. Ed. Porrúa. 1995.

Ramírez, Edolia. *Concepto de tutela*. México. Fondo de Cultura Económica. 1998.

Rendón Huerta Barrera Teresita. *Derecho Municipal*. México. Ed. Porrúa. 1998.

Robles Martínez Reynaldo. *El Municipio*. México. Porrúa-UNAM. 2003.

Rodríguez, Alicia. *Derechos Humanos y no Discriminación*. México. Comisión Nacional de Derechos Humanos del Distrito Federal. 2005.

Román González, Carlos Raúl. *Delincuencia Juvenil*. México. Universidad Loyola del Pacífico. 2003.

Sánchez Obregón, Laura. *Menores Infractores y Derecho Penal*. México. Ed. Porrúa. 1995.

Searle, John. *Actos del habla*. Ediciones Cátedra. Madrid. 1999.

Serrano, Carlos V. *La salud integral de los adolescentes y los jóvenes: su promoción y su cuidado*. Washington. Organización Panamericana de la Salud. 1995.

Vázquez Rossi, Jorge. *Derecho Procesal Penal*. Buenos Aires. Editores Rubinzal-Culzoni. 1995. p. 265.

Villán Durán, Carlos. *Curso de Derecho Internacional de los derechos humanos*. Editorial Trotta. 2002.

Villanueva Castilleja, Ruth Leticia. *Los Menores Infractores en México*. México. Ed. Porrúa. 2005.

Zaffaroni, Eugenio. *En busca de las penas perdidas*. Editorial Temis. Bogotá. 1990.

Zedillo, Ernesto. *Hacia un Auténtico Federalismo*. Universidad de Guanajuato. 1995.

Convenciones internacionales

Declaración sobre los Derechos del Niño.

Convención sobre los Derechos del Niño.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para los Jóvenes Privados de Libertad.

Directrices de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil.

Informes y Recomendaciones

Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O. P. *Cartilla de Derechos Humanos*. México. 2000.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Dirección General de Comunicación Social. *Boletín de Prensa 188/206*. 1 de diciembre de 2006.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros de menores de la República Mexicana*. México. 2003.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Programa de Atención Nacional para Menores Infractores que reciben Tratamiento en Internación*.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Recomendación 006/2005. Sobre el caso del Centro de Atención Especial para Menores Infractores "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón", en el Distrito Federal.*

Conclusiones del Sexto Congreso de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Organización de las Naciones Unidas. 1980.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Opinión Consultiva 17/2002 (Condición jurídica y derechos humanos del niño).* 28 de agosto de 2002.

Instituto Interamericano del Niño. *Manual de Aplicación del Prototipo de Políticas Públicas de la Infancia Focalizada.* 2002.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. *Diagnóstico de los Derechos Humanos en México.* México. Ed. Mundi-Prensa. 2004.

Observatorio Ciudadano de Políticas de Niñez, Adolescencia y Familia. *Informe Alternativo sobre la vigencia de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia en México, dirigido al Comité de los Derechos de la Infancia.* México. 2005.

Sitios de Internet

www.ordenjuridico.gob.mx

www.sre.gob.mx

www.ssp.gob.mx

www.scjn.gob.mx

www.camaradediputados.gob.mx

www.senado.gob.mx

Otros

Artículo de Guillermo Enrique Friele titulado *Disposición tutelar vs. protección integral de los derechos del niño.*

Diario Oficial del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 23 de febrero de 1965.

Gobierno del Estado de México. Sistema de Prevención y Administración de Justicia. 2005.

González Placencia, Luis. *La Reforma al artículo 18 Constitucional. Hacia un Nuevo Sistema de Justicia Juvenil*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes en Nuevo León, Monterrey, en octubre de 2005.

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. X. Novena Época. Noviembre de 1999. p. 46. Tesis Aislada: P. LXXVII/99. Materia(s): Constitucional.

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XXV. Novena Época. Abril de 2007. p. 6. Tesis Aislada: P. IX/2007. Materia(s): Constitucional.

Revista Asamblea 7 del Órgano de Difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Segunda Legislatura. 2002. "Vulnerabilidad: ¿semántica o expectativa de vida".

Revista Nueva Sociedad. No. 29. Enero-Febrero 1994. "De los delitos y de la infancia".

Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. *Estadísticas del Consejo de Menores del Distrito Federal*. 2003.

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. XXV. Novena Época. Febrero de 2007. p. 738. Tesis Jurisprudencial: 2a./J. 10/2007. Materia(s): Constitucional.

Legislación

Código Civil Federal.

Código de Procedimientos Criminales de Tlaxcala de 1879.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.