



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
FACULTAD DE DERECHO**

**PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INTEGRAL DE
JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES EN MÉXICO**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRÍA EN DERECHO**

PRESENTA:

FABIOLA DOMÍNGUEZ VARGAS

TUTOR PRINCIPAL:

**DR. LUIS RENÉ GUERRERO GALVÁN
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM**

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR:

**DR. ROGELIO ZACARÍAS RODRÍGUEZ GARDUÑO
FACULTAD DE DERECHO, UNAM**

**DR. ALBERTO ABAD SUÁREZ ÁVILA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM**

**DR. RODRIGO BRITO MELGAREJO
FACULTAD DE DERECHO, UNAM**

**DR. PEDRO JOSÉ PEÑALOZA
FACULTAD DE DERECHO, UNAM**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., AGOSTO 2023



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.

INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2005 fue reformado el artículo 18 de la Constitución y con ello, la Federación, los Estados y la Ciudad de México quedaron obligados a establecer, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia aplicable a los menores infractores. Desde la promulgación de la reforma a la actualidad han transcurrido más de diecisiete años y en una valoración ideal, esto implicaría que el actual Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIJPA), se encuentra consolidado a nivel nacional; sin embargo, el proceso de implementación ha sido deficiente al grado que aún existen irregularidades y obstáculos que han imposibilitado satisfacer las altas expectativas generadas por su aprobación.

De manera reiterada, organismos nacionales e internacionales han expresado la necesidad de fortalecer este sistema, sugiriendo se aseguren los recursos presupuestales, técnicos, de coordinación institucional y un marco legal armonizado que garantice su adecuado funcionamiento. En este orden de ideas dentro de su proceso de transformación, el SIPJA, además de enfocarse en dotar de un debido proceso a este sector particular de la población, debe buscar que sus operadores erradiquen la vieja práctica de las interpretaciones formales y que estén conscientes de los contenidos materiales en la Constitución mexicana y en los tratados internacionales.

Paralelamente a la implementación y fortalecimiento del sistema, deberá procurarse que el derecho penal juvenil en alcance a su naturaleza especializada impacte pedagógicamente desde la base de los derechos humanos, la perspectiva de género y la no discriminación al menor que ha infringido la norma penal. Esto conllevará a armonizar la introyección de responsabilidad en las personas adolescentes, dicho en otras palabras, a que visualicen claramente (tanto en la tramitación del proceso como en la emisión de la sentencia) que la sanción impuesta es la respuesta del Estado (por conducto de su orden institucional), por infringir el orden comunitario, y que fue su comportamiento el que activó el dispositivo coactivo estatal.

Abordar la problemática que se produce en las conductas infractoras de menores de edad representa una tarea compleja. De acuerdo con los datos arrojados por el Censo de Población y Vivienda practicado por el INEGI en el año 2020, en México residen poco más de 38.2 millones de niños, niñas y adolescentes, de los cuales 18.9 corresponden a féminas y 19.4 millones al sexo masculino, todos ellos representando el 30.4% de la población total de menores de 18 años en el país y de cada sexo el 34.1% respectivamente corresponde a adolescentes entre los 12 y 17 años. Los datos muestran que 26% de esta población habita en zonas rurales, y 74% en zonas urbanas o semiurbanas. Esta información, por si misma exige centrar la mirada en las condiciones de vulnerabilidad que enfrenta una porción significativa de la población adolescente, particularmente, la que se encuentra privada de su libertad por haber infringido la norma penal, y por tanto, constituye una obligación para la totalidad de operadores jurídicos que integran el sistema de justicia analizar las causas, problemáticas y consecuencias que se derivan de la actividad delincencial de jóvenes que desde temprana edad, se encuentran vinculados a procesos y en múltiples ocasiones, purgan penas privativas de libertad en el sistema penitenciario.

La responsabilidad de los adolescentes frente a la justicia penal ha generado un gran debate no sólo a nivel jurídico, sino social y político que ha influido en otras esferas de la vida pública. Hoy en día la cotidianidad del contexto mexicano se ve influenciada por una serie de factores que la determinan, entre ellos la violencia social que vive el país afecta decisivamente en la población y repercute especialmente en adolescentes y jóvenes; estas circunstancias, a las que se suma la desigualdad, situaciones de exclusión y pobreza, debilitan los dispositivos de atención y apoyo familiar, comunitario, educativo e institucional.

La delincuencia en menores de edad tiene diversas aristas, una de ellas y la más importante para poder implementar un sistema judicial adecuado, es conocer las causas de este fenómeno con el objetivo de poder atacarlas y lograr la prevención y evitar la reincidencia. El comportamiento delictivo juvenil se puede presentar ante la inmadurez, desorientación e incapacidad de adaptación de los adolescentes, llevándolos a profundizar en sus creencias, sentimientos, e ideas,

que encuentran una fuerte oposición con las de los adultos, provocando una actitud desafiante ante ellos, como medio de defensa de un joven que va tomando las riendas de su vida a medida que se cree capaz de ello.

Aunado a lo anterior, las sociedades industrializadas, eminentemente consumistas, inculcan que lo único importante es el bienestar a través del lucro, la preponderancia del tener sobre el ser, la desintegración familiar, que entre otros factores conduce a delinquir, pues una sociedad de consumo gesta deseos y esperanzas que no pueden ser satisfechas, se discrimina a un gran número de personas que se convierten en rebeldes e incapaces de adaptarse; entonces, se destruyen los valores morales de una sociedad.

Los menores infractores de la ley penal suelen gestar conductas delictivas en círculos sociales, grupos de iguales, en las bandas, a menudo impulsados por el afán de obtener notoriedad o reconocimiento de los demás integrantes o inducidos por el propio líder de la banda que bien puede ser mayor de edad o el de mayor edad del grupo. De igual forma, en ocasiones los propios padres o familiares son los que inician a los menores en actividades delictivas; generalmente constituyen un medio o un instrumento para la comisión de delitos, aprovechándose de la inimputabilidad del menor.

Por otra parte, en algunas ocasiones cuando el menor es víctima de hechos delictivos como agresiones o abusos sexuales, generalmente dentro del seno familiar, se producen alteraciones graves en su psique que provocan reacciones como invertir los papeles, es decir, pasar de víctima a victimario, ante la necesidad de vengarse de lo que le han hecho con anterioridad o ante una incapacidad de poder afrontar el abuso del que fueron objeto.

Bajo esta perspectiva, resulta importante tener conocimiento de las cifras en torno a la delincuencia juvenil en México en orden de estar en posibilidad de implementar políticas públicas adecuadas y eficaces para su prevención, por lo que conocer a qué edad delinquen, qué delitos cometen con mayor frecuencia, cuántos se encuentran bajo un proceso judicial, cuántos han sido tratados en internamiento en los centros correspondientes entre otros, es fundamental.

Con la entrada en vigor de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes se pretende limitar el uso de las medidas preventivas de privación de la libertad, prevaleciendo medidas educativas y reflexivas para los adolescentes; articular un proceso actual, novedoso, garantista y acorde a los tratados internacionales y a los propios ordenamientos legales nacionales; asegurar celeridad procesal y mayor transparencia en la impartición de justicia así como promover el fortalecimiento de las capacidades de sus operadores (policía, Ministerio Público, jueces, magistrados, defensores de oficio y particulares). No obstante desde el punto de vista operativo, el sistema no ha cumplido las expectativas que se tenían, a pesar de haber contado las entidades federativas con un plazo de ocho años para implementarla.

De acuerdo con un estudio realizado por la Secretaría Técnica para la Implementación de la Reforma Penal, en el año dos mil dieciséis solamente cuatro de los 32 Estados contaban con un nivel adecuado para hacer funcionar el sistema, mientras que los otros 28 apenas llegaban a un avance por debajo del 70 por ciento.

Como podemos advertir, ante un escenario en donde se ha dado paso al proceso penal acusatorio, adversarial y oral, pretendiendo racionalizar el combate a las conductas delictivas bajo supuestos de eficiencia y efectividad, este conjunto de nuevas disposiciones, herramientas y procedimientos, prima facie, deberían ser un complemento crucial para que la protección de los derechos de los menores infractores alcance un óptimo desarrollo, permitiendo además implementar políticas públicas de prevención de la violencia juvenil desde un enfoque interseccional y contar con nuevos mecanismos alternos para hacer valer una tutela pronta y una efectiva reparación, estableciendo reglas claras al tenor de lo dispuesto por los instrumentos internacionales de derechos humanos y la legislación nacional en vigor.

En virtud de lo expuesto, el presente documento tiene por objeto plantear desde los principios y valores del derecho internacional de los derechos humanos las medidas adecuadas para la tutela de los derechos fundamentales de los adolescentes en conflicto con la ley penal, a través del estudio de las normas

e instituciones que conforman el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIJPA), desarrollando una propuesta de armonización normativa a la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes y estableciendo un marco de intervención institucional para implementar políticas públicas orientadas a su fortalecimiento, a efecto de que se optimice su implementación y consecuentemente, se asegure la protección judicial efectiva de los bienes jurídicos de los menores infractores.

La hipótesis que se plantea en nuestra investigación está vinculada con la idea de que el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIJPA), presenta deficiencias en el ámbito de la ley que lo crea y regula, en las políticas públicas que se instrumentan en torno a éste, el marco institucional en el que se desarrolla y fundamentalmente, en el cambio de paradigma con respecto al tratamiento de los adolescentes en conflicto con la ley penal.

Para comprobar la hipótesis planteada y lograr la consecución de los objetivos, se empleará el método analítico, toda vez que permitirá discernir la naturaleza, componentes, áreas de oportunidad y alcances que deberán ser armonizados a nivel legislativo, así como las políticas públicas que deberán instrumentarse con la finalidad de fortalecer el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIJPA) a partir de la evaluación de su claridad; pertinencia normativa y eficacia jurídica. Con este método se descompondrán sus estructuras y elementos sustantivos, separando sus aspectos distintivos y cualidades, para facilitar su caracterización, y consecuentemente, su adecuada armonización.

De igual forma, mediante el método descriptivo, se expondrá el estado del arte, funcionamiento, ambigüedades y deficiencias de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes y normas protectoras de los derechos fundamentales para trazar las vías de la armonización jurídica y con ello, sentar las bases para el fortalecimiento de la tutela efectiva.

En el presente documento, para reforzar y sustentar los métodos empleados, se analizarán las siguientes teorías: Teoría del discernimiento; Teoría de la reforma correccional; Modelo garantista; Teorías de carácter individual; Teorías socio estructurales; Teorías sobre procesos sociales; Teorías sobre la

reacción social y Teorías sobre el desistimiento.

Este conjunto de instrumentos permitirá ampliar el conocimiento sobre la definición de adolescencia, delincuencia juvenil, tipología de menores infractores, causas y resultados de la violencia en adolescentes, sus presupuestos, sus elementos positivos y negativos, su clasificación y la pertinencia de incorporarlos al marco de análisis para el fortalecimiento del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIJPA) e involucrarlo a la dinámica de desarrollo de las nuevas realidades que enfrenta la justicia juvenil, con el objetivo de garantizar una tutela judicial efectiva de sus derechos fundamentales. De esta manera, el estudio dogmático de sistema de justicia penal derivará en un nuevo enfoque: la defensa de los derechos de los adolescentes infractores a partir de la armonización normativa y la modernización institucional a través de la implementación de políticas públicas sensibles a las problemáticas y necesidades de los adolescentes en conflicto con la ley penal.

En relación con los conceptos que se utilizarán en el presente documento, se seleccionan aquellos que revisten particular importancia para demostrar, contrastar y justificar la propuesta de fortalecimiento del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIJPA), siendo estos: adolescencia, delincuencia juvenil, derechos humanos, sistemas de justicia penal, armonización normativa; mecanismos alternativos de solución de controversias y principio de mínima intervención.

Habiendo trazado la base metodológica sobre la cual se integra la presente investigación, el primer capítulo abordará los conceptos fundamentales el tratamiento que los menores de edad han recibido en la historia, con posterioridad, abordaremos el desarrollo histórico y jurídico de la población adolescente en México, desde las culturas precolombinas (mayas y aztecas), pasando por el período de la Colonia, el siglo XIX y la segunda década del siglo pasado. En esta revisión pretendemos acreditar la prevalencia de enfoques paternalistas, filantrópicos y criminalizantes hacia los adolescentes en conflicto con la ley penal que han servido como insumos para que en la literatura especializada, investigaciones académicas y en el trabajo de organismos de la sociedad civil, se

logren identificar los factores determinantes que contribuyen a que los adolescentes carezcan de oportunidades de desarrollo, abandonen la escuela a temprana edad, se involucren en conductas delictivas, consuman drogas o adquieran conductas violentas.

Por otra parte se revisarán las teorías de conductas infractoras y se analizarán desde la concepción legal de menores de edad y se efectuará un repaso histórico y jurídico de la población adolescente en México. De igual forma se abordarán los conceptos básicos sobre derechos humanos en relación con la niñez, haciendo énfasis en su naturaleza ius filosófica, las generaciones de derechos humanos, los principios que les sustentan y su vinculación con los menores de edad en tanto que sujetos diferenciados de derecho.

Por lo que respecta al segundo capítulo, se reseñarán los instrumentos internacionales y nacionales en materia de protección de los derechos fundamentales de los adolescentes en conflicto con la ley penal. Adicionalmente revisaremos algunas de las sentencias más relevantes en la materia emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y en el ámbito nacional, se efectuará el mismo ejercicio en sentencias emitidas por el Poder Judicial de la Federación. En este apartado se efectuará un análisis sobre los sistemas jurídicos americano, europeo y asiático, con la finalidad de identificar violaciones a las disposiciones emanadas de los instrumentos internacionales protectores de los derechos fundamentales de los adolescentes infractores.

En el capítulo tercero se trazará un panorama amplio del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIJPA), comenzando por detallar los componentes esenciales, alcance e impacto de la armonización normativa y su contribución al fortalecimiento del sistema en referencia, con la intención de aportar elementos para articular un estado efectivamente garantista. Sobre esta base, se hará un recuento de las características principales del modelo tutelar así como del actual y se puntualizarán las áreas de oportunidad que se presentan a fin de confeccionar una ruta de armonización normativa de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes. De igual forma, presentaremos un breve diagnóstico de la delincuencia juvenil en México a partir de datos y

estadísticas derivadas de la aplicación de la Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (ENASJUP) en su última edición de 2017, con la intención de proveer insumos de información para trazar el marco institucional en donde deberán diseñarse, instrumentarse y evaluarse las políticas públicas con motivo de la implementación del sistema así como la coordinación entre las autoridades y operadores involucrados.

Finalmente, el capítulo cuarto estará destinado a exponer las propuestas para el fortalecimiento del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes (SIJPA) a la luz de la armonización normativa. En este apartado se estudiarán los desafíos que enfrenta el sistema y los requerimientos mínimos que deben satisfacerse, reconociendo que para garantizar su operación eficiente y mejora continua, es fundamental contar con un sistema institucional de coordinación técnica, tanto a nivel estatal como federal. En este sentido, se proporcionarán los elementos básicos que deberán integrarse al marco institucional para optimizar la coordinación en los tres poderes de la unión y en los tres niveles de gobierno en términos de generación de información, planeación conjunta, programación del presupuesto y evaluación interinstitucional. Bajo esta perspectiva, es claro que la normatividad y las instituciones federales y locales, tienen importantes áreas de oportunidad para dar cumplimiento a los compromisos nacionales e internacionales en la materia. los lineamientos en la materia con el objetivo de no ser únicamente enunciativos.

En este último capítulo aportaremos propuestas en materia del marco normativo del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes así como una serie de políticas públicas que conjuntamente deberán implementarse y que van desde el acceso a la información, el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las autoridades y operadores involucrados en el sistema, hasta la programación presupuestal.

Otro aspecto de particular relevancia que se abordará en el apartado en comento está vinculado con el papel que se estima deben asumir los organismos de la sociedad civil relacionados con la difusión y protección de los derechos fundamentales de los adolescentes. Resulta por demás necesario

advertir que para efectos de fortalecer el SIPJA, la experiencia, conocimientos, habilidades y herramientas que generan estas unidades organizacionales, son imprescindibles y deben incorporarse a las tareas que desempeñan las autoridades que operan el sistema.

La presente investigación pretende puntualizar que nuestro país tiene mucho por hacer para brindar mejores condiciones a sus niños, niñas y adolescentes, especialmente a aquellos que se encuentran en circunstancias de mayor vulnerabilidad. Y hay también mucho por hacer para que los sistemas de justicia logren proporcionar a los y las adolescentes los elementos y las herramientas que requieren para poder efectuar el tránsito hacia la edad adulta en las mejores condiciones posibles que les permitan reducir su situación de desventaja en relación con otros jóvenes del país. De no hacerlo, se les estará condenando a vivir de manera permanente en condiciones de desventaja, sin que logren desarrollar todo su potencial y sus capacidades y sin que tengan la oportunidad de aportarlos en beneficio de ellos mismos y de la sociedad.

PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES EN MÉXICO

CAPÍTULO 1.- MARCO HISTÓRICO Y CONCEPTUAL DE LA JUSTICIA PARA ADOLESCENTES

1.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL TRATAMIENTO JURÍDICO A MENORES

El tránsito hacia el reconocimiento de los derechos de la población adolescente, en especial respecto de su dignidad humana, ha sido largo, oneroso y complejo, en gran medida debido a que desde la perspectiva del modelo tutelar que prevaleció en el siglo pasado y a principios del presente, la victimización era selectiva y arbitraria; en cambio, el Derecho Penal Juvenil, proyecta en la actualidad un marco de intervención en donde se legitima el poder punitivo, estableciendo límites precisos, porque nadie pone en duda, que todo contacto con el Derecho Penal, es estigmatizante.

De acuerdo con los datos arrojados por el Censo de Población y Vivienda practicado en el año dos mil veinte¹, el INEGI señala que en México residen 13 millones de adolescentes de 12 a 17 años, de los cuales 6.6 millones son hombres y 6.4 millones mujeres, los que representa 30.4% de la población total de menores de 18 años en el país. Los datos muestran que 26% de esta población habita en zonas rurales, y 74% en zonas urbanas o semiurbanas. Esta información, por si misma exige centrar la mirada en las condiciones de vulnerabilidad que enfrenta una porción significativa de la población adolescente, particularmente, la que se encuentra privada de su libertad por haber infringido la norma penal, y por tanto, constituye una obligación para la totalidad de operadores jurídicos que integran el sistema de justicia analizar las causas, problemáticas y consecuencias que se derivan de la actividad delincencial de jóvenes que desde temprana edad, se encuentran vinculados a procesos y en múltiples ocasiones, purgan penas privativas de libertad en el sistema penitenciario.

¹ https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_DiaNina22.pdf

La existencia de un efectivo sistema de justicia penal para adolescentes, probablemente conduciría a trazar la línea argumentativa de que la violencia y la delincuencia se han convertido en una problemática social común a todas las esferas de la vida cotidiana, sin distinción de edad o nivel socioeconómico; sin embargo hoy en día, el resquebrajamiento es general a todos los niveles, repercutiendo especialmente en grupos en situación más vulnerable, dejándolos más expuestos a factores de riesgos y en consecuencia más débiles en cuanto a su protección y defensa, este es el caso de los menores que entran en contacto con un sistema de justicia, que aún requiere de mayor adaptación a las características de la población adolescente, así como a sus prerrogativas fundamentales y necesidades en tanto que se trata de sujetos diferenciados de derecho.

Es evidente que la procuración de justicia en México configura un amplio entramado de autoridades e instituciones que tienen la competencia por ministerio de ley, de llevar a cabo la actuación inicial en la persecución de los delitos tipificados en el Código Penal Federal y en una serie de ordenamientos jurídicos especiales, mismos que en su contenido contemplan infracciones de muy diversa índole, siendo estos procesados por el Poder Judicial.

Por lo que concierne a la delincuencia juvenil, debemos advertir que ha constituido una asignatura presente en la agenda de políticas públicas en el concierto de las naciones, por lo que la comunidad internacional ha dispuesto la creación de instrumentos normativos de carácter regulador y protector de los derechos fundamentales de los menores de edad en conflicto con la norma penal. Bajo estas circunstancias, la delincuencia en la que se ven involucrados los adolescentes es un problema que ha existido desde siempre, de ahí la importancia de conocer el procedimiento a seguir, para que un adolescente se sienta seguro en la procuración de la justicia, y obtenga las medidas de tratamiento adecuadas a las que se hace merecedor, al dilatar con pleno conocimiento alguna conducta típica prevista en la ley penal, debiéndose realizar dentro un procedimiento para conocer los motivos y causas, que propiciaron al adolescente a cometer dicha conducta delictiva.

La responsabilidad de los adolescentes frente a la justicia penal ha generado un gran debate no sólo a nivel jurídico, sino social y político que ha influido en otras esferas de la vida pública. Hoy en día la cotidianidad del contexto mexicano se ve influenciada por una serie de factores que la determinan, entre ellos la violencia social que vive el país afecta decisivamente en la población y repercute especialmente en adolescentes y jóvenes, estas circunstancias, a las que se suma la desigualdad, situaciones de exclusión y pobreza, debilitan los dispositivos de atención y apoyo familiar, comunitario, educativo e institucional.

Estos factores limitan o reducen las posibilidades de aprendizaje y oportunidades de crecimiento para adolescentes y jóvenes, ya que en muchos casos estas condiciones les inducen al abandono escolar a temprana edad, y debido a la falta de una adecuada orientación y protección, se ven en alto riesgo de caer en conductas delictivas, consumo de drogas o adquisición de comportamientos violentos, en este escenario es importante tener en cuenta la problemática social que les rodea para entender el fenómeno de adolescentes en conflicto con la ley, acusados o declarados responsables por cometer delitos, ya que el hecho no se reduce a la acusación, tras ella los factores son pieza clave para determinar el correcto tratamiento o sanción, con el fin de que se les proporcionen los elementos que restauren su conducta y pueda integrarse adecuadamente a un entorno familiar, social y laboral.

La justicia de menores en conflicto con la ley penal, es controversial y causa de discusión entre especialistas de la materia, ya que la intervención en esta problemática, deriva en diferentes aspectos, como son: la sanción, penalización, prevención o impunidad, incluso buena parte del debate se ha centrado en la edad que debe considerarse como sujeto susceptible a recibir penalizaciones o bien el sentido de la impunidad de la que pudieran beneficiarse; de esta manera ha sido necesario que la legislación actual, cuente con una profunda actualización en función de las leyes generales para correcta su actuación, adaptación e intervención en todos los dispositivos existentes. Luego entonces, este sistema busca hacer concordar los principios legales con los derechos fundamentales de los adolescentes que entran en conflicto con la ley, con el fin de hacerlo más justo

y proporcional a su condición y situación, además de hacer evidente la necesidad de una intervención integral que no sólo se resuelva desde lo legal, sino que aborde otras áreas como la reintegración social y familiar, tomando en cuenta la perspectiva de salud individual y comunitaria.

Una adecuada instrumentación del sistema legal para menores enfrenta una variedad de dificultades y retos, ya que además de establecer un proceso que garantice los derechos fundamentales, se hace indispensable desarrollar un sistema especializado capacitado para apoyar las necesidades de la población adolescente desde su propia realidad, así como la correcta actuación para sensibilizarles y hacerles conscientes de oportunidades reales primeramente para asumir la responsabilidad que tienen al cometer un delito, así como encontrar alternativas que les permitan desarrollar sus capacidades y potencialidades de manera positiva y constructiva para la sociedad y para ellos mismos.

Es importante resaltar el papel de Estado en esta problemática, ya que institucionalmente es quien tiene la autoridad y por tanto debe definir los parámetros conceptuales y de referencia para la solución y adecuado tratamiento de la justicia juvenil en todos los niveles, instancias y profesionales que intervienen en el proceso. La problemática que gesta a partir de la comisión de conductas que colocan a los adolescentes en conflicto con la legislación penal afecta las esferas de lo público y lo privado, y aunque en primera instancia el procedimiento de actuación se enfoque al ámbito legal, el abanico de intervención se amplía a otros ámbitos como el de la salud pública, el fortalecimiento del ámbito familiar, social y educativo, tomando en cuenta que el factor socioeconómico determina en buena medida, el acceso al conocimiento y a los dispositivos de información y atención, es aquí donde radica la importancia de la responsabilidad que el Estado tiene para la gestión de estos dispositivos, así como la instrumentación de agentes y sistemas de sensibilización, información y capacitación, así como de intervención comunitaria.

Al contar con mayor conocimiento tanto de los factores que integran la delincuencia juvenil como las leyes que abordan y sancionan estas conductas, así como los dispositivos de atención, procuraran un tratamiento más adecuado, justo

y eficiente, es evidente que se requiere de condiciones indispensables para garantizar la eficacia del sistema, pero sobre todo este conocimiento fundamentará la formación, especialización y capacitación de las diferentes instancias y autoridades encargadas de la implementación del sistema, además de los diferentes profesionales que intervienen, en la creación de dispositivos integrales de atención.

Un medio ambiente consciente de la existencia de esta problemática hace posible su visibilización y atención, además se forma una sociedad sensibilizada de las dimensiones del asunto, lo que evita la estigmatización, prejuicios, rechazo, discriminación y criminalización de los adolescentes, quienes a través de una correcta intervención se verán beneficiados de su atención, e inmediatamente la sociedad en su conjunto se verá favorecida, fortaleciéndose como más justa y equitativa.

Atendiendo entonces a la multiplicidad de elementos que deben considerarse para el análisis del sistema de justicia penal para adolescentes y en consecuencia, para plantear propuestas que contribuyan a su fortalecimiento, resulta necesario efectuar una revisión del tratamiento que este segmento de la población ha tenido en el devenir histórico.

A) Desarrollo histórico y jurídico de la población adolescente en el ámbito internacional

La conducta infractora analizada desde la concepción jurídica de menores de edad a lo largo del tiempo se puede sintetizar en tres corrientes de estudio:²

1. Teoría del discernimiento

En la antigüedad romana, se precisó una notoria distinción entre impúberes, infantes y menores. Las autoridades de la época asumían que, por falta de desarrollo mental, el menor carecía de imputabilidad hasta los 5, 7 o los 9 años,

² Cruz y Cruz, Elba, *El concepto de menores infractores*, Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM, México, 2007, Vol. 3, Núm. 5. pp. 337-338.

edades en que tal deficiencia podía presumirse *iuris tantum* desde el límite inferior hasta los 12 o 14 años; y la última en que la presunción se invertía, razón por la cual habría de acreditarse que el sujeto había obrado sin discernimiento. El periodo que se consideraba de los 12 o los 14 años se extendía el resto de la vida, puesto que, se presumía la completa responsabilidad, dando plena validez y efectos a la prueba en contrario.³

Con el paso del tiempo, en el auge del imperio, conforme a las previsiones de la denominada ley *Cornelia de Sicaris*, la consideración del tratamiento a los menores variaba según las edades: hasta los 7 años duraba la infancia y los niños eran asimilados como personas incapaces de controlar sus facultades mentales. Una segunda categoría era la de los impúberes (o *infantis proxima*) que comprendía a los varones hasta los 10 años y medio y a las mujeres hasta los 9 años y medio; en este supuesto, normalmente eran irresponsables de los ilícitos, salvo prueba en contrario de una especial capacidad y, por expresa disposición legal, de los delitos contra el honor. Una tercera categoría eran los impúberes (*pubertate proxima*) que se extendía para varones y mujeres hasta los 14 años, quienes no podían ser sancionados con pena de muerte y en general se les castigaba en forma atenuada, dando lugar en ocasiones a eximirles de sanción. A esta etapa pertenece la época en la que la punibilidad del menor dependía de su discernimiento o *dulux capax*. Finalmente, la última categoría correspondía a los menores, y comprendía la etapa entre los 12 y 14 años a los 18, quienes eran imputados con penas algo mitigadas.⁴

Tras la caída del imperio romano, los regímenes jurídicos que le sucedieron, concretamente el derecho anglosajón, consideraban como límite de irresponsabilidad penal los 10 años, pasada esa edad, podía imponerse inclusive, la pena capital.⁵

Con la evolución de las ideas penales, durante el periodo que se ha denominado humanista, las disposiciones relativas a los menores se suavizaron.

³ Carrancá y Trujillo, Raúl, *Derecho penal mexicano, parte general*, Porrúa. México, 1995, p. 635.

⁴ Viñea, Raúl Horacio, *Delincuencia juvenil y derecho penal de menores*, Ediar, Buenos Aires, 1982, pp. 25-26.

⁵ *Ibíd.*, p. 26.

En los inicios del siglo XIX, se estableció un tope mínimo de edad, en el cual la imputabilidad se consideró absoluta; 8 años, en 1813 en Baviera; 10, 11 y 12 en Sachsen, en 1868. Asimismo, a la mayoría de las edades intermedias, se les atenuaba la penalidad. Por su parte, los códigos penales franceses de 1791 y 1810 retomaron la figura romana del discernimiento, tendencia que fue seguida por lo general por las ulteriores legislaciones europeas.

Posteriormente con la difusión de las ideas de la escuela clásica, se establece una etapa de imputabilidad absoluta en la infancia, considerándose que el menor carece de toda maldad; por lo que, en este momento histórico, las nuevas medidas son de carácter preventivo-correctivo, asumiendo gran relevancia la figura del discernimiento. Si éste faltaba, se absolvía; y si estaba presente, se atenuaban las penas. El fundamento de tales absoluciones o atenuaciones debido al discernimiento se basaba en un principio de la ciencia moral, lo cual se responde en la medida que se distinga el bien del mal, pero también en otro principio de ciencia biológica, puesto que el entendimiento sólo gradualmente llega al desarrollo.⁶

Es importante destacar que la escuela clásica tomó como base de sus criterios punitivos la existencia del libre albedrío y la responsabilidad moral aludiendo al origen teológico y asumiendo como razonamiento de la conducta el sentido, ya que se consideraba universal e innato en la especie humana, y permitía conocer lo que es justo, bueno, honesto y lícito. De igual forma, esta corriente de pensamiento se apoyaba en la idea de que el discernimiento actuaba en el individuo obligándolo a hacer el bien, y si en cualquier caso obraba ilícitamente, con mala intención o dolo, ello demostraba que había actuado así voluntariamente y, por tanto, debía ser castigado. En contraposición a la escuela clásica, las ideas positivas apelan a otra manera de estudiar y atender la cuestión de los menores que infringen leyes penales. Como afirma el mismo Quiroga, si a la sociedad le interesa evitar que los delincuentes la sigan perjudicando, deben investigarse las causas endógenas y exógenas de la mala conducta.⁷

⁶ *Ibíd.*, p. 29.

⁷ Quiroga Solís, Héctor, *Justicia de menores*, Porrúa, México, 1986. pp. 47-55

2. Teoría de la reforma correccional:

A fines del siglo XIX y comienzos del XX, se impulsó una profunda transformación en las instituciones jurídicas relativas a menores infractores en general y, en particular al Derecho penal aplicable, que perdería casi en absoluto su sentido represivo, para convertirse en un sistema de medidas encaminadas a la educación moral, intelectual y física del menor. Como antecedente de las instituciones reformativas, creadas según las nuevas doctrinas aceptadas por los legisladores que pugnaban por la corrección en el lugar del castigo penal, podemos citar numerosos esfuerzos de carácter meramente caritativo, atendidas generalmente por grupos religiosos. Las antiguas casas de corrección de Ámsterdam, que datan del siglo XVI, son claro ejemplo del valor asignado al trabajo riguroso, como redentor, y a la reeducación moral.

Al respecto, el Doctor Viñea señala que:⁸

“... la primera institución correccional destinada a jóvenes fue el Hospicio de San Michele, erigido en Roma por el Papa Clemente XI en 1703, con fines de corrección y enmienda, uso de disciplina y formación profesional y moral. En Alemania, en cambio, hubo institutos modelos desde 1833 en Horn y 1837 en Waldorf y posteriormente en Wittlich (Renania), ya en 1912, esta última con total aislación de los menores, respecto de los delincuentes adultos, y sometidos los primeros a medidas de reeducación que seguían en gran medida a los modelos norteamericanos de los Reformativos de Elmira, Massachusetts y Concord y que ya habían impactado al inglés Sir Evelyn Ruggles Brice, motivando esta apreciación suya: el acertado sistema de enseñanza moral, física y profesional de esos reclusos, el entusiasmo que denominaba al trabajo, el acabo mecanismo para la supervisión del liberado condicional, todas esas cosas, privadas de extravagancias, me satisficieron, porque un humano, un gran esfuerzo está siendo hecho en esos Estados para la rehabilitación de la juventud delincuente...”

La nueva concepción de la penalidad se extendió al ámbito de los menores, donde se reclasificó como tutela y prevención. Al igual que Mary Carpenter en Inglaterra y Zebulon Brockway en Nueva York, Enoch Wines se esforzaba en la programación de un sistema penal ideal que, con los recursos

⁸ Viñea, Óp. Cit., pp. 30-31.

financieros e institucionales adecuados, pudiera ser aplicado en la práctica. Proponía que las instituciones del estado se encargaran del control de los niños menores de catorce años no debidamente atendidos ni custodiados; su supervisión debía delegarse, decía, en ciudadanos privados y organizaciones de caridad que deberían de estar subsidiados por el gobierno, con tal de que observasen ciertas normas mínimas. Los reformatorios para niños deberían de introducir, hasta donde fuera posible, las condiciones de la vida en el hogar, y estar edificados en el campo, con 40 niños en cada institución; y en el caso de las instituciones para niños muy pequeños se estimaba (con evidente sesgo de género), que deberían ser manejadas exclusivamente por mujeres, así se provocaría más esfuerzo voluntario, más interés individual, más simpatía y celo.⁹

3. Modelo garantista:

Algunos aspectos cuestionables desde el punto de vista jurídico, como la supresión del debido proceso legal, la indeterminación de la sentencia, por señalar los más representativos; motivaron con posterioridad severas críticas que generaron una nueva revolución de las ideas en esta materia.

A principios del siglo pasado, las principales corrientes de pensamiento que estudiaron el fenómeno de la delincuencia juvenil adoptaron la perspectiva de la denominada doctrina de la situación irregular o de la tutela pública. Merced a esta categoría argumentativa, se pensaba que los niños y adolescentes que se encontraban en una situación de abandono podían ser sujetos de la intervención tutelar del Estado y con ello, impedir que se convirtiera en daño social.

En la Declaración de Ginebra de 1928, se estableció que no debía hacerse distinción alguna entre los jóvenes que habían cometido una infracción de tipo penal y aquellos que se encontraban en circunstancias que exigían medidas de protección o programas de reeducación, por presentar problemas de conducta.

Ante la promulgación de la Declaración de los Derechos del Niño en 1989, al interior de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se conforma la

⁹ Platt, Anthony M., *Los salvadores del niño o la invención de la delincuencia*, Siglo XXI Editores, 2ª edición, México, 1988. p. 73.

doctrina de la protección integral de la infancia, la cual adopta como eje sistemático de construcción para la interpretación y creación de normas penales, el principio axiológico fundamental del interés superior del menor.¹⁰ Entre los nuevos principios impulsados, se asienta el nuevo derecho para menores infractores, y se desprenden del contenido de los artículos 37, 40 y 41 del referido instrumento, agrupándose en las siguientes categorías:¹¹

1. Categoría de principios generales. Postulan el principio de vulnerabilidad social; el mandato de establecer ordenamientos jurídicos, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para menores; el deber de trato humanitario y digno a los niños y niñas en alineación a su desarrollo; la determinación exacta de una edad mínima y otra máxima de imputabilidad penal limitada; la prohibición de prisión perpetua y pena de muerte; la asistencia de niños y niñas no imputables; y el mandato de garantizar la comunicación del menor con sus familiares.

2. Categoría de principios de derecho penal sustantivo. Comprenden la reserva de ley; el principio de culpabilidad; el principio de proporcionalidad entre la infracción y la medida; el principio de subsidiariedad en la regulación y aplicación del tratamiento y el principio de aplicación oficiosa de la norma más favorable.

3. Categoría de principios procesales estructurales. Integran el principio de jurisdicción; impugnación; protección contra actos de tortura y tratos crueles; respeto a la privacidad del menor en todas las fases del procedimiento; legalidad en cuanto actos de molestia con motivo de la intervención punitiva; la excepcionalidad de la detención durante el proceso y el acceso a la jurisdicción de protección de garantías constitucionales.

4.- Categoría de principios del debido proceso legal. Incluyen el principio de presunción de inocencia, no autoincriminación, derechos a una defensa, a contar con un intérprete y de pronta asistencia jurídica y social.

¹⁰ Ríos Espinosa, Carlos, *Grupos vulnerables y el derecho penal: el caso de los menores infractores*, publicado en Bien común y Gobierno, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Vol. 4, número 47, 1998, p. 27.

¹¹ Organización de las Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño*, Nueva York, 1989, disponible en: <https://www.refworld.org.es/docid/50ac92492.html>

B) Desarrollo histórico y jurídico de la población adolescente en México

En nuestro país, durante la época precolombina, los padres podían vender a sus hijos como esclavos por incorregibles, y a los 15 años, los jóvenes abandonaban el hogar para ir al colegio. En aquel entonces existían tres opciones: el Calmecac para los nobles, el Tepochcalli para plebeyos, y el tercero, para mujeres. Los menores de 10 años no eran sujetos de responsabilidad penal. La minoría de edad era atenuante de responsabilidad, y su límite estaba marcado en los 15 años. En esta época, en las escuelas existían tribunales encargados de imponer sanciones,¹² destacando aquellas relacionadas con la pereza del estudiante, caso en el que niño era rasguñado por sus padres con espinas de maguey, o era obligado a respirar el humo acre del fuego donde ponían a quemar chiles rojos.

Para profundizar, Francisco Javier Clavijero señala que:¹³

“...en las pinturas de la Colección de Mendoza, pueden observarse varios castigos a los menores, como los siguientes: Un niño de 8 años a quien se le amenazaba con una reprimenda si no cumplía su deber; un niño de 9 años que es picado en varias partes del cuerpo por su padre, por ser indócil; una niña de 9 años a quien su madre le punza las manos por no hacer correctamente su labor; un niño y una niña de 10 años a quienes sus padres azotan con una vara por no ocuparse de lo que se les ordena...”

Para los mayas, la educación ocupaba un lugar preponderante en la estructura social, ya que proporcionaba estabilidad al orden colectivo. En su primera infancia, los niños tenían gran libertad, y su educación básica estaba encomendada a los padres. A los doce años, los varones salían del hogar para ser entregados a las escuelas, divididos en dos: uno para nobles, con estudios científicos y teológicos y otro para los plebeyos, con educación militar y laboral. La relación social estaba plenamente diferenciada en relación social penal, a cargo del estado, y reacción comunitaria, con formas primarias de sensación privada.¹⁴

El derecho penal maya, al igual que todos los demás derechos precolombinos era extremista, con un sistema parecido al Talión, y con diferencias

¹² Soto Acosta, Federico Carlos, *Historia de la justicia de menores (adolescentes) en México*, Revista EPIKEIA, Universidad Iberoamericana, México, Vol. 4, 2007, p.2.

¹³ Clavijero, Francisco Javier, *Historia Antigua de México*, Porrúa, México, 1982, pp. 202-203.

¹⁴ Rodríguez Manzanera, Luis, *Criminalidad de Menores*, Porrúa, México, 2000, p.5

entre dolo y culpa. La minoría de edad era considerada como atenuante de responsabilidad. En el caso de homicidio cometido por un menor, éste pasaba a ser esclavo de la familia de la víctima, para compensar laboralmente el daño causado. De igual forma, el robo era un delito considerado como grave, en donde los padres del infractor debían reparar el daño a las víctimas.¹⁵

Los aztecas, por su parte, basaban la organización social en la familia, a partir de un criterio patriarcal predominante. Los padres tienen la patria potestad sobre los hijos, pero no tienen derecho de vida o muerte de ellos; pueden venderlos como esclavos cuando sean incorregibles, o cuando la miseria de la familia sea muy grave a juicio de la autoridad judicial. Tienen, además el derecho de corrección y pueden concertar el matrimonio de sus hijos como mejor le parezca. Algunas de las normas importantes en la sociedad azteca eran:¹⁶

- Los jóvenes de ambos sexos que se embriagaban eran castigados con la pena de muerte por garrote.
- La mentira en la mujer y en el niño, cuando éste se encuentre en educación, se castigaba con pequeñas cortadas y rasguños en los labios, siempre que la mentira hubiese tenido grandes consecuencias.
- Las hijas de los señores y miembros de la nobleza que se conducían con maldad eran acreedoras de la pena de muerte.
- Los hijos que vendían los bienes o las tierras de sus padres, sin su consentimiento, eran castigados con la esclavitud si eran plebeyos y con la muerte (secretamente ahogados), si eran nobles.
- Los hombres homosexuales eran castigados con la muerte. A las mujeres homosexuales se les aplicaba la pena de muerte por garrote.
- El aborto era penado con la muerte.

En la Colonia, se dio un enfrentamiento entre las normas que los europeos traían y las que encontraron a su llegada al nuevo continente y, desde luego, al territorio nacional. Sobre este punto, el doctor Luis Rodríguez Manzanera sostiene que los frailes estaban inspirados por las reglas del más antiguo tribunal

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ *Ibíd.*, p. 8.

para menores, el cual era llamado *Padre de Huérfanos*, y que fue instituido en la ciudad de Valencia, España, por Pedro I de Aragón.¹⁷

En el derecho vigente español de aquella época, las Siete Partidas de Alfonso X, señalaban la responsabilidad penal de los menores de diez años y medio, y una semi imputabilidad a los mayores de diez y medio, pero menores de diecisiete, con algunas excepciones, según cada delito. En ningún caso se aplicaba la pena de muerte al menor de 17 años. La inimputabilidad se conserva en diez años y medio para la mayoría de los delitos (calumnia, injuria, hurto, lesiones, homicidios), porque el sujeto no sabe ni entiende el error que comete.

La inimputabilidad total se amplía de catorce años en delitos sexuales como lujuria, sodomía e incesto, en este último, la mujer es responsable a los 12 años. Entre los 10 y medio y los 14 años hay semi imputabilidad en los delitos de lesiones, homicidio y hurto, pero sólo se pueden aplicar penas leves.¹⁸

Instaurado el nuevo período, un incontable número de niños habían perdido la situación de privilegio por encontrarse abandonados, sin familia, en la calle, pidiendo limosna y realizando todo lo necesario para seguir vivos. Durante esta época destacan la creación de instituciones asistenciales para los menores:¹⁹

1. Fray Bernardino Álvarez fundó el Real Hospital de Indios con una sección especial para niños abandonados.
2. En 1785, la Corona fundó la Casa Real de Expósitos, la Congregación de la Caridad, con su departamento de *Partos Ocultos* (madres solteras) en 1774, y el Hospicio, en 1773.
3. El Dr. Fernando Ortiz Cortés, canónigo de Catedral, fundó una casa para niños abandonados y el capitán indígena, Francisco Zúñiga, creó la *Escuela Patriótica* para menores con conducta antisocial, primer antecedente de los Tribunales para Menores.

Con anterioridad al establecimiento de los tribunales especializados para menores, a los niños en conflicto con la ley se les aplicó el sistema penal de los adultos, aunque con sanciones reducidas generalmente a una tercera parte.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 31.

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ *Ibíd.*

Así, los niños privados de su libertad purgaban sus penas en los mismos establecimientos que los adultos, lo cual despertó severas críticas en la sociedad.

En las últimas décadas del siglo XIX surge en Estados Unidos un movimiento que es conocido como *Los Salvadores del Niño*. Este movimiento empieza a plantear cuatro demandas respecto de la justicia para menores: sustraer a los niños de la justicia penal de adultos; establecer tribunales especializados para menores; extender las acciones de esta jurisdicción especializada hacia todos aquellos niños que se encontraban en situaciones de riesgo o abandono social; y crear lugares exclusivos para los niños privados de su libertad.²⁰

La consecuencia de este movimiento fue la creación del primer tribunal para menores en Chicago, Illinois, en 1899. Posteriormente este tipo de tribunales se estableció en Europa y luego en Latinoamérica. En México, el primer tribunal de justicia se estableció en San Luis Potosí en 1923.²¹

En la época moderna, merced a la literatura especializada, investigaciones académicas y al trabajo de organismos de la sociedad civil, podemos identificar la existencia de factores determinantes que contribuyen a que los adolescentes carezcan de oportunidades de desarrollo, abandonen la escuela a temprana edad, se involucren en conductas delictivas, consuman drogas o adquieran conductas violentas. La situación de exclusión, pobreza y desigualdad que viven muchos de ellos, debilitan los mecanismos de protección familiares, comunitarios e institucionales. Para entender el fenómeno de los adolescentes en conflicto con la ley, acusados o declarados responsables por la comisión de un delito, es preciso tener en cuenta los problemas sociales a los que se enfrentan.

En su mayoría los adolescentes mexicanos que entran en conflicto con la ley son hombres, en edades que oscilan entre los 15 y 17 años. Según el INEGI, al cierre del año 2018, una población de 2,067 adolescentes se encontraba en centros de tratamiento o internamiento estatales por conductas antisociales asociadas a delitos del fuero común: narcomenudeo, homicidio, lesiones y

²⁰ Villanueva Castilleja, Ruth, *Visión especializada del Tratamiento para menores*, Porrúa, México, 2004, pág.26.

²¹ *Ibidem*.

violencia familiar.²²

De manera adicional, los adolescentes en conflicto con la ley penal, en una proporción considerable presentan un retraso escolar de más de cuatro años o han abandonado la escuela, residen en zonas urbanas marginales, trabajan en actividades informales que no exigen calificación laboral, y con el producto de su actividad ayudan al sostenimiento de la familia. Así mismo suelen vivir en entornos violentos. Se trata, en definitiva, de adolescentes que viven en ambientes de desprotección, en los que por lo general varios de sus derechos se encuentran amenazados o vulnerados.

Considerando esta problemática, en los años 2005, 2008 y 2011, mediante reformas constitucionales producto de un proceso de armonización normativa, se instauró un sistema de justicia penal juvenil garantista de acuerdo con los derechos del niño, denominado *Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes*. Con la reforma al artículo 18 constitucional se sentaron las bases para la creación de un nuevo sistema integral de justicia para adolescentes acusados de la comisión de una conducta tipificada como delito por las leyes penales. Este nuevo modelo se caracteriza por su concordancia con los principios y las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, y, por ende, por el respeto a los derechos fundamentales de los adolescentes.

A través del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, se pretende que los adolescentes acusados de algún delito tengan acceso a un juicio justo, en el que se respeten siempre sus derechos fundamentales y, en caso de resultar responsables, puedan asumir las consecuencias de su acto a través de una medida socioeducativa que promueva su reintegración social y familiar, y el pleno desarrollo de su persona y sus capacidades.

Otra de las modificaciones que introdujo la reforma está relacionada con la uniformidad de las edades mínima y máxima para la aplicación del sistema de justicia para adolescentes, limitando la privación de libertad sólo para personas

²² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019*, México, 2019. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspspe/2019/doc/cngspspe_2019_resultados.pdf

entre 14 y 18 años y como último recurso. Así, se eliminó esta sanción para los adolescentes entre doce y catorce años, limitando la aplicación del sistema a las conductas delictivas. Sin embargo, cuatro años después de su aprobación, aún existían numerosos retos para la adecuada implementación de la reforma, debido a que no se trata sólo de establecer un proceso con todas las garantías, sino también desarrollar un sistema especializado capaz de ofrecer a los adolescentes oportunidades reales de asumir su responsabilidad frente a la comisión de un delito, y encontrar opciones de vida que les permitan desarrollar todas sus capacidades y potencialidades de una manera positiva y constructiva para la sociedad.²³

1.2. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA NIÑEZ

A) Conceptos básicos sobre derechos humanos en relación con la niñez

Un rubro relevante en el desarrollo de la persona humana como ente social, jurídico y político es el reconocimiento de su naturaleza como calidad anterior al Estado, y que deviene de su misma condición de ser humano, tema central en nuestros días y en el quehacer cotidiano de las naciones democráticas. A partir de la reforma constitucional de junio de 2011, la defensa, promoción y protección de los derechos humanos, forma parte de la agenda de todas las instituciones del Estado y de los tres niveles de gobierno.

Tradicionalmente se ha pretendido esbozar una relación de contraposición entre el positivismo y el iusnaturalismo, situación a la que no escapa la concepción que ambas corrientes sostienen acerca de los derechos humanos. Con independencia de esta aseveración, se puede sostener que la naturaleza de los derechos humanos oscila en dos perspectivas, la del positivismo y la del iusnaturalismo; el positivismo a su vez presenta dos dimensiones: la primera postula que los derechos humanos son aquellos que el Estado otorga a

²³ Vasconcelos Méndez, Rubén, *La justicia para adolescentes en México. Análisis de las leyes estatales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, disponible en: https://www.unicef.org/mexico/spanish/Libro_justicia.pdf

través de su orden jurídico, y la segunda, que el Estado solamente los reconoce y garantiza de alguna manera, es decir, que el orden jurídico es el que otorga la calidad de persona al ser humano, pues la persona es una categoría jurídica que se puede conceder o no, o de la cual se puede excluir a un ser humano o a un grupo de ellos, como los esclavos, los extranjeros, las mujeres, los pueblos indígenas, los menores infractores, por señalar algunos sujetos diferenciados de derecho.²⁴

En cambio, el derecho natural sostiene que el ser humano merced a su mera existencia es titular de derechos y obligaciones y que el Estado se encuentra impedido para desconocer tal situación, pues implicaría también el desconocimiento de la dignidad de la persona en cuanto noción y principio superior, universal e internacionalmente reconocido, y que forma parte de nuestro bagaje moral y cultural. Respecto a este punto, se afirma que la dignidad de la persona representa el rasgo distintivo de los seres humanos en relación con el resto de los demás seres vivos, lo que constituye a la persona como fin en sí misma, impidiendo que sea considerada como instrumento o medio para otro fin, además de dotarlo de capacidad, autodeterminación y de realización del libre desarrollo de la personalidad, y de la cual derivan derechos personalísimos, como el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor y la privacidad, entre otros.²⁵

Partiendo de la idea de que la dignidad humana es el factor que representa la naturaleza de los hombres y las mujeres dentro de una comunidad, y la base del orden jurídico, político y social en el que ésta se desenvuelve, podemos decir que las sociedades contemporáneas, o al menos la mayoría de ellas reconocen que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos que éste último tiene el deber de respetar, organizar y garantizar a fin de satisfacer su plena realización. Por tanto, siguiendo esta línea

²⁴ Carpizo, Jorge, *Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características*, Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México, Número 25, julio- diciembre de 2011, p. 4.

²⁵ Nogueira Alcalá, Humberto, *La interpretación constitucional de los Derechos Humanos*, Ediciones Legales, Lima, 2009, pp. 11-14.

argumentativa, identificamos, por un lado, que los derechos humanos son derechos inherentes a la dignidad de la persona humana, y por otro, que éstos se afirman frente al poder público.

En lo que respecta al primer aspecto, se sostiene que todo ser humano por el sólo hecho de serlo, es titular de derechos fundamentales, titularidad que nadie, ni siquiera el propio Estado puede retirar, al menos lícitamente; derechos que no obedecen al reconocimiento o concesión por parte del Estado, sino a la universalidad y legitimidad que le da el hecho de ser, y a la que se apega la Declaración Universal de los Derechos Humanos al establecer en su artículo 1º que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y en derechos, dotados como están de razón y conciencia, y que deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Por lo que hace al segundo aspecto, podemos decir que los derechos humanos se afirman frente al poder público porque implican responsabilidades y obligaciones a cargo del Estado, quien tiene el deber de respetarlos, protegerlos, promoverlos y garantizarlos, y que no obstante a ello, penosamente es quien regularmente los vulnera.

Bajo esta perspectiva, podemos colegir que los derechos humanos son entonces los derechos fundamentales de la persona, básicamente cimentados en el respeto irrestricto de la dignidad humana, y los que trazan las directrices en torno a las cuales habrán de llevarse a cabo relaciones entre el individuo y quienes ostentan el poder, concretamente limitando las actuaciones del Estado y exigiendo al mismo tiempo la adopción de medidas positivas que los garanticen. Luego entonces, en un primer acercamiento, adquiere relevancia la afirmación de que los derechos humanos se conciben como:

“Exigencias básicas del ser humano, en todos los tiempos, lugares y culturas que se van concretando en el curso histórico en derechos públicos subjetivos tanto individuales como sociales, que también tienen un punto en común al que todos se refieren, que es la necesidad de respetar la dignidad de la persona y de todos los valores que fluyen de esa dignidad que son básicamente, la libertad, la igualdad y la solidaridad”.²⁶

²⁶ Ruiz Jiménez, Joaquín, *Aproximación epistemológica a los derechos humanos*, UNAM. Buenos Aires, 1984, p. 7.

Si bien la noción contemporánea acerca de los derechos humanos tuvo sus orígenes en Europa a finales del siglo XVIII, ésta fue resultado de la efervescencia social vivida en Inglaterra y Francia; al respecto, Nino ha argumentado que el proyecto de los derechos humanos es una construcción consciente y artificial diseñada para defender la dignidad humana y para prevenir el sufrimiento de cara a la misma bestialidad humana.²⁷ Por su parte, Pérez Luño expresa que los derechos humanos son un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concreta las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana; las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional.²⁸ En última instancia, Herrera refiere que no son otra cosa sino el conjunto de filosofías sociales, políticas, económicas, culturales, religiosas, éticas, de justicia, de seguridad, y equidad, entre tantas más, con las que cuenta el gobernado, que le permiten vivir y convivir con la dignidad que les corresponde como seres humanos, y que se encuentran consagradas en la Constitución Federal, en los tratados y en los convenios que México ha incorporado a su derecho interno.²⁹

En este contexto de desarrollo, actualización y fortalecimiento del marco conceptual de los derechos humanos, en nuestro país, en el año 2000, el Congreso de la Unión aprobó una adición al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual se elevaron a rango constitucional los derechos de los niños, con la finalidad de tutelar su desarrollo integral e imponer la obligación a ascendientes, tutores y custodios de preservar estas prerrogativas. Adicionalmente, la reforma estableció la obligación del estado de promover las medidas necesarias para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos, así como de otorgar facilidades a los particulares para coadyuvar en su protección.

²⁷ Santiago Nino, Carlos, *Ética y Derechos Humanos, un ensayo de fundamentación*, Paidós, Buenos Aires, 1984, p. 18.

²⁸ Pérez Luño, Antonio Enrique, *Derechos Humanos, Estado de derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 2001, p. 48.

²⁹ Herrera Ortiz, Margarita, *Manual de Derechos Humanos*, Porrúa, México, 2003, p. 23.

B) Generaciones de los derechos humanos

De acuerdo con las diversas etapas de su evolución, los derechos humanos son el acontecer histórico, que J. Bidart describe como un fenómeno concatenado, de carácter temporal que se proyecta en el tiempo histórico al ámbito de la cultura, de la evolución de las ideas políticas y al curso del derecho constitucional, es decir, todo lo que le da un contorno de fenómeno humano, propio de la vida de los hombres, de lo que piensan, respetan, representan, proyectan, ambicionan, valoran o necesitan.³⁰ No obstante el enérgico rechazo de algunos especialistas en la materia, la sistematización de los derechos humanos en generaciones ha sido ampliamente utilizada por la mayoría de las doctrinas jurídicas, sobre todo internacionales, influenciadas evidentemente por razones más ideológicas y políticas, que por argumentos jurídicos y éticos. Si bien, esta sistematización se ha dado tradicionalmente a la luz de tres generaciones, (asociadas a uno de los grandes valores proclamados en la revolución francesa: libertad, igualdad y fraternidad), es preciso señalar que existen múltiples y diferentes clasificaciones, pero en las que al final muchas de ellas coinciden:³¹

Primera generación:

Como resultado de la institucionalización de los ideales emanados de la Revolución Francesa, ante la caída del absolutismo político junto con las monarquías que le daban sustento, los derechos agrupados en esta categoría son los más antiguos en su desarrollo normativo y se refieren a las libertades civiles del individuo frente al Estado y cualquiera de sus autoridades. Estas prerrogativas derivan de las ideas de Rousseau, Voltaire, Diderot y D'Alembert, entre otros, siguiendo las teorías de la filosofía clásica de Aristóteles, Cicerón y Santo Tomás de Aquino. Entre los derechos de la primera generación se encuentran los

³⁰ Herrera Ortiz, Margarita, Óp. Cit., p. 11.

³¹ Odimba on'Etambalako Wetshokonda, Jean Cadet, *Seguridad Pública y Derechos Humanos*, Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, México, 2010, p, 31.

siguientes:³²

- Toda persona tiene derechos y libertades fundamentales sin distinción de raza, color, idioma, posición económica y social.
- Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica.
- Los hombres y las mujeres poseen igualdad de derechos.
- Nadie estará sometido a la esclavitud o servidumbre.
- Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos, degradantes, ni se les podrá ocasionar daño físico, psíquico o moral.
- Nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, familiar, domicilio o correspondencia, ni sufrir ataques a su honra o reputación.
- Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia.

Segunda generación:

Una segunda generación de derechos corresponde al reconocimiento de los derechos políticos, es decir derechos de participación o de ejercicio colectivo, como el del voto, la libertad de imprenta o de reunión y que se distinguen en su funcionalidad y estructura, de los derechos individuales de las primeras declaraciones. Los primeros coinciden con el ascenso de la burguesía en su lucha contra la nobleza, como respuesta a un liberalismo que aún no se ha desprendido de sus tintes privatista e individualistas (vida, propiedad, seguridad, libertad de comercio, etc.). Los segundos coinciden con el movimiento obrero, y con amplios y no siempre incruentos procesos de reforma electoral para lograr la progresiva ampliación del sufragio hasta llegar a su carácter universal (masculino primero y luego femenino).³³

El otrora estado liberal de derecho, obligado por los movimientos sociales que acontecieron, tuvo que abrirse al reconocimiento de nuevas prerrogativas, fundamentalmente a aquellas vinculadas con la participación de la ciudadanía, la soberanía popular y el sufragio universal masculino, que se

³² Gómez Sánchez, Yolanda, Coord., *Pasado, presente y futuro de los derechos humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), México, 2004, pp. 231-232.

³³ Sánchez Ferriz, Remedios, *Generaciones de derechos y evolución del Estado*, en Yolanda Gómez Sánchez, coord., *Los derechos humanos en Europa*, UNED, Madrid, 2001, pp. 214-217.

implantaría en Europa hasta finales del siglo XIX y principios del XX, el de asociación, y algunas libertades públicas como la de prensa.

Tercera generación:

Al consolidarse los estados nacionales y en la misma medida, las fases cúspides del capitalismo, se acentuó la explotación de la fuerza de trabajo en la actividad industrial, generando insalubridad, enfermedades, muertes, condiciones laborales pírricas, así como la pérdida de la tierra por parte de campesinos. En este contexto de crisis (como expresión de los efectos del modelo económico), surgieron otro tipo de derechos que ameritaron reconocerse: los derechos sociales, económicos y culturales, cuya mayor representación se encuentra en el llamado Estado de bienestar social (*Welfare State*) o Estado social de derecho. Las prerrogativas pertenecientes a la generación en comento se encuentran relacionadas con la obligación del Estado de asegurar que todos los ciudadanos disfruten, por ejemplo, de salud, de educación, de trabajo, de una porción de tierra en algunos casos, etcétera. Aunque aparecen seminalmente en la Alemania de Bismarck su desarrollo ocurre sobre todo en el siglo XX.³⁴

En 1917, antes que la constitución soviética, la carta magna mexicana fundamenta y positiva los derechos sociales: la educación laica, obligatoria y gratuita, la propiedad de la nación sobre la tierra, a la que le proporciona las modalidades para el bien público en propiedad privada, ejidal y comunal, así como importantes consideraciones a los derechos de organización y huelga para los trabajadores. A diferencia de los derechos de las anteriores generaciones, en los que sobre todo se comprenden a partir de una actitud *laissez faire*, abstencionista o de auto limitación por parte del Estado, en este caso requieren de una actuación estatal para su realización que se concreta en prestaciones y servicios sociales.³⁵

Cuarta generación:

En las últimas décadas del siglo XX, surgieron nuevas demandas en sectores

³⁴ *Ibíd.*, p. 18.

³⁵ Gaspar Escalona Martínez, *La naturaleza de los derechos humanos*, en Yolanda Gómez Sánchez, Coord., *Óp. cit.*, p. 145

sociales de diversos países que aspiran al derecho al desarrollo, al progreso, a la autodeterminación, a la paz, a un ambiente sano, a la libertad informática, a la identidad. A estos derechos se les llama de solidaridad o de los pueblos. Esta generación de prerrogativas viene a responder a nuevas necesidades de la sociedad en el contexto de la contaminación de las libertades ante los usos de algunas nuevas tecnologías y avances en las ciencias biomédicas.³⁶ Son resultado de nuevas reivindicaciones de los ciudadanos, por una parte, y, por la otra, de las transformaciones tecnológicas, resultado de los nuevos conocimientos científicos y de su aplicación a diversos campos de la vida del hombre. Corresponden al actual Estado social de derecho o Estado democrático de derecho.³⁷

Como podemos advertir, las tres primeras generaciones de derechos humanos son producto de la evolución política de las sociedades, en tanto que, en esta última generación, el peso de la tecnología y la globalización son más importantes.³⁸ En la mayor parte de los casos de esta nueva generación, se trata de nuevos derechos, pero en otros se trata de derechos ya enunciados y regulados pero redefinidos por las nuevas condiciones de la sociedad, la tecnología y la globalización. Es la visión que sostienen algunos estudiosos españoles respecto a este nuevo campo de reflexión de derechos, en los que todavía no se llegan a definir con toda claridad los mismos, aunque se tiene enorme claridad sobre el tipo de demandas que los generan.³⁹

Una de las clasificaciones realizadas de esta generación los divide en tres subgrupos:

a) Derechos del hombre relativos a la protección al ecosistema, para garantizar la supervivencia futura de la vida humana en el planeta, y al patrimonio de la humanidad; dentro de este subgrupo se encuentran los derechos culturales y de autonomía de los pueblos indígenas. Se trata en algunos casos de derechos encaminados a las generaciones futuras. Incluye derechos ya definidos en la

³⁶ *Ibidem.*

³⁷ Gómez Sánchez, Yolanda, *Estado constitucional y protección internacional*, en Gómez Sánchez, Yolanda, Coord., *Op. cit.*, pp. 242-243.

³⁸ *Ibid.*, p. 280.

³⁹ *Ibidem.*

anterior generación, como el derecho al medio ambiente.

b) Derechos relativos a un nuevo estatuto jurídico para la vida humana como resultado de las nuevas condiciones de las tecnologías biomédicas. Dentro de ellos se encuentra el derecho a la vida, pero, al igual que en caso anterior, se trata de un derecho que por los avances recientes de la ciencia es necesario redefinir.

c) Derechos derivados de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC).

C) Principios de los derechos humanos

Atendiendo al argumento de que los derechos humanos son derechos subjetivos, podemos señalar que estos representan toda expectativa jurídica positiva (de prestación) o negativa (de no lesión). Este cúmulo de expectativas se configuran a partir de la relación de una persona y la acción u omisión de otra, donde entra indudablemente la del Estado, las empresas y los poderes fácticos⁴⁰.

Sus principios son:

Universalidad. Si consideramos que los derechos humanos son exigencias éticas justificadas especiales, éstos deben tutelarse a través del andamiaje jurídico, administrativo e institucional. Luego entonces, los derechos humanos, como derechos subjetivos permiten comprender su fuerza emancipadora, por tratarse de pretensiones legítimas y que además son universales. En este sentido, para admitir tal universalidad, lo principal es sustraer los derechos humanos del sistema jurídico positivo, puesto que, de lo contrario, solamente existirían si así los reconociera el sistema positivo local de cada Estado en cuestión.⁴¹

Siguiendo este orden de ideas, la vía para mantener la idea de universalidad, de acuerdo con Peces-Barba, es abstraer a los derechos humanos de los bienes primarios que cada uno de ellos protege, para llevarlos a la moralidad

⁴⁰ Ferrajoli, Luigi, *Sobre los derechos humanos y sus garantías*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), México, 2006, p. 33

⁴¹ Laporta, Francisco, *Sobre el concepto de derechos humanos*, Universidad de Alicante, 1987, p. 32.

genuina que respalda al conjunto de derechos.⁴² De esta manera, la moralidad de los derechos conducirá a la idea de la dignidad humana y a valores fundamentales como la libertad, la igualdad, la seguridad y la solidaridad. Siendo así, la noción de la universalidad se proyectará desde la vocación moral única de todos los hombres, que deben ser considerados como fines y no como medios y que deben tener más y mejores condiciones de vida social que les permita libremente elegir sus planes de vida.⁴³ En la medida en que los derechos humanos tienen como principal contenido valores morales de especial relevancia, conviene suponer que deben ser reconocidos para todas las personas, con independencia de cualquier variable, como su preferencia sexual, edad, nacionalidad, origen racial y religión, entre otros. De tal forma podemos sostener que la universalidad de los derechos humanos implica hacer referencia, en principio, a la titularidad de esos derechos.

Así, los derechos humanos se adscriben a todos los seres humanos en cualquiera de los contextos y ámbitos de su vida, incluyendo el político, económico, jurídico, social, cultural, espacial y temporal.⁴⁴ Por lo tanto, el principio de universalidad de los derechos humanos se encuentra estrechamente vinculado al principio de igualdad y no discriminación que se orienta a transversalizar todo el corpus iuris. Por esta razón, Ferrajoli afirma que la universalización de los derechos humanos y la igualdad jurídica son exactamente equivalentes, puesto que la igualdad jurídica no es más que la idéntica titularidad y garantía de los mismos derechos humanos, independientemente por el hecho, y, al contrario, precisamente por el hecho de que sus titulares son diferentes entre ellos.⁴⁵

De conformidad con lo anterior, la universalidad desde una perspectiva práctica permite la ampliación de los titulares de los derechos y de las circunstancias protegidas por esos derechos. Los criterios de interpretación y aplicación fundamentalmente deben responder a este principio general, que pretende cubrir a la mayor cantidad de titulares de derechos bajo su protección.

⁴² Peces-Barba, Gregorio, *La universalidad de los derechos humanos*, en Nieto, Rafael, Ed., *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, 1994, p. 410.

⁴³ *Ibíd.*, p. 411.

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 401.

⁴⁵ *Ibíd.*

Esto implica que debe visualizarse tanto a quienes directamente se busca proteger, como a las demás personas, especialmente a las más desprotegidas. Las características de los derechos humanos tienen la facilidad de ensamblarse unas con otras para darles unidad; en este caso la universalidad no quiere decir uniformidad, debido a que el constituyente no puede descuidar factores extrajurídicos como la evolución política, cultural y económica, es decir, las características particulares de cada nación.⁴⁶

Como conclusión, y en alcance a lo dispuesto por la Declaración y Programas de Acción de Viena de 1993, se estableció que la comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en virtud de que, en principio, ningún Estado puede negar a un ser humano su disfrute debido a su universalidad objetiva y no selectiva del examen de las cuestiones de derechos humanos.⁴⁷

Interdependencia. Alude a las relaciones recíprocas entre los derechos humanos, enfatizando que no deben tomarse como elementos aislados o separados, sino como elementos permanentemente unidos en una sola construcción. Esta calidad precisa la medida en que el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos depende para su existencia en la realización de otro derecho o conjunto de derechos.⁴⁸ Para ilustrar más el principio en comento, entiéndase que el criterio explicativo se refiere a que los Estados carecen de autorización para proteger y garantizar una determinada categoría de derechos humanos en detrimento de otra, puesto que todos estos derechos demandan la misma atención y urgencia. Bajo esa lógica, la existencia real de cada uno de los derechos humanos solo puede ser garantizada por el reconocimiento integral de todos ellos.⁴⁹

El principio de interdependencia contempla, al menos, un par de

⁴⁶ Hesse, Conrado, *El significado de los derechos humanos, Manual de derecho constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 85.

⁴⁷ Sagúes, Néstor Pedro, *La interpretación de los derechos humanos en las jurisdicciones nacional e internacional*, Grijley, Lima, 2002, p. 3.

⁴⁸ Blanc Altemir, Antonio, *Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos a cincuenta años de la declaración universal /La protección internacional de los derechos humanos*, Tecnos- ANUE, Madrid, 2001, p. 31.

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 32.

relaciones en las que: a) un derecho depende de otro derecho o conjunto de derechos para existir y, b) donde dos derechos o grupo de derechos son mutuamente dependientes para su realización. Por tal motivo, en materia de justiciabilidad deberán tomarse en consideración, la dependencia entre derechos ya sea que exista de forma unidireccional, bidireccional, e inclusive multidireccional, al tenor de que todos los derechos humanos comparten una misma naturaleza, y en donde cuyas obligaciones son igualmente exigibles. Así lo han sustentado Abramovich y Courtis, entre otros, cuando hablan de que la distinción entre grupos de derechos es meramente ideológica, y que no existe ningún impedimento en su naturaleza que impida su exigibilidad.⁵⁰

Indivisibilidad. Implica que todos los derechos humanos son imposibles de fragmentarse, sea cual fuere su naturaleza. Cada uno de ellos conforma una totalidad, de tal manera que se deben garantizar en esa integralidad por el Estado, pues todos ellos derivan de la necesaria protección de la dignidad humana. Con base a este principio se estima que existe una especie de relación holística entre los derechos humanos, en la que éstos ya no se encuentran unidos por cuestión de dependencia solamente, sino porque constituyen un todo firme e inseparable.

Progresividad. El principio de progresividad se relaciona tanto con la gradualidad como con el progreso.⁵¹ Mientras que la gradualidad suele referirse a que la efectividad de los derechos humanos no va a lograrse de una vez y para siempre, sino que se trata de un proceso que supone la determinación de metas a corto, mediano y largo plazo; el progreso enfatiza que el disfrute de los derechos humanos siempre debe mejorar para que se cumpla con la promesa de su optimización, pues aun después de alcanzados los mínimos estándares exigibles, siempre permanecerán como una promesa a futuro. Además, requiere de un desarrollo permanente de un amplio conjunto de indicadores, que, por medio de la construcción de índices e indicadores, permitan observar si efectivamente se

⁵⁰ Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2004, p. 58.

⁵¹ *Ibíd.*

cumplen los elementos deseables de cada uno de ellos, y si con el paso del tiempo nos encontramos frente a un mayor y mejor grado de ejercicio, comenzando por los grupos estructuralmente en posición y condición de desventaja.⁵²

El principio de progresividad debe concebirse en todo tiempo acompañado de al menos tres principios más de aplicación de derechos humanos, como la identificación de los elementos mínimos de cada derecho (ya sea a través del reconocimiento de mínimos esenciales o por medio de los límites razonables del derecho); la prohibición de medidas regresivas del derecho, y el máximo uso de recursos disponibles. En este orden de ideas, es este principio el que establece la obligación del Estado de generar en cada momento histórico una mayor y mejor protección y garantía de los derechos humanos, de tal forma, que siempre estén en constante evolución y bajo ninguna justificación en retroceso, y del que además se desprendan otros dos principios importantes, como lo son el principio pro persona y el principio de interpretación conforme.

El principio pro persona consiste en la obligación que tiene el Estado de aplicar la norma más amplia cuando se trate de reconocer los derechos humanos protegidos y, a la par, la norma más restringida cuando se trate de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria, en tanto que el principio de interpretación conforme implica que cuando se interpreten las normas constitucionales se puedan utilizar las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales de los que México sea parte, con el propósito de ofrecer una mayor protección a las personas.

Como podemos observar, la evolución de la conceptualización de los derechos humanos ha sido incesante y no muy diferenciada respecto de la forma en cómo éstos se han tratado de transmitir en cada momento histórico y su importancia es por demás incuestionable. Para efectos de la presente investigación, abordar los conceptos básicos de los derechos humanos nos permite trazar el marco en el que se insertan los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley penal, así como el andamiaje institucional y políticas públicas

⁵² Vázquez, Luis Daniel y Serrano, Sandra, *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad: apuntes para su aplicación práctica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM), México, 2011, pp. 29-31.

que se deben garantizar, con la finalidad de asegurar un efectivo sistema integral de justicia penal para los adolescentes.

1.3. ADOLESCENCIA, VIOLENCIA Y JUSTICIA JUVENIL

A) Elementos conceptuales

Pocos fenómenos han ocupado de manera incisiva la atención de los estudiosos de los fenómenos delictivos como la participación de adolescentes en las conductas violentas, al menos, en los últimos cuarenta años. En la actualidad, la violencia juvenil constituye uno de los principales motivos de preocupación (con sustento real o imaginario), que comparten hoy en día un buen número de países de todas las latitudes. Por esta razón y a efecto de delimitar la intención del presente estudio, comenzaremos por conjuntar los elementos que conforman al sujeto adolescente, a quien se le define como:

“un sujeto responsable, con capacidad y derecho a optar por imperio de su dignidad personal... Esta posibilidad de exigirles responsabilidad por su conducta; sin embargo, no deja de atender su situación específica de desarrollo, su debilidad, inmadurez e inexperiencia, su circunstancia evolutiva y su progresiva adquisición de autonomía personal, social y jurídica que ha justificado la conformación a su favor de un estatus jurídico que los reconoce como categoría jurídica dotada del derecho a regulaciones especiales en todos los ámbitos de su vida. Por ello la respuesta del Estado a la comisión de delitos por parte de los adolescentes se arregla o conforma de manera diferente a la de los adultos, exigiéndoles responsabilidad de acuerdo con su proceso o estado de desarrollo”⁵³

Convencionalmente se ha establecido que el adolescente es aquella persona cuya edad está entre los doce años cumplidos y menos de dieciocho. Desde el punto de los instrumentos internacionales, los derechos de los jóvenes adolescentes se consagran en diversos ordenamientos, tal es el caso del Programa Mundial para la Juventud de 1996. Este dispositivo identifica diferentes

⁵³ Uriarte, Carlos, *Control institucional de la niñez adolescencia en infracción*. Fuente: <http://www.iin.oea.org>

áreas en donde se estima necesario realizar acciones a favor de los adolescentes:

- Educación
- Empleo
- Alimentación y pobreza
- Salud
- Medio ambiente
- Drogas
- Delincuencia juvenil
- Ocio
- Niñas y mujeres jóvenes
- Participación efectiva de los jóvenes en la vida social y en los procesos de toma de decisiones.
- Globalización
- Información, comunicación y tecnología
- VIH/SIDA
- Conflictos armados

Bajo esta perspectiva, habiendo precisado el concepto y considerando que, como sujetos diferenciados de derecho, la población adolescente genera por sí misma una agenda pública de incuestionable relevancia, diversas instancias internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS), calcula que en el mundo se producen 200 mil homicidios anuales entre los jóvenes de 10 a 29 años, por lo que homicidio resulta ser la cuarta causa de muerte en este grupo etario. Las tasas de homicidio entre los jóvenes son muy variables de un país a otro, e incluso en un mismo país. A escala mundial, el 83% de los jóvenes víctimas de homicidio son hombres, y la mayoría de los homicidas son también varones en todos los países. Las tasas de homicidio juvenil entre las mujeres son más bajas que entre los hombres prácticamente en todas partes. Por cada joven que muere por causas violentas, muchos otros sufren lesiones que requieren tratamiento hospitalario. Los ataques con armas de fuego son mortales con más frecuencia

que los puñetazos, patadas y ataques con arma blanca.⁵⁴

Ante este panorama, emergen múltiples cuestionamientos: ¿qué propicia el comportamiento delictivo de jóvenes adolescentes? ¿cómo se explica la delincuencia juvenil? ¿existen factores de riesgo individuales, familiares y comunitarios que determinan el comportamiento delictivo de los jóvenes? ¿cuál es el tratamiento que se otorga a los adolescentes en conflicto con la ley penal? Estas interrogantes serán abordadas en el presente apartado, y para ello, nos aproximaremos de manera sucinta a algunas de teorías que se han propuesto para explicar la participación de los jóvenes en las conductas delictivas.

Las teorías⁵⁵ que explican el comportamiento delictivo juvenil pueden clasificarse de la siguiente manera:

- Teorías de carácter individual
- Teorías socio estructurales
- Teorías sobre procesos sociales
- Teorías sobre la reacción social
- Teorías sobre el desistimiento

Teorías de carácter individual

Estas teorías se desarrollaron a finales del siglo XIX y se enfocan en factores individuales: la composición genética, los rasgos físicos, el funcionamiento neurológico u hormonal, las disfunciones cerebrales y las deficiencias nutricionales. El argumento central de estas teorías es que el individuo se predispone a cometer delitos atemperado por factores bioquímicos o hereditarios. Otras teorías dentro de este grupo se enfocan en los factores psicológicos tales como las características de la personalidad, los trastornos psicológicos o los eventos traumáticos durante la primera infancia. Ambos enfoques observan al individuo como único, con características distintivas que contribuyen a su

⁵⁴ Fuente: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/youth-violence>

⁵⁵ Roberson, Clifford, *Juvenile Justice. Theory and Practice*, CRC Press, Taylor & Francis Group, 2010, pp. 48-70.

comportamiento delictivo y buscan explicar por qué los sujetos se involucran en actos delictivos teniendo como ancla dichas características con independencia de los factores socio ambientales.⁵⁶ Un autor clásico y representativo de esta teoría es Césare Lombroso.

En contraste con las teorías anteriores, (también denominadas positivistas), que suponen que el comportamiento se encuentra determinado ya sea por factores internos (teorías de carácter individual) o externos (teorías socio estructurales) a los cuales el individuo no puede sustraerse, se encuentra la postura de la escuela clásica de criminología que postula que el comportamiento es el resultado de las decisiones que adoptan las personas, motivadas por el deseo de obtener el máximo de placer o gratificación, reduciendo al mínimo la pena o el dolor. Los principales exponentes de la escuela clásica son: Cesare Beccaria y Jeremías Bentham, a quienes se consideran los precursores de la Criminología moderna.⁵⁷

Teorías socio estructurales

Estas teorías se derivan del pensamiento de Durkheim, uno de los primeros autores en examinar los efectos de la estructura social sobre los comportamientos desviados. Diversos autores, con posterioridad, contribuyeron a desarrollar esta línea de pensamiento; para algunos de ellos, el comportamiento delictivo juvenil tiene como origen la falta de cohesión y estabilidad en el medio social donde se desenvuelven, lo que ocasiona que sus oportunidades de éxito individual se limiten, y en consecuencia, sus proyectos de vida se vean truncados. El análisis se condujo en su momento, principalmente en barrios marginales de las áreas urbanas estadounidenses.⁵⁸

De acuerdo con los principales exponentes de estas teorías, ante la problemática que representa la imposibilidad de ascender en la escala social por medios legítimos, emergen subculturas entre los jóvenes, que les ofrecen un

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ *Ibíd.*

conjunto de normas y valores alternativos que van a contracorriente de los valores dominantes de la sociedad. Estos grupos de jóvenes se involucran, así, en actividades delictivas como una manera de obtener un estatus y ser aceptados en la cultura de los estratos bajos.

Las teorías socio estructurales suponen que los jóvenes se encuentran sujetos a presiones que los llevan a delinquir dado que la sociedad no les proporciona los medios para cumplir con sus aspiraciones económicas de manera legítima. Sin embargo, estas teorías no podrían explicar los delitos violentos ni aquellos que cometen los jóvenes que pertenecen a estratos de alto poder adquisitivo y con una incontable cantidad de satisfactores.⁵⁹ En realidad, hoy en día, tanto las teorías que se enfocan únicamente en los factores de carácter individual ya sean fisiológicos o psicológicos, así como las que se enfocan solamente en los factores socio estructurales, se consideran insuficientes para poder aprehender e interpretar la complejidad de la conducta delictiva juvenil.

Teorías sobre procesos sociales

La desorganización social atribuida a la ausencia o la ruptura de las instituciones que mantienen la vida en común (familia, escuela, iglesia y gobierno local) y que tradicionalmente promueven las relaciones de cooperación entre las personas, representa la línea argumentativa de estas teorías. Se enfocan en el comportamiento social, más que en sus características individuales, y tienden a ver el comportamiento delictivo como un comportamiento aprendido que es el resultado de los procesos de convivencia, es decir, de la manera como un individuo es incorporado y de las relaciones que establece en la comunidad. Adicionalmente plantean que los jóvenes se identifican con sus grupos de referencia que, a su vez, tienen una fuerte influencia sobre sus valores.

Estas teorías explican el comportamiento juvenil a la luz de procesos

⁵⁹ *Ibíd.*, p. 56.

micro sociológicos y de interacciones sociales que contribuyen a la delincuencia.⁶⁰ Una rama de estas teorías, la denominada de la asociación diferencial, explica la delincuencia juvenil como resultado de los procesos de aprendizaje y de socialización que tienen lugar en la familia, la escuela, las organizaciones, los grupos de pares y la sociedad en general. Dentro de estos contextos, los valores que apoyan comportamientos violatorios a la ley impulsan la delincuencia. En contraste, donde predominan los valores convencionales, los actos violatorios a la ley son desalentados. Matza y Sykes⁶¹ consideran que las personas no cometen delitos cuando actúan controlados por la moral, pero ésta puede ser “neutralizada” mediante diversas técnicas que facilitan que la persona pueda cometer delitos.

Entre las técnicas de neutralización, se encuentran: a) la negación de la responsabilidad; b) la negación del daño; c) la negación de la víctima; d) la negación de la competencia de la autoridad y, e) la apelación a la lealtad a causas más elevadas que las normas.⁶² Otra rama de estas teorías, la del control social, considera a las conductas delictivas como el resultado de la falta de control externo del individuo que, en el caso de los jóvenes, se realiza a través de la familia, la escuela, el empleo y las leyes, o bien del control interno, o auto control, que el individuo va desarrollando con respecto a su propio comportamiento. Cuando se carece de estos controles, la necesidad de buscar gratificación inmediata puede actuar como catalizadora, empujando a los jóvenes a involucrarse en comportamientos delictivos.

Para Hirschi, los jóvenes se detienen de cometer actos delictivos sólo si determinadas circunstancias se hallan presentes y estas circunstancias existen sólo cuando los lazos que unen a la persona con la sociedad son fuertes. Los vínculos que unen a una persona a la sociedad están basados en cuatro elementos: a) el apego, que supone la habilidad de la persona para ser sensible y responder frente a las ideas, los sentimientos y los deseos de otros; b) el compromiso, que es el componente racional que supone el comportamiento

⁶⁰ Sykes, Gresham M, and Matza, David, *Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency*, American Sociological Review, Vol. 22, No.6, 1957, pp. 664-670.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Roberson, Óp. Cit., p. 59.

conforme a las normas; c) el involucramiento, que supone la participación en la vida comunitaria apegada a las normas y, d) la creencia, que implica que la persona cree y comparte los valores que unen a la sociedad.⁶³

La premisa fundamental que sostiene la teoría del control social de Hirschi es que, aquellos que cometen actos delictivos, lo hacen como resultado de tener débiles vínculos con la sociedad. Esta teoría sostiene que la mayoría de las personas obedecen las leyes, no por el temor a las sanciones que podrían eventualmente recibir, sino como resultado de los lazos de afecto que los unen con aquellos que resultarían lastimados por sus actos, esto es, por el daño que el delito ocasionaría a sus expectativas para el futuro. De ahí que, aquellos que cuentan con un débil lazo de apego a los otros o con limitadas perspectivas de alcanzar logros en el futuro, son más propensos a vivir el momento y a cometer delitos. El futuro no cuenta porque tiene un valor escaso para ellos.⁶⁴

Teorías sobre la reacción social

Los postulados principales de estas teorías ven a la delincuencia como producto de la respuesta que la sociedad da a los jóvenes que se involucran en comportamientos que violan las normas sociales. Las personas que tienen el poder de hacer obedecer las leyes colocan la etiqueta de delincuente a quien las viola, perpetuando de esta manera el comportamiento y estigmatizando a la persona. El individuo internaliza el estigma, transformando el concepto que tiene de sí mismo que, a su vez, refuerza el comportamiento delictivo. El joven que ha sido etiquetado de esta manera comienza a actuar de acuerdo con la etiqueta que le ha sido colocada, perpetuando el comportamiento delictivo.

Tanto las teorías del etiquetamiento social como las de la asociación diferencial a la que nos referimos en el apartado anterior, han sido también denominadas teorías del *interaccionalismo simbólico*. Ambas teorías comparten la

⁶³ Hirschi, Travis, *Causes of Delinquency*, University of California Press, Berkeley, CA, 1969, p. 225.

⁶⁴ Levinson, David, ed, *Encyclopedia of Crime and Punishment*. Vol. 3. Thousand Oaks, California, Sage Publications, 2000, pp. 311-315.

premisa de que el comportamiento delictivo es aprendido y que estos comportamientos tienen como origen la manera como son interpretados o etiquetados por la sociedad. Es por esto por lo que también se las llama teorías de la reacción social puesto que involucran la manera como la sociedad decide nombrar, clasificar o tipificar determinadas conductas como delictivas y no otras. Las teorías del etiquetamiento se ocupan no sólo de los factores que explican las conductas delictivas, sino también de los efectos que la estigmatización y el etiquetamiento producen en el comportamiento y en la auto imagen de los jóvenes. Señalan que, con frecuencia, someter a un joven a una audiencia en un tribunal o expulsarlo de la escuela, pueden convertirse en “ceremonias de degradación”.⁶⁵

Teorías sobre el desistimiento

Diversos estudios llevados a cabo durante las últimas tres décadas en Estados Unidos han señalado que existe un estrecho vínculo entre la maduración psicológica y el abandono o desistimiento de las conductas delictivas. Estos estudios han encontrado que los sistemas cerebrales responsables de la autorregulación no maduran completamente sino hasta alrededor de los 25 años.⁶⁶ La conclusión fundamental que han obtenido es que, la gran mayoría de los ofensores juveniles, aun cuando hayan cometido infracciones graves, abandonan las actividades delictivas en la transición hacia la adultez en la medida en que logran completar su proceso de maduración cerebral. Los autores que han desarrollado estos estudios señalan que, aquellos que persisten en el comportamiento delictivo, y que son una reducida minoría, tienen bajos niveles de madurez psicológica y presentan déficits en el desarrollo de su proceso hacia la madurez.⁶⁷

Esta teoría plantea que el desistimiento de la actividad delictiva es el

⁶⁵ Roberson, Óp. Cit., p. 63.

⁶⁶ Steimberg et al., *Psychosocial Maturity and Desistance form Crime in a Sample of Serious Juvenile Offenders*. Juvenile Justice Bulletin, March, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, U.S. Department of Justice, 2015, pp. 3-9.

⁶⁷ *Ibíd.*

producto de la maduración psicosocial del individuo, que incluye: el auto control de impulsos; la posibilidad de considerar las implicaciones de las acciones propias sobre los otros; la posibilidad de postergar la gratificación inmediata en aras de metas más valiosas de largo plazo y, la posibilidad de resistir a la influencia de los pares. El desistimiento de la actividad delictiva es, entonces, una consecuencia natural del crecimiento emocional, social e intelectual de las personas.⁶⁸

Steimberg y Cauffman⁶⁹ plantean que, durante la adolescencia y la parte temprana de la edad adulta, es cuando generalmente se desarrollan tres importantes aspectos de la madurez psicológica: a) la temperancia, que es la habilidad de controlar los impulsos, incluyendo los de carácter agresivo; b) la perspectiva, que es la habilidad de considerar los puntos de vista de los otros, incluyendo aquellos que toman en cuenta las consecuencias de largo plazo y, c) la responsabilidad, que consiste en la habilidad para asumir las consecuencias por los propios actos y resistir a las presiones de otros.

Es importante destacar que esta teoría del desistimiento es complementaria y se ajusta a la teoría del control social de Hirschi, a la que antes nos referimos, ya que en ambos casos se propone que los déficits en la capacidad de auto control son básicamente los responsables de las conductas delictivas. También estos últimos autores centraron su interés en factores como: la orientación hacia el futuro (en lugar de la gratificación inmediata); la capacidad de planear hacia adelante (en lugar de tomar decisiones impulsivas); la contención física (en lugar de usar la agresión como respuesta ante la frustración) y, la capacidad de preocuparse por los otros (en lugar de tener un comportamiento auto referenciado o indiferente frente a los demás), como elementos que contribuyen a evitar los comportamientos delictivos.

En la misma línea de lo que plantea la teoría del desistimiento, cabe citar el Reporte de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Juvenil,⁷⁰ cuando

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Cauffman, E., and Steimberg, L., (*Immaturity of judgment in adolescence: Why adolescents may be less culpable than adults*, Behavioral Sciences and the Law, 2000, pp. 741-760.

⁷⁰ United Nations, *Report on Juvenile Delinquency. World Youth Report*. New York, 2018: www.un.org/development/desa/youth/wp-content/uploads/sites/21/2018/12/WorldYouthReport-2030Agenda.pdf

concluye que, el comportamiento antisocial puede ser, tanto una expresión normal en el proceso de desarrollo de los jóvenes, o bien, el inicio de una carrera delictiva de largo plazo. El Reporte asienta: “el comportamiento juvenil que no se ajusta por completo a las normas sociales y valores, es a menudo parte del proceso normal de maduración y crecimiento y tiende a desaparecer de manera espontánea en la mayoría de los individuos con la transición hacia la adultez”.⁷¹ La gran mayoría de los jóvenes comete algún tipo de ofensas menores en algún punto durante su adolescencia, sin que ello los haga adoptar una carrera delictiva en el largo plazo.

Otro informe representativo sobre la reforma al sistema de justicia juvenil en Estados Unidos, elaborado por la Fundación MacArthur, toma como base los aportes de un estudio publicado por la Academia Nacional de Ciencias que propone el llamado “enfoque sobre el desarrollo de la adolescencia”.⁷² Dicho Informe señala:⁷³

“Quizás el impulso más importante para las reformas recientes en el sistema de justicia juvenil tiene que ver con los avances en la comprensión del desarrollo en la adolescencia, primero, a través de los estudios sobre el comportamiento que luego fueron reforzados por la investigación neuro científica. La adolescencia es ahora entendida como el periodo durante el cual el cerebro, no sólo se halla en proceso de maduración, sino que es extraordinariamente maleable y vulnerable. El cerebro de los adolescentes responde a experiencias en un grado tal que sólo es comparable a lo que ocurre durante los tres primeros años de vida, y que no sucederá después en ningún otro momento de la vida. Esto sugiere que los adultos tienen la responsabilidad de proveer a los jóvenes con experiencias que faciliten y promuevan su desarrollo positivo y lo protejan de las experiencias dañinas. Los avances en las ciencias del comportamiento y la neurociencia constituyen el soporte conceptual que ha apuntalado las reformas a los sistemas de justicia juvenil que han tenido lugar durante la última década. Estas reformas han sido también impulsadas por el reconocimiento creciente de los efectos psicológicos y sociales negativos que han tenido las políticas punitivas tanto para los adolescentes involucrados como también para sus comunidades. Las duras políticas implementadas en los años

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² Bonnie, R., Johnson, R., Chemers, B. and Schuck, J., *Reforming Juvenile Justice: A Developmental Approach*, National Academies Press, 2013, Disponible en el sitio web: <http://nap.edu/catalog/14685/reforming-juvenile-justice-a-developmental-approach>

⁷³ MacArthur Foundation, *Juvenile Justice Report 2015*, MacArthur Foundation, 2015, p. 9.

noventa no sólo no mejoraron las vidas de los jóvenes infractores, sino que les hicieron mucho más difícil convertirse en adultos exitosos. Los análisis más sofisticados sugieren que, comparadas con las opciones de tratamiento que se proporcionan en las comunidades, el encarcelamiento incrementó las posibilidades de reincidencia hasta en 26%, dejando a las comunidades aún menos seguras”

El mismo Informe señala que los adolescentes tienden a ser impulsivos, incontrolables y se sienten atraídos hacia las experiencias nuevas y riesgosas, especialmente cuando se hallan en grupo con otros adolescentes. Estos no son rasgos de carácter individual sino, como lo muestran los estudios del comportamiento y del cerebro, son rasgos normales y transitorios del desarrollo de la adolescencia. Ello no justifica el comportamiento delictivo: los adolescentes deben rendir cuentas por sus actos, sólo que debe haber la garantía de que, cuando ingresen al sistema de justicia, reciban un trato acorde con sus características y diferente del que se da a los adultos.⁷⁴

Desde la pubertad hasta la mitad de los veinte años, el cerebro atraviesa por cambios dramáticos tanto en el crecimiento de las neuronas, las sinapsis, las regiones del cerebro, y en las conexiones entre diferentes grupos de neuronas. Estas conexiones crecen en número, efectividad y especialización. Mientras esta maleabilidad hace a los adolescentes altamente vulnerables, al mismo tiempo los dota de una gran capacidad para el cambio. De hecho, los cambios en el carácter, los rasgos de personalidad y especialmente en el comportamiento, son las características más sobresalientes de la adolescencia.⁷⁵

Como hemos podido advertir, en este conjunto de teorías que a lo largo de la historia han tenido un mayor impacto en el intento por explicar o por hacer inteligible, el comportamiento delictivo de los adolescentes, resulta pertinente tener presente algunos de los elementos que han aportado estas corrientes de pensamiento, ya que constituyen, por una parte, una guía interpretativa respecto de la delincuencia juvenil, y por otra, un parámetro de análisis crítico sobre el sistema integral de justicia penal para adolescentes, institucionalizado en nuestro país, y sobre el que deben aportarse propuestas para su fortalecimiento.

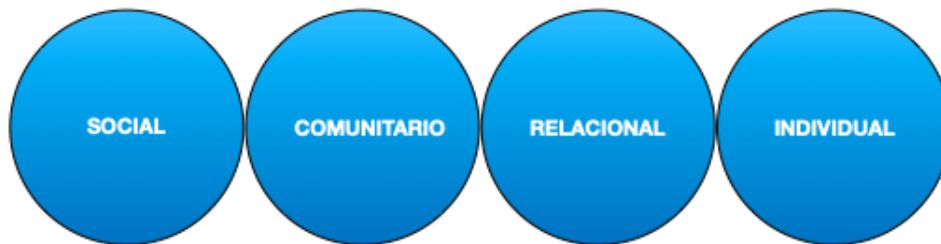
⁷⁴ *Ibíd.*

⁷⁵ *Ibíd.*, p. 11.

B) La violencia y los adolescentes

Entre la multiplicidad de definiciones sobre la violencia, una de las más frecuentemente citadas es la propuesta por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y se expresa como “el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”.⁷⁶

Para entender las raíces de la violencia este organismo internacional propone un enfoque ecológico ya que señala que ningún factor por sí solo puede explicar las razones y motivaciones por las que algunos individuos adoptan comportamientos violentos. Sostiene que la violencia es el resultado de la acción recíproca y compleja de factores individuales, relacionales, sociales, culturales y ambientales, tal y como se expresa en la ilustración siguiente:⁷⁷



El primer círculo, correspondiente al **nivel individual**, identifica los factores biológicos y la historia personal que influyen en el comportamiento de una persona. Además de estos, se incluye la impulsividad, el bajo nivel educativo, el abuso de sustancias y los antecedentes de comportamiento agresivo o de haber sufrido maltrato.

Por cuanto respecta al **segundo factor o nivel**, encontramos que las relaciones sociales más cercanas (la pareja, los amigos, la familia) incrementan el riesgo de convertirse en víctima o perpetrador de actos violentos. La familia, la pareja y los amigos tienen el potencial de configurar el comportamiento de un

⁷⁶ Organización Mundial de la Salud (OMS), *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud*, Washington, 2005, p. 5.

⁷⁷ *Ibíd.*

individuo. En el caso de los jóvenes, tienen muchas más posibilidades de involucrarse en actos violentos cuando sus amigos promueven, aprueban o hacen uso de estos comportamientos.

En el **nivel comunitario** se examinan los contextos como la escuela, el lugar de trabajo y el vecindario, y se busca identificar las características de estos ámbitos que se asocian con ser víctimas o perpetradores de actos violentos. A menudo, los cambios frecuentes de residencia, la heterogeneidad de la población (cuando existe baja o nula cohesión social) y una alta densidad de población, han sido asociados con altos niveles de violencia. De igual modo, las comunidades aquejadas por el tráfico de drogas, altos niveles de desempleo y/o el aislamiento social generalizado (por ejemplo, cuando las personas no conocen a sus vecinos, desconfían de los demás o no participan en actividades locales), también se han asociado con altos niveles de violencia.

Por último, en el **nivel social** se examinan los factores sociales más generales que determinan las tasas de violencia. Entre ellos: las normas sociales que apoyan la violencia como una manera aceptable de resolver conflictos; normas que refuerzan el dominio masculino sobre las mujeres y los niños; normas que asignan prioridad a la patria potestad por encima del bienestar de los hijos; normas que respaldan el uso de la fuerza excesiva policial contra los ciudadanos, y políticas económicas y sociales que mantienen altos niveles de desigualdad entre distintos grupos de la sociedad.⁷⁸

A partir del análisis y los aprendizajes obtenidos a merced de los conflictos internos que se vivieron en la década de los ochenta del siglo pasado en varios países de Centroamérica, se han producido numerosas revisiones y sistematización de estudios sobre la violencia.⁷⁹ Este repaso sistemático de los estudios sobre la violencia se propuso extraer las lecciones que tendríamos que interiorizar sobre la violencia crónica. Para Tani Adams, la violencia crónica afecta las relaciones sociales y la práctica de la ciudadanía en la región, y es estimulada

⁷⁸ *Ibíd.*, p. 15.

⁷⁹ Adams, Tani M., *Chronic Violence and its Reproduction: Perverse trends in Social Relations, in Citizenship, and Democracy in Latin America*, Woodrow Wilson Center, Washington D.C., 2012, p. 5.

y perpetuada por una variedad de fuerzas profundas que destruyen el tejido social de comunidades y países vulnerables.⁸⁰ Los altos niveles de violencia y de conflictos de largo plazo, no son excepcionales ya que, de acuerdo con el Banco Mundial, 25% de la población del mundo vive en esta clase de conflictos de largo plazo que tienen repercusiones inter generacionales.⁸¹

Ante este contexto, nos podemos cuestionar cómo afecta la violencia a las relaciones sociales y a la práctica de la ciudadanía; y para ello, la propia Adams señala que, la mayoría de los estudios sobre las causas de la violencia, intentan focalizarse en procesos sociales macro, tales como la globalización, la nueva pobreza, el tráfico de drogas o la democratización.

En cambio, otros estudios se enfocan en lo micro, es decir, en cómo dichos procesos o tendencias sociales afectan a ciertos grupos o localidades. Sin embargo, señala la autora, hay pocos intentos que nos permitan mirar cómo los factores macro y micro interactúan, cómo las transformaciones en la naturaleza de la familia, el uso del espacio, las estrategias de sobrevivencia y las fuerzas económicas y políticas nacionales e internacionales interactúan para producir las tendencias sociales que nos preocupan. Tener en cuenta esta interacción macro-micro, nos permitirá contar con estrategias más sofisticadas e integradas para poder diseñar las respuestas apropiadas.⁸²

La violencia crónica, nos dice Adams:

“es provocada y reproducida por un conjunto de factores profundamente arraigados que van desde la socialización de género y la dinámica familiar hasta la formación del estado y la globalización. Destruye las relaciones sociales en modos específicos y consistentes y pervierte los comportamientos sociales de manera que son crecientemente naturalizados entre grupos vulnerables. También pervierte la práctica de la ciudadanía y disminuye el apoyo hacia la democracia, provocando mayor violencia, y se convierte en práctica común en ciertos espacios sociales, al tiempo que puede ser transmitida de manera intergeneracional.”⁸³

⁸⁰ *Ibíd.*, p. 1.

⁸¹ Véanse los tabulados y datos en: www.worldbank.org

⁸² Adams, *Óp. Cit.*, p. 5.

⁸³ *Ibíd.*, p. 10.

Esta autora, además, cita el concepto de “zona gris” propuesto por Primo Levi a partir de sus experiencias en los campos de concentración, quien describió cómo la vida dentro de un régimen de terror crónico deshumaniza a todos. En otras palabras, la “zona gris” se refiere a cómo las líneas entre el bien y el mal, lo correcto y lo incorrecto, se vuelven borrosas y cómo víctimas y perpetradores actúan de manera crecientemente similar en condiciones dominadas por la violencia, el temor y la represión social.⁸⁴

Existen varios factores⁸⁵ que reproducen la violencia crónica y destacan entre ellos, los siguientes:

1. Los efectos no intencionales de la globalización, tales como el tráfico de drogas, de personas, de armas, de propiedad robada, de especies y la acumulación de capital entre actores más allá del alcance nacional y de los mecanismos de gobierno internacionales. Este lado oscuro de la globalización ha ensanchado las desigualdades entre países y entre sectores específicos.

2. La desigualdad social, la nueva pobreza y la exclusión social crónica. Existe evidencia robusta de la correlación que existe entre la desigualdad y la incidencia del crimen y violencia. Los recursos provenientes de la migración o el crimen producen estratificación interna adicional a la ya existente en las comunidades, lo que amplía la brecha entre las aspiraciones y las posibilidades y auspicia los conflictos y la violencia.

3. El poder creciente del comercio ilícito. Existen ingresos crecientes en la región debido a la producción y el tráfico de drogas. Hay también una correlación entre el tráfico de drogas y el incremento de homicidios. Al mismo tiempo, se produce una diversificación de las actividades delictivas, mientras que el lavado de dinero propicia la participación en actividades económicas por la vía formal e informal. Se amplía el control de territorios por parte de grupos delictivos que, con su consumo extravagante, transforman los valores culturales, la recreación y los cimientos de la organización local y estatal.

4. La justicia se percibe a menudo como injusta, arbitraria, inaceptable o

⁸⁴ *Ibidem.*

⁸⁵ *Ibid.*, pp. 11-19.

simplemente inexistente. Esto fortalece el apoyo a formas paralelas de justicia. Existen también efectos perversos mediante los cuales el Estado promueve la violencia en nombre de proveer seguridad. Los países y regiones que cuentan con una débil legitimidad institucional y gobernanza son los más vulnerables a la violencia y a la inestabilidad, al tiempo que tienen menor capacidad para responder a las tensiones internas y externas.

5. El creciente poder de los medios. En contextos de creciente fragmentación y disfunción estatal, los medios tienden a jugar un papel creciente en la producción, reproducción y amplificación de la violencia en la región. Algunos estudios han documentado cómo los medios, con sus reportes sensacionalistas de violencia, tienden a trivializar algunos tipos de violencia y a incrementar el temor y el sentimiento de inseguridad en la población.

6. La relación entre el capital social y la violencia crónica. Se ha demostrado que bajos niveles de capital social son tanto causa como consecuencia de violencia crónica, en tanto que, altos niveles de capital social se relacionan con desempeños positivos en múltiples campos. Bajos niveles de capital social estimulan la violencia, así como los efectos perversos de la violencia dañan aún más los componentes del capital social (confianza, obligaciones mutuas y redes sociales). En América Latina, los esfuerzos para establecer la democracia y el cumplimiento de la ley ocurren en contextos con bajos niveles de capital social e involucramiento cívico.

7. El proceso traumático de la política extrema. Este término se utiliza para describir los efectos desorientadores que tienen las experiencias de violencia política extrema sobre la vida de las personas. Estos efectos permanecen por largo tiempo aun cuando la situación de conflicto haya sido superada e incluso tienen repercusiones a nivel inter generacional.

Mientras que los puntos anteriores se refieren a las causas que provocan la violencia, los que se exponen a continuación se refieren a las consecuencias:⁸⁶

1. La ruptura de las relaciones familiares e intergeneracionales, la

⁸⁶ *Ibíd.*, pp. 20-33.

destrucción de las protecciones comunales tradicionales y la intensificación de la violencia de género. Estos son los efectos que, a nivel micro, se producen como resultado de procesos macro de entre los que se identifican la urbanización desordenada; los crecientes niveles educativos combinados con la reducción de oportunidades de empleo; la falta de servicios públicos; la migración y el comercio ilícito. También son el resultado de la exposición a patrones y niveles de consumo inaccesibles para grandes capas de la población. La migración, otro factor macro, erosiona la legitimidad parental que, a nivel micro, también se ve afectada cuando los hijos adoptan pautas de conducta distintas a las de los padres y a las de sus comunidades.

2. La humillación y la búsqueda perversa por ser alguien respetado, la deprivación relativa y la muerte social. La sensación de de-privación relativa se produce, por ejemplo, después de tener un cierto nivel de escolaridad y tener aspiraciones que no logran satisfacerse. Surge, entonces, la sensación de desesperanza, de fatalismo, de resignación, de ser socialmente nada, invisibles, de segunda clase, o no ciudadanos. Este sentimiento de abandono y de deprivación relativa provoca una mezcla compleja de vergüenza, entrapamiento e impotencia. Se producen actos de violencia inspirados por el deseo de eliminar el sentimiento de humillación al que se busca sustituir por su opuesto: el sentimiento de orgullo.

3. Creciente percepción del Estado como el enemigo y creciente oposición a la democracia. Mientras que se experimenta un sentimiento de abandono e indefensión, se considera a las autoridades como responsables del caos social. Cuando los niveles de violencia se incrementan, algunos sectores aceptan poner en cuestión a la democracia mientras que otros se descolocan con respecto a los valores democráticos y son susceptibles de apoyar salidas autoritarias.

4. Altos niveles de aceptación y legitimación de la violencia. Cuando el Estado es débil o ausente, los ciudadanos tienden a operar por fuera de la ley. Crecen los niveles de violencia, así como se legitima la justicia por propia mano y se incrementan las fuerzas privadas de seguridad, la violencia doméstica y/o el uso de alcohol y drogas. Se aprueban las políticas de mano dura o el uso de la violencia

para defender a familiares o a la comunidad. Los vínculos entre la violencia en el hogar, la calle y las bandas, han sido ampliamente documentados. La violencia en el hogar lleva a los chicos a la calle, donde encuentran un ambiente hostil que refuerza sus propias experiencias violentas. Se produce un escalamiento de la violencia y la brutalidad, que se vuelven impredecibles.

5. Creciente legitimación de las fuentes informales del ingreso. Las fuentes de ingreso informales e ilícitas ofrecen oportunidades en un contexto de empleo informal crónico y de exclusión. Una vez que los jóvenes son absorbidos por redes del crimen, pueden pasar el punto de no retorno y pasar a formar grupos más centralizados, antidemocráticos y violentos. De este modo, las alternativas principales, que son la migración y el sector informal, entrañan una creciente vulnerabilidad o propensión hacia la violencia.

6. El silencio social, la indiferencia, el abuso de sustancias y los trastornos físicos y psicológicos. El silencio social, la amnesia, los olvidos sociales, las actitudes de indiferencia y denegación son respuestas comunes al miedo y han sido documentadas en situaciones de conflicto. El efecto neto de estas respuestas es el incremento de la pasividad y la capacidad decreciente para entender, analizar e intercambiar ideas con otros abiertamente y para actuar de manera estratégica.

7. Chivos expiatorios, xenofobia y auto victimización. Se construyen imágenes de temor en torno a los jóvenes para sustentar las políticas de exclusión social. Identificar chivos expiatorios sirve para crear un sentido común que justifica acciones extremas en contra de ciertos sectores. La autoidentificación como víctima reduce el sentido personal de responsabilidad, alienta la impotencia y encubre la realidad de la “zona gris” en la que la víctima y el perpetrador coinciden y se condicionan mutuamente. Esto permite la aceptación de actos que son reprochables pero que se toleran en la medida en que es posible depositar la responsabilidad sobre grupos o personas identificadas como “otros”.

8. Consumo extravagante exhibido públicamente. El incremento de las actividades ilegales y los enormes recursos disponibles ha propiciado una nueva estética del consumo, el derroche, y la búsqueda de celebridad propia de personajes de países del primer mundo. Se compran propiedades, vehículos,

joyas, armas, etc. Este derroche produce como efecto una desposesión simbólica para aquellos que quedan fuera del círculo de quienes puede adquirir esos bienes. Dicho estilo de vida busca ser imitado por otros sectores sociales, particularmente los jóvenes en situación de exclusión social.

9. Soberanía social y poder político paralelo. Grupos del crimen buscan defender un territorio ofreciendo bienes y protección a la población, substituyendo al Estado en la provisión de servicios que éste no provee. La violencia es su herramienta de control social y proveen de derechos y libertades en función de sus intereses; sin embargo, pueden gozar de legitimidad y aceptación en contextos de violencia crónica y de incapacidad o debilidad por parte del Estado. Las pandillas pueden también jugar un rol importante para sus miembros en tanto que los proveen del sentimiento de pertenencia, protección, códigos de conducta, estatus y significado, además de opciones económicas.

10. Reorganización de los espacios públicos. La violencia crónica también ha reconfigurado el uso del espacio público ya que los sectores altos y medios tienden a aislarse en comunidades cerradas, así como quienes viven en áreas peligrosas tienden a dejar de usar los espacios públicos por los riesgos que representan. Los medios tienden a llenar el vacío creado por la incomunicación entre zonas aisladas y contribuyen a dar sentido a las vidas. La televisión es la manera de dotarlos de pertenencia incluso a la ciudad donde viven.

Hasta aquí el resumen que hemos elaborado sobre el estudio de Tani Adams. Hemos considerado importante citarlo *in extenso*, tanto porque constituye una de las propuestas más lúcidas que ofrece elementos indispensables para comprender la complejidad del fenómeno de la violencia, así como porque nos permite entender, desde una perspectiva que va más allá del ámbito nacional, los elevados niveles de violencia que hoy sufre nuestro país pero que, en mayor o menor medida, están presentes también en otras latitudes.

C) La vulnerabilidad de la adolescencia

Entre los distintos retos que enfrenta nuestro país, no hay posiblemente otro que

tenga un mayor impacto para nuestro futuro, que asegurar el cumplimiento pleno de los derechos de niñas, niños y adolescentes y reducir las condiciones de exclusión y vulnerabilidad en las que vive una buena parte de este sector de nuestra población.

La exclusión puede entenderse como una serie de procesos socioeconómicos y políticos que se vinculan con la ciudadanía plena, es decir, se trata de personas o grupos que no disfrutan de sus derechos y libertades fundamentales. Las y los adolescentes son un grupo excluido que, de acuerdo con Save the Children, no se está beneficiando de los progresos en el desarrollo “y, por el contrario, la combinación tóxica de la pobreza y la discriminación les está llevando a tomar una serie de decisiones que afecta de manera negativa sus oportunidades de desarrollo presente y futuro, así como el ejercicio pleno de sus derechos”.⁸⁷ Experimentar una combinación de discriminación y pobreza significa que los adolescentes son excluidos. Esta exclusión está impidiendo que millones de adolescentes accedan a la salud, la educación, el empleo y la protección que requieren. Y algo más grave aún, “es que ellos y ellas, así como las comunidades en las que viven, tienen poca influencia sobre las decisiones que les afectan”.⁸⁸

1.- Pobreza

De acuerdo con el informe 2016 de UNICEF y CONEVAL⁸⁹, en 2014, la población infantil y adolescente sufría con más frecuencia las experiencias de pobreza en relación con otros grupos de edad. La proporción de personas de 0 a 17 años en pobreza fue 12 puntos porcentuales más alto que en la población de 18 a 64 años, así como 8 puntos porcentuales mayor que en la población de 65 años o más. También el porcentaje de la población infantil en pobreza extrema fue aproximadamente 3 puntos porcentuales superior al que se obtuvo en otros grupos de edad.

⁸⁷ Fuente: www.savethechildren.mx/sites/savethechildren.mx/files/resources/Las%20y%20los%20adolescentes%20que%20Mexico%20ha%20olvidado_0.pdf

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ UNICEF–CONEVAL, *Análisis sobre pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México*, UNICEF-CONEVAL, 2016.

Fuente: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Estudio-Pobreza-Coneval-Unicef.pdf>

Este Informe destaca que, en 2014, 54% de la población de 0 a 17 años carecía de las condiciones mínimas para garantizar el ejercicio de uno o más de sus derechos sociales: educación, acceso a la salud, acceso a la seguridad social, una vivienda de calidad y con servicios básicos y alimentación. Además, el ingreso de su hogar era insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas.⁹⁰

Asimismo, el estudio de UNICEF y CONEVAL señala que la pobreza en la infancia y la adolescencia no se ha modificado entre 2010 y 2014 y no podrá bajar mientras no se incremente el ingreso de los hogares. De igual modo, señala que existen procesos multifactoriales que afectan a la población infantil y adolescente y aumentan la probabilidad de reproducir la pobreza. Entre éstos, menciona: hogares ampliados, con alta razón de dependencia económica, jefatura femenina, jefaturas con baja escolaridad, rurales e indígenas.⁹¹

2.- Educación

Mexicanos Primero, señala que, de cada 100 niños que entran a la primaria, 76 ingresan a la secundaria, 48 al bachillerato y 21 a la universidad, aunque solamente 13 logran titularse. Sólo 54% de los adolescentes están inscritos en el sistema educativo, lo que constituye el promedio más bajo entre los países de la OCDE, y sólo 76% de los adolescentes de 15 a 17 años cuenta con secundaria terminada.⁹² Sin embargo, entre los adolescentes indígenas de 15 a 17 años, sólo 65% completó su educación secundaria frente a 76% de los que viven en hogares no indígenas. Asimismo, sólo 69% de los residentes en localidades de alta y muy alta marginación terminó la secundaria, frente a 80% de los que residen en localidades menos marginadas.

El informe de la OCDE acerca del Panorama de la Educación,⁹³ señala que, de los 34 países que integran la organización, México es el que cuenta con uno de los mayores nivel de deserción escolar, especialmente en el grupo etario

⁹⁰ *Ibidem.*

⁹¹ *Ibidem.*

⁹² Save the Children, *Óp.*, Cit.

⁹³ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Panorama de la Educación 2019*.

Disponible en: www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019_CN_MEX_Spanish.pdf

de adolescentes de entre 15 y 18 años. Asimismo, apunta que se trata de una deserción que no es temporal ya que 40% de los jóvenes que desertan no regresan a la escuela y tampoco cuentan con un empleo.

Las dos principales razones por las que desertan los adolescentes en el nivel medio superior son: las carencias económicas de sus hogares, en 52% de los casos, y los embarazos tempranos o las uniones entre parejas jóvenes, que representan el 23%.⁹⁴

3.- Empleo

De acuerdo con el INEGI, en 2022, 59.8% de los jóvenes en el país son parte de la Población Económicamente Activa (PEA). De ellos 16.7 millones (96.3%) tenían algún empleo (población ocupada). De acuerdo con la posición en el trabajo 66.8% son empleados, 14.0% trabajan por su cuenta y 7.4% son jornaleros o peones. El complemento de la PEA, es decir 3.7% (673 mil) buscaron empleo (población desocupada) activamente durante la semana de referencia.⁹⁵

De los 30.7 millones de personas jóvenes en el país, 13.3 millones están considerados en la Población No Económicamente Activa (PNEA). Según la actividad que desarrollaron durante la semana de referencia, 52.7% son estudiantes, 37.9% se dedicaron a los quehaceres del hogar y 4.8% están en alguna otra situación. Al hacer la distinción de actividad según el sexo de la persona, se observa que, en los varones, 84.4% son estudiantes y 6.7% se dedicaron a los quehaceres del hogar. En el caso de las mujeres las proporciones son distintas: 43.3% son estudiantes y 54% se dedicaron a los quehaceres del hogar.

4.- Salud

El más reciente informe de UNICEF y CONEVAL⁹⁶ señala que 65% de los

⁹⁴ *Ibíd.*

⁹⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica Demográfica (ENDID)*, México, 2018.
disponible en: www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/Juventud2019_Nal.pdf

⁹⁶ UNICEF–CONEVAL, *Óp. Cit.*

adolescentes carecen de protección social y 20% no tienen acceso a servicios de salud. Por lo que se refiere a los casos de maltrato infantil, la última cifra disponible por parte de las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia señala que, entre 2013 y 2014, el maltrato infantil se incrementó 50%, ya que los casos reportados pasaron de 18,227 a 27,675, aunque se sabe que se trata de un fenómeno sub registrado pues apenas unos cuantos casos, en relación a los que ocurren, llegan a ser del conocimiento de las autoridades. Aun así, se trata de un incremento preocupante que debería dar lugar a acciones tanto por parte del Estado como de la sociedad civil debido a los daños que ocasiona en la salud física y emocional de los menores de edad y a la manera en que limita sus posibilidades de un desarrollo sano e integral.⁹⁷

5.- Mujeres adolescentes

Desde el año 2015, la proporción de hogares encabezados por mujeres creció de 24.6 a 28.7%, siendo en 2020 un total de 10 millones de hogares los que se encuentran encabezados por mujeres en el país.⁹⁸ Esto significa un mayor número de mujeres que tiene que asumir mayores cargas y responsabilidades, pero significa también un mayor número de niñas, niños y adolescentes en situaciones de desventaja al no poder contar con el apoyo de ambos padres. Esto último disminuye su potencial de desarrollo ya que, con frecuencia, las madres se ven obligadas a trabajar durante largas jornadas, con lo que también disminuye la calidad de vida de todos los integrantes de la familia.

Asimismo, de acuerdo con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), entre 2010 y 2015 se han registrado casi 3 millones de casos de violencia sexual, lo que equivale a 600 mil casos por año. Sin embargo, el problema no afecta de la misma manera a hombres y mujeres ya que 90% de las víctimas de violencia sexual son mujeres, la mitad son menores de edad y nueve de cada diez agresiones son cometidas por hombres de entre 16 y 45 años. A ello hay que añadir que sólo 1% de los agresores son consignados, pues incluso un porcentaje

⁹⁷ *Ibíd.*

⁹⁸ Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), fuente: www.gob.mx/inmujeres

del más del 94% de dicho tipo de delitos no son denunciados.⁹⁹

Otro grave problema que no impacta de la misma manera a hombres y mujeres es el alto número de embarazos entre adolescentes. De acuerdo con el Informe de Save the Children,¹⁰⁰ en México hay casi medio millón de embarazos de adolescentes al año. En la presentación de este informe, Cecilia Occelli González, presidenta del Consejo Directivo Nacional de esta organización, hizo notar que muchos de estos casos se relacionan con la creciente violencia de género, ya que dentro de las familias se abusa de las niñas y adolescentes. También en ocasiones el embarazo se da por falta de opciones y de un proyecto de vida entre las adolescentes, más allá de los estereotipos culturales que, agregaríamos, les dejan la maternidad casi como única opción.¹⁰¹

En alcance a lo anteriormente expuesto, podemos concluir que la deserción escolar o falta de educación, empleos poco dignos, carencia y baja calidad de servicios esenciales, falta de protección social, embarazo adolescente y reproducción del círculo de la pobreza, son solo algunos de los impactos que afectan de por vida a las y los adolescentes, y afectan aún más a quienes, por sus características étnicas, de género y/o de exclusión, sufren de mayores riesgos de caer o perpetuar estas condiciones. Es preciso entonces tener claro, de acuerdo con los apartados expuestos, que estas condiciones son destructivas, socavan la confianza, la cohesión social, el crecimiento económico y la paz.

D) La justicia penal juvenil

Un sistema de justicia de adolescentes o de responsabilidad penal para adolescentes es un conjunto de normas e instituciones creadas exprofeso para dar respuestas a la situación de las personas menores de edad imputadas o encontradas responsables de la comisión de delitos. Como escribe Beloff:

“el sistema de responsabilidad penal juvenil tiene que ver estrictamente con las formas de

⁹⁹ Fuente: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/131739/PAIV-aprobado-por-el-SNAV-20-mayo-20151.pdf>

¹⁰⁰ Save the Children, Óp. Cit.

¹⁰¹ https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/embarazo-y-maternidad-adolescente_0.pdf

organización de la respuesta estatal frente a los delitos cometidos por los adolescentes...”.¹⁰²

Esta noción la comparten todas las leyes del país, pero quizá, la que con mayor precisión la ha definido es la de Yucatán, que considera al sistema como “el conjunto de elementos normativos, órganos y procedimientos aplicables a los adolescentes”. Un sistema de justicia juvenil refleja con sus normas, órganos y procedimientos, la existencia de un estatus jurídico de los adolescentes dentro del ordenamiento, la forma en que Estado y derecho se relacionan con la infancia, y la posición que han decidido asumir ante el problema relacionado con los adolescentes que cometen delitos.¹⁰³

Es inevitable subrayar, antes de continuar, que el sistema responde a la comisión de delitos por parte de los adolescentes. Esto es importante advertirlo para apreciar la trascendencia de la reforma, su diversa orientación con respecto al modelo anterior y el significado del nuevo sistema. El modelo tutelar, dominante en el país antes de 2005, más que estar creado para atribuir consecuencias jurídicas a infracciones a la ley, estaba diseñado, para el control y protección de una categoría residual de niños definida como problemática o irregular, por lo mismo, para ejecutar política social más que para realizar función jurisdiccional.

La justicia penal adolescente tiene el reconocimiento de todos los derechos y garantías del debido proceso a los adolescentes que se les acuse de haber participado en la comisión de una infracción a la ley penal, todo esto con el fin de dar una mayor protección a los adolescentes, estos derechos y garantías son reconocidos con mayor intensidad, por ejemplo, el proceso debe tener un plazo de duración más breve.

Ahora bien, lo que verdaderamente caracteriza al sistema penal juvenil, es que la sanción penal debe tener preponderantemente una finalidad educativa y de inserción social, propiciando que el adolescente repare el daño causado, realice actividades comunitarias o se capacite profesionalmente y sólo frente a la comisión

¹⁰² Beloff, Mary, *Responsabilidad penal juvenil y derechos humanos*, en *Justicia y Derechos del Niño*, UNICEF, núm. 2, Buenos Aires, 2000, p.79.

¹⁰³ Cillero, Miguel, *Adolescentes y sistema penal. Proposiciones desde la Convención de los Derechos del Niño*, en *Justicia y Derechos del Niño*, UNICEF, núm. 2, Buenos Aires, 2000, p. 114.

de delitos graves se aplique la pena privativa de la libertad como último recurso y por el tiempo más breve posible.

Teniendo en consideración todo lo anterior, se llega a la hipótesis de ¿Por qué los adolescentes deben tener derecho a una justicia especializada? Prácticamente la respuesta a todo esto la encontramos en la Convención sobre los Derechos del Niño y las Reglas de Beijing para la Administración de Justicia de Menores, que en conjunto recomiendan la organización de una justicia especializada para juzgar a las personas menores de 18 años. Esta justicia especializada debe contar con todos los recursos institucionales que le permitan una intervención interdisciplinaria para poder determinar medidas o salidas alternativas a la sanción privativa de la libertad.

En atención a lo anterior y comprendiendo que la mayor razón de ser está en el reconocimiento de la adolescencia como una etapa de la vida en la que las personas se encuentran en una plena evolución intelectual, emocional, educativa y moral, sin haber culminado el proceso de formación para la vida adulta, implicará un menor reproche al joven infractor y la necesidad de buscar alternativa en clave de inserción social. De igual manera cabe mencionar que la psicología evolutiva entiende que el adolescente infractor es una persona en desarrollo que no ha tenido tiempo para interiorizar las normas que rigen la sociedad en que vive. Todo esto no significa que sea incapaz de discernir y que, por tanto, resulte inimputable, sino que, por las razones anteriormente expuestas, la reacción social frente a sus actos delictivos no debe ser de castigo sin más, debiéndose procurar su integración social y evitar en todo momento que sea privado de su derecho fundamental a la educación y la participación en la vida social.

La justicia de adolescentes se orienta a la consecución de cuatro objetivos fundamentales:

1. Administrar justicia de forma democrática respetando el debido proceso;
2. Fomentar la responsabilidad del adolescente que ha cometido una infracción penal;
3. Promover su integración social; y
4. Favorecer la participación de la comunidad en el proceso de inserción social,

mediante la oferta de servicios y programas para el cumplimiento de medidas socioeducativas.

Para conseguir estos fines, el juez especializado debe tener en cuenta a la hora de imponer la sanción no sólo infracción cometida, sino toda una serie de factores psicológicos, familiares y sociales en base a los que se determinarán las medidas que mejor incidan en su educación y formación, procurando causarle la menor aflicción y restricción de derechos. Es importante oír al joven y a su familia y tener en cuenta la opinión de los profesionales de las diferentes disciplinas que intervengan en el caso.

La justicia penal adolescente tiene que convertirse en un escenario para que el joven pueda comprender las consecuencias que su conducta ha tenido sobre las víctimas, directas o indirectas, ya que sólo así podrá incidirse en la asunción de su responsabilidad y en la promoción de cambios de conducta. Asimismo, debe ser un espacio para conectar al joven con medidas y programas destinados a su inserción social.

En consideración, los adolescentes cuando cometen delitos son sujetos de una respuesta diferenciada acorde a su edad y circunstancias y al desarrollo paulatino de su autonomía. Esta respuesta se hace efectiva, precisamente, dentro del sistema integral de justicia especializado. Ésta es resumida al máximo, la base del sistema de responsabilidad penal para adolescentes entendido como protección jurídica reforzada concretada a través de órganos, normas y procedimientos específicos.

Podemos sostener que los adolescentes son inimputables en el sentido de que se encuentra prohibida toda posibilidad de someterlos a la justicia penal general; o bien, en otras palabras, los adolescentes son y deben seguir siendo inimputables penalmente, es decir, no deben estar sometidos ni al proceso ni a las sanciones de los adultos y sobre todo jamás y por ningún motivo deben estar en las mismas instituciones que los adultos.

Pero esto no quiere decir que se les considere incapaces de comprenderlas consecuencias de sus actos y de dirigir sus acciones ni que sean irresponsables por sus conductas, son y deben seguir siendo penalmente

responsables de sus actos típicos y antijurídicos. Lo que sucede es que si bien son inimputables frente al derecho penal común de igual manera son responsables frente a las normas de la legislación especial creadas, precisamente, en atención de su estado de desarrollo. Así, la existencia de dos sistemas penales implica la consagración de diversos niveles de responsabilidad. La imputabilidad o inimputabilidad tiene relación con la exigibilidad, con los diferentes niveles de responsabilidad.¹⁰⁴

Establecer y consolidar un régimen penal especial para adolescentes abarcará componentes orgánicos, sustantivos, procesales y de ejecución. Cuando decimos que el sistema de justicia para adolescentes debe estar construido con base en derechos especiales, es afirmar que su diseño comprenderá instituciones especializadas y protecciones normativas complementarias. Normas, órganos, procedimientos e instituciones se crean y modelan para atender y proteger a los menores de edad, que prácticamente de igual manera son creadas para atender al bienestar del menor de edad.

Así se concreta la posición diferenciada que tienen los niños en relación con las normas que regulan las situaciones consideradas por la sociedad como ilícitas y que forma parte, de su estatus jurídico, que exige un régimen jurídico penal especial adecuado a su situación, sus necesidades específicas y su interés superior.

¹⁰⁴ Bustos Ramírez, Juan, *Hacia la desmitificación de la facultad reformadora en el derecho de menores: por un derecho penal de menores*, en *Obras Completas II*, Editorial Conosur, Santiago de Chile, 1992, p. 588.

CAPÍTULO 2.- MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL, NACIONAL Y JURISPRUDENCIAL DE PROTECCIÓN PARA ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL

Existe un marco especializado de carácter global que tutela los derechos fundamentales de infantes y adolescentes y demandan de los Estados su protección a partir de la visibilización de sus necesidades particulares como personas menores de 18 años. En este capítulo será abordada la protección de los niños y adolescentes infractores de las leyes penales a nivel internacional, a través de los instrumentos jurídicos creados principalmente en el seno de la Organización de las Naciones Unidas y de los cuales se precisarán los puntos más relevantes, que han dado pauta a la conformación de nuestro derecho interno, a efecto de verificar su aplicación real, y en su caso, aportar propuestas para su fortalecimiento.

2.1. TRATADOS INTERNACIONALES PROTECTORES DE MENORES DE EDAD EN CONFLICTO CON LEYES PENALES

La preocupación por el creciente índice de delincuencia en el mundo llevó la Organización de las Naciones Unidas a organizar congresos quinquenales a partir de 1955 sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente (en el caso concreto, la delincuencia juvenil), sosteniendo los países asistentes discusiones, experiencias y propuestas.¹⁰⁵ Por ser numerosos los congresos celebrados, sólo serán señalados los más importantes en relación a la delincuencia juvenil; iniciando con el primero celebrado en Ginebra, Suiza en el cual se trataron cuestiones como el trabajo de los reclusos en las prisiones y la capacitación del personal que laboraba en ellas; del congreso surgen las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos en donde se estipulan los derechos, métodos y condiciones bajo los que se debía regir el sistema penitenciario de los países,

¹⁰⁵ Organización de las Naciones Unidas, *Congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal 1955–2010, 55 años de logros*, Viena, 2010, p. 3.

incluyendo las instituciones de reclusión de menores de edad.¹⁰⁶

El quinto congreso se celebró nuevamente en Ginebra en 1975; tuvo mayor auge porque de él derivó la Declaración sobre la Protección de todas las personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes.¹⁰⁷ En Venezuela se celebró el sexto congreso en 1980 y se abordó el tema de las garantías de justicia social para los niños surgiendo la Declaración de Caracas.¹⁰⁸ El séptimo tuvo lugar en Milán, (1985), y dio origen a las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores.¹⁰⁹ En el octavo congreso celebrado en 1990 en Cuba se dictan las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de su Libertad.¹¹⁰

Además de los instrumentos anteriores, fueron creados otros que guardan relación con el tema abordado, siendo los más importantes:

a) *Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)*,¹¹¹ avalada por la Organización de las Naciones Unidas y aprobada por la Asamblea General; surge después de la Segunda Guerra Mundial a raíz de los delitos cometidos en contra de la humanidad. En este ordenamiento, se reconoce a todos los hombres, mujeres y niños igualdad de derechos, libertad, tutela a su dignidad y además, busca cooperación entre las naciones a efecto de solucionar problemas y evitar conflictos como los suscitados en las guerras mundiales.

Desde su creación, cada año en Ginebra, Suiza, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU realiza una revisión a los objetivos claramente planteados en la declaración.

b) *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (1955)*,¹¹² en materia de justicia de menores se establecen principios rectores como su separación de los adultos cuando tengan que ser reclusos,

¹⁰⁶ *Ibíd.*, p. 4

¹⁰⁷ *Ibíd.*, p. 8.

¹⁰⁸ *Ibíd.*, p. 9.

¹⁰⁹ *Ibíd.*, p. 10.

¹¹⁰ *Ibíd.*, p. 11.

¹¹¹ Disponible en: https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

¹¹² Disponible en: <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Reglas-Mandela-Reclusos.pdf>

reclusión en instalaciones adecuadas, con espacio suficiente, higiénicas, con suficiente luz, ventilación, servicios médicos, alimentarios, educativos y laborales adecuados.

c) *Declaración del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (1959)*,¹¹³ muestra nuevas tendencias en torno a la niñez, reconoce más derechos a los niños como a ser protegidos contra todas las formas de explotación y tratos crueles e inhumanos.

d) *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*,¹¹⁴ adoptado por la Asamblea General de la ONU en 1966 (entra en vigor en 1976), en él se plasman principios relativos a la justicia de menores como: ser tratado conforme a su edad, presunción de inocencia hasta en tanto no sea demostrada su responsabilidad y asistencia jurídica sin demora. De la misma forma se buscó que los Estados parte implementasen un sistema jurídico especializado, una edad mínima para imponer sanción penal y la no aplicación de penas, sino medidas de ayuda y regeneración, cuidado, asesoramiento y supervisión.

e) *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores*,¹¹⁵ también conocidas como Reglas de Beijing porque fueron elaboradas en esa ciudad china en el año de 1984 y aprobadas por la respectiva Asamblea General de la ONU en 1985. Este instrumento considera a un menor como todo niño o joven, que con arreglo al sistema jurídico respectivo, puede ser castigado por un delito en forma diferente a un adulto, mientras que un menor delincuente será todo niño o joven al que se le ha imputado la comisión de un delito o se le ha considerado culpable de la comisión de este. Se promueve que los países promulguen leyes y normas aplicables específicamente a los adolescentes delincuentes estableciendo órganos e instituciones especializados en su administración de justicia consagrando en dichos documentos diversos derechos a favor de los menores.

Algunos de los derechos más importantes consagrados en el cuerpo normativo en referencia son: 1. Ser tratado con respeto, dignidad y justicia, 2.

¹¹³ Disponible en: <https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/convencion-version-ninos>

¹¹⁴ Disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Pacto_IDESC.pdf

¹¹⁵ Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2018.pdf>

Presumir su inocencia, 3. Imposición de medidas o sanciones proporcionales a las circunstancias del menor y al delito cometido, 4. A ser notificado de la acusación en su contra y a ser asesorado, 5. A que sus padres o tutores sean informados de su detención y se encuentren presentes durante el procedimiento, 6. Su detención preventiva se utilizará como último recurso y por un lapso breve, cuando la gravedad del delito lo amerite y 7. A ser representado por un abogado durante el procedimiento y en caso de no contar con recursos económicos para pagar sus honorarios, el Estado debe proporcionarle ayuda gratuita.

f) *Convención sobre los Derechos del Niño (1990)*,¹¹⁶ establece el concepto de niño como todo ser humano menor de dieciocho años, salvo que en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado la mayoría de edad. Esta Convención impone principios como el respeto a la integridad de los niños, derecho a recibir educación, alimentación, cuidados, vestido, asistencia social y médica, a no ser torturado o maltratado de forma alguna (física, psicológica o sexual), a no ser discriminado debido a su edad, sexo, religión o cualquier otra condición, a ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo en el que resulte afectado y auxiliado en el mismo, entre otros.

Por lo que hace a los menores que delinquen, los artículos 37 y 40 de la Convención, consagran principios y derechos de estos como lo son: 1. La presunción de inocencia (incluyendo a no ser coaccionado u obligado a declararse culpable), 2. Proporcionarle información inmediata, 3. Debido proceso legal, 4. Consideración primordial del interés superior del niño, 5. Prohibición de pena de muerte o de cadena perpetua a menores de 18 años.¹¹⁷

g) *Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad*,¹¹⁸ surgen ante el aumento de menores de edad privados de su libertad (en centros para adultos) y ante sistemas penales arbitrarios que violaban constantemente sus derechos humanos. Con estas reglas se busca respeto a la dignidad y derechos humanos de los menores, tratamientos en internación con duración no excesiva, la no discriminación al administrar justicia,

¹¹⁶ Disponible en: https://www.unicef.org/convencion_2.pdf

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2019.pdf>

implementación de programas de integración social, de educación, de capacitación para el trabajo, entre otros fines.

Este documento prohíbe la tortura, los tratos crueles, severos, inhumanos, o degradantes y la explotación sexual; todo el personal deberá respetar las reglas y no dejarse corromper, además de que debe de proteger la salud física y mental de los menores; sin embargo es flexible atendiendo a las circunstancias particulares de cada país.

h) Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil,¹¹⁹ conocidas también con el nombre de Directrices de Riad

(Arabia Saudita) por ser esa ciudad en donde surgieron, fueron aprobadas en 1990 por la Asamblea General de la ONU. Entre sus puntos esenciales se encuentran:

1. La obligación de los gobiernos de promulgar y aplicar leyes con procedimientos especiales de justicia de menores, apegadas al respeto a sus derechos y bienestar;
2. La prohibición de malos tratos, torturas o cualquier otro trato degradante en contra de los menores, ya sea en el hogar, en la escuela, en las instituciones de gobierno o en cualquier otra institución; y
3. Garantizar que todo acto que no sea sancionado cuando lo comete un adulto, tampoco sea castigado cuando lo cometa un menor de edad.

i) Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad,¹²⁰ también conocidas como las Reglas de Tokio y aprobadas por la

Asamblea General de la ONU en 1990. Su objetivo principal es la promoción de la aplicación de medidas no privativas de la libertad, de las salvaguardas mínimas para las personas a quienes se aplican medidas sustitutivas de prisión.

Este instrumento establece entre otras cosas que:

1. La autoridad judicial, al imponer una medida no privativa de la libertad, deberá considerar las necesidades de rehabilitación del delincuente, la protección de la sociedad y los intereses de la víctima;
2. La aplicación de medidas sustitutivas de prisión preventiva se aplicarán lo antes

¹¹⁹ Disponible en: http://iin.oea.org/cd_resp_penal/documentos/0043889.pdf

¹²⁰ Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2020.pdf>

posible y con respeto por la dignidad del ser humano; y

3. La prisión preventiva será utilizada como último recurso.

Todos los instrumentos referidos han servido de base a los países para crear sus legislaciones en materia de justicia de adolescentes; en el caso de México, se han tenido que ir adecuando gradualmente las directrices establecidas en esos instrumentos a la legislación interna tanto a nivel estatal como federal, sin que ello implique que el sistema a pesar de esos cambios sea eficaz y adecuado a la realidad como se verá más adelante al analizar el sistema y su evolución.

2.2. MARCO JURÍDICO NACIONAL

En orden de que se pueda comprender el régimen de justicia de adolescentes actual es imprescindible conocer brevemente su evolución legislativa; en ese orden de ideas, el Código Penal de 1871 tenía prevista la responsabilidad penal de los menores desde los 9 y hasta los 14 años, si los menores de esa edad cometían delitos, no eran imputables, pero sí castigados.

Para determinarse la responsabilidad penal del niño o joven la víctima o denunciante tenía que probar que el infractor había actuado con discernimiento, si lo había hecho, las medidas a aplicarle eran unas y si no se probaba le eran aplicables medidas diferentes. El artículo 94 de este código establecía la reclusión preventiva obligatoria en establecimientos correccionales para las personas de entre 9 y 14 años, cuando se probaba que habían actuado sin discernimiento o en establecimientos penales, si actuaron con discernimiento y su pena era atenuada en comparación a la de los adultos.

En 1907 se contempla la posibilidad de cárceles especiales para menores y después es que gesta la idea de jueces exclusivos para asuntos de adolescentes delincuentes, mismos que abandonaron por completo el tema del discernimiento.

En 1920 el Proyecto de Reformas a la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común del Distrito Federal propone la creación de un Tribunal Protector del Hogar y de la Infancia con el que se buscaba unidad con la Ley de Relaciones

Familiares. Se pretendía que en este tribunal fuera Colegiado y auxiliado en el proceso por el Ministerio Público.

En 1921 el Primer Congreso del Niño aprueba finalmente el proyecto para que se creara un tribunal para menores con un patronato de protección a la infancia y en 1923 se crea el primer Tribunal en San Luis Potosí.¹²¹

En 1924 se crea la Primera Junta Federal de Protección a la Infancia durante el gobierno del presidente Plutarco Elías Calles.

En 1926 en el Distrito Federal se crea el Tribunal Administrativo para Menores que entra en funciones en 1927 y se encontraba integrado por un médico, un profesor, un psicólogo y un cuerpo de Delegados de Protección de la Infancia; también se expide el Reglamento para la Calificación de los Infractores Menores de Edad, en el cual se contempla el atender las necesidades de los menores, auxiliarlos y protegerlos de los efectos de la deficiente organización social. Asimismo se prevén en este reglamento faltas administrativas, de policía y conductas antijurídicas cometidas por menores de 16 años, así como las facultades de los jueces para amonestar a los infractores, enviarlos a su domicilio con ciertas restricciones u ordenar que fuesen sometidos a tratamientos médicos.

En 1928 se publica la Ley sobre la Previsión Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal y Territorios y se expide el Reglamento de los Tribunales para Menores del Distrito Federal; se deja fuera de la acción penal a los menores de 15 años, por cuestiones de contaminación y prevención. Se establece que ni los jueces del orden común, ni la policía debía intervenir en los casos de menores infractores, a menos que fuera para canalizarlos a los tribunales competentes.

En 1929 hay un retroceso, se reforma la ley para imponer medidas a menores de 16 años con una duración igual a la de los adultos con la excepción de que el internamiento sería en un lugar distinto. Las reformas incluyen el dictado del auto de formal prisión y la libertad bajo caución, figuras que sustituyeron a la fianza moral que los padres otorgaban.

¹²¹ Hermoso Larragoiti, Héctor Arturo, *La justicia de menores a la luz de los criterios del Poder Judicial de la Federación*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2009, p. 145

En 1931 fracasan las reformas, por ello se tienen que realizar nuevos cambios, siendo uno de los más importantes el imponer la edad penal límite a los 18 años, con la idea de proteger más a los menores, aunque el Código Penal mantenía las mismas reglas procesales para los adultos y menores, con la diferencia de que las medidas o penas impuestas discrepaban entre sí.

En 1932 se decide que el Gobierno Federal sería a través de la Secretaría de Gobernación el encargado de la ejecución de las medidas o penas impuestas; ese mismo año en el Segundo Congreso del Niño se recomendaron entre otras cuestiones ampliar el radio de acción a los tribunales para menores, otorgándoles mayor libertad en cuestiones de procedimiento.

En 1934 el Código Federal de Procedimientos Penales establece que los delitos federales cometidos por los menores de edad serían competencia de un Tribunal para menores colegiado (conformado por un Juez de Distrito, el Director de Educación Federal y el jefe de los Servicios Coordinados de Salubridad) implementado en cada entidad federativa. Cuando las entidades tuvieran ya un tribunal local, éste sería facultado excepcionalmente para conocer del fuero federal.

En 1934 también se expide un nuevo reglamento, el Reglamento de los Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares. En 1936 se funda la Comisión Instaladora de los Tribunales para Menores cuyas funciones se realizaban en todo el país, con auxilio de las autoridades gubernamentales de cada entidad.

En 1941 se expide la Ley Orgánica de Normas de Procedimiento de los Tribunales para Menores del Distrito Federal y Territorios, otorgando plenas facultades a los jueces para imponer penas propiamente y no medidas, violando con ello la Constitución que establecía que sólo las autoridades judiciales podían imponer penas; el Tribunal para menores se concebía como una autoridad administrativa.

Para 1971 se sugiere a la Secretaría de Gobernación una transformación para seguir modelos como los de los Consejos Tutelares de Morelos (implementado en 1959) o de Oaxaca (1964) que establecían la edad

límite a los 18 años.¹²²

En 1974 nace el Consejo Tutelar y un nuevo derecho especializado, se crea un Centro de Recepción para menores que fueran procesados por primera vez, separando hombres de mujeres y a menores y mayores de 14 años para evitar contaminación; se crea también el Centro de Observación que albergaba a los delincuentes juveniles reincidentes.¹²³

Todas las medidas tomadas variarían de acuerdo con la gravedad de la conducta delictiva, por lo que si fuere necesario el internamiento, se haría en establecimientos abiertos, semiabiertos o cerrados, en todos era obligatorio que el adolescente permaneciera ocupado, bien alimentado y en buenas condiciones de higiene, sin embargo, las medidas se imponían de manera indeterminada y se modificaban de acuerdo con el avance del menor.¹²⁴

Al crearse consejos tutelares, se pretendía la readaptación de los menores, no sólo de aquellos que cometían delitos, sino de los que cometían infracciones a las disposiciones y conductas dañinas para la sociedad, la familia y para el propio menor, aparentando con ello medidas preventivas que nada tenían que ver con el respeto a sus derechos.¹²⁵

El 23 de marzo de 1981, México ratifica el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que fue adoptado y abierto a la firma desde 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas; en él, se plasman principios sobre la justicia de menores como un trato conforme a su edad, respeto a sus derechos, garantizar sus intereses y procurar su reintegración social. También se contemplan principios tales como la presunción de inocencia del menor, una justicia pronta, expedita, especializada, edad mínima antes de la cual no se puede considerar al menor como sujeto susceptible de imponérsele una

¹²² Solís Quiroga, Héctor, *Justicia de menores*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1983, pp. 21-23.

¹²³ López Pérez, Domingo Javier, *Justicia penal juvenil y derecho de menores*, Revista del Instituto Federal de Defensoría Pública, año 3, 5 de junio de 2008, México, p. 363.

¹²⁴ Castillo López, Juan Antonio, *Justicia de Menores en México*, Porrúa, México, 2006, pp. 19-32.

¹²⁵ Rangel Hernández, Laura, *Justicia para adolescentes e inconstitucionalidad por omisión legislativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 226, 2013, p. 4.

pena, sino medidas de ayuda, regeneración, cuidado, asesoramiento y supervisión.

En septiembre de 1990, México ratifica la Convención de los derechos del niño, con ello comprometiéndose a cumplir todas las obligaciones que como Estado le eran exigibles, entre ellas la protección integral de los derechos de los niños y adolescentes reconocidos como personas y por ello sujetos de derechos y obligaciones; reconocimiento que no se realizó hasta muchos años después. Para tratar de cumplir con lo pactado por México en la Convención, en 1991 se publica la Ley para el tratamiento de menores infractores para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, concibiéndose a los menores como personas con derechos sujetos de protección estatal, sin embargo desde su creación, esta ley tuvo muchas inconsistencias en relación con los tratados internacionales, en específico con la referida Convención y las Reglas de Beijing.

Esta ley crea el Consejo de Menores como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, ante el cual se llevaba a cabo todo el procedimiento: investigación de las infracciones (no considerados delitos), instrucción, diagnóstico, emisión de resoluciones y dictámenes, imposición de medidas de orientación, protección y tratamiento, evaluación de éste y seguimiento posterior.¹²⁶

En el año 2000, en aras de cumplir con los lineamientos previstos en la Convención sobre los derechos del niño, se promulgó una reforma al artículo 4º constitucional, comprometiéndose el Estado a proveer lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y ejercicio pleno de sus derechos; también se expide la Ley de Protección de Niños, Niños y Adolescentes, que regula el derecho al debido proceso en caso de infracción a las leyes penales, incluyendo garantías procesales y protección de sus derechos.

Entre los derechos consagrados en esta ley, el artículo 45 establece:

- 1) La prohibición de torturas, tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.
- 2) La prohibición de privar de la libertad a los menores de manera arbitraria o

¹²⁶ *Ibíd.*, p. 6.

ilegal.

3) La privación de la libertad siempre y cuando se haya comprobado la comisión del delito grave, como último recurso y por el periodo más breve posible.

4) La creación de códigos o leyes especializadas en menores infractores de las leyes penales que prevean los procedimientos aplicables y las competencias de las autoridades igualmente especializadas para el tratamiento correspondiente.

No obstante lo anterior y dada la preocupación por los sistemas de justicia de menores en las entidades federativas bajo un esquema tutelar y carente de reconocimientos de derechos en términos de los tratados internacionales¹²⁷, la Comisión Nacional de Derechos Humanos realizó dos informes al respecto. El primer informe fue del año 2002 y publicado en 2003, en él los funcionarios asignados detectaron los principales y más alarmantes problemas del sistema, sobretodo por lo que hace a la etapa de ejecución de sanciones privativas de libertad.

Los informes de la Comisión arrojaron diversas irregularidades: instalaciones de reclusión en malas condiciones e insalubres, asemejándose a prisiones, existía hacinamiento, sobrepoblación, violaciones a los derechos humanos por parte del personal operador (tratos inhumanos y degradantes), insuficiencia de personal, inapropiada clasificación de los menores, carencia de servicios médicos, educativos y recreativos adecuados para lograr el desarrollo de los menores y su reinserción social, privación de alimentos, entre otros.¹²⁸

Bajo este panorama era urgente una reforma constitucional adecuada a los tratados internacionales suscritos por México, así como la creación de cuerpos legislativos especializados; por ello, en 2003 algunos legisladores del Congreso de la Unión sugieren la expedición de una ley general que regulase el artículo 18 constitucional, así como una adición al artículo 73.

En términos generales, los cambios normativos en materia de justicia

¹²⁷ Cada entidad federativa tenía su propio sistema de justicia de menores, incluso en muchas incluso no existía una edad mínima bajo la cual se pudiera procesar a menores por infracciones a las leyes penales.

¹²⁸ Los informes fueron del año 2003 y 2015, en ambos se observa además de un incremento en la población adolescente delincuente, una situación de no mejora en las condiciones en los centros de internamiento.

para adolescentes en México, tanto a nivel estatal como federal, se han forjado a partir de una serie de avances en la legislación nacional, que se ha visto influida por los tratados internacionales y por experiencias locales. Con la reforma al artículo 18 constitucional de diciembre de 2005, que se estableció un sistema de justicia para adolescentes basado en la doctrina de la protección integral y en el que debía prevalecer el debido proceso. Esta reforma obligaba en su transitorio a que las entidades federativas y la federación emprendieran la tarea de homologar, en un plazo de seis meses, los ordenamientos locales necesarios para crear un sistema integral de justicia en el que se reconocieran los derechos fundamentales que los menores tienen establecidos en la Constitución, como personas y por su condición de menores.

De esta forma las 32 entidades federativas emitieron leyes en materia de justicia para adolescentes en las que acertadamente se homologaron las edades mínima y máxima, en 14 y 18 años respectivamente. Sin embargo, se mantuvieron divergencias en cuanto a qué hacer con los menores de 14 años, por ejemplo en Chihuahua se sobreseyeron todos esos procesos, en Tabasco se puso a disposición de las autoridades de Asistencia Social y en Sinaloa bajo la custodia de otros órganos.

En el ámbito federal, el 14 de agosto de 2009 se reformó el artículo segundo transitorio y se adicionó un tercer artículo transitorio a la reforma constitucional del 12 de diciembre de 2005, a través del cual se obliga a la Federación a expedir leyes y establecer instituciones y órganos federales, en el plazo de un año, en materia de justicia para adolescentes. Sin embargo, no fue hasta el 27 de diciembre de 2012 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, mismo que, de acuerdo con su primer artículo transitorio, entraría en vigor a los dos años siguientes al día de su publicación. No obstante, el 24 de diciembre de 2014, fue publicada una reforma a este primer transitorio, para modificar la entrada en vigor de la ley y subordinarla a cuando lo hiciera el Código Nacional de Procedimientos Penales en la Federación y en todas las entidades federativas, poniendo como fecha límite el 18 de junio de 2016.

No obstante, esta legislación –que nunca logró entrar en vigor- se convirtió en letra muerta, pues por Decreto publicado el 2 de julio de 2015, por el que se reformaron los artículos 18 y 73 de la Constitución Política, quedó abrogada por el segundo artículo transitorio, mismo que dispuso que el Congreso de la Unión contará con 180 días naturales, para expedir la legislación nacional en materia de justicia para adolescentes, previendo las disposiciones transitorias necesarias para diferenciar el inicio de su vigencia, en función de la etapa del proceso de implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio en que se encuentren. Es decir, la creación de una nueva ley, con carácter nacional., en Materia de Justicia para Adolescentes, coherente con el Código Nacional de Procedimientos Penales y con las reformas en materia de derechos humanos.

En congruencia con lo anterior, se dispuso que la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, así como la legislación vigente en materia de justicia para adolescentes expedida por las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, continuarían en vigor hasta que iniciare la vigencia de la legislación nacional que expida el Congreso de la Unión.

Con la expedición de la Ley Nacional del Sistema de Justicia para Adolescentes Infractores en 2015 y cuya entrada en vigor se dio el 16 de junio de 2016, se pretende consolidar mejoras sustantivas en la materia de justicia para adolescentes y corregir errores ocasionados por la falta de homogeneidad y la implementación incorrecta a nivel operativo dentro de las instituciones. Tal es el caso de las penas mínimas y máximas. Así, esta Ley Nacional no sólo servirá para concretar los principios establecidos en la reforma de 2005 en materia de justicia para adolescentes –así como la de derechos humanos y la de justicia penal- sino que mostrará la responsabilidad con la que el Congreso Federal va a ejercer su recién adquirida facultad como legislador único en la materia. Entre los pendientes más urgentes a nivel legislativo se encuentran la homologación de las sanciones y la creación de un marco adecuado para la transformación real de los procesos institucionales y de los recursos humanos aplicados a adolescentes.

A) Violaciones a los tratados internacionales

A pesar de los múltiples compromisos que México adquirió con la firma de la Convención sobre los derechos del niño en 1990 y de diversos tratados internacionales, su legislación no se adecuaba a sus disposiciones; bajo esta perspectiva, en el siguiente cuadro se apreciarán las violaciones observadas, a fin de analizar si el sistema actual logró corregirlas.

| Tratado Internacional | Sistema tutelar de justicia de adolescentes mexicano |
|---|---|
| <p>Convención sobre los derechos del niño: Artículo 1, Derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.</p> <p>Artículo 20: Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.</p> <p>Art. 24: Derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.</p> <p>Art. 28, Derecho a la educación.</p> <p>Art. 29, Fines de la educación.</p> <p>Art. 31: Derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las</p> | <p>En los centros de internamiento de menores existían (y siguen existiendo) muchas carencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las instalaciones eran parecidas a una prisión: insalubres, hacinadas, sobrepobladas, carentes de servicios básicos como agua, luz suficiente, ventilación, alimentación adecuada. - No había servicios educativos, médicos (incluyendo tratamientos de desintoxicación de adicciones), recreativos, culturales, deportivos suficientes y de calidad. - Acceso a sustancias prohibidas como drogas, estupefacientes y alcohol. - Trato inhumano por parte del personal de los centros. <p>La falta de recursos económicos, de personal capacitado y especializado contribuía a esta situación; en ningún momento se velaba por el interés</p> |

| | |
|--|---|
| <p>actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.</p> <p>Art. 33: Adopción de Estados de medidas apropiadas, para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias sicotrópicas.</p> <p>Art. 37 inciso c): Niño privado de libertad sea 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</p> <p>Art. 37 inciso b): Prohibición de detención ilegal y arbitraria; la detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño 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.</p> <p>Art. 40: Derechos de los menores de edad sujetos a procesos penales: fracción III, Que la causa será dirimida sin demora por <u>una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial</u> en una audiencia equitativa conforme a la ley, en presencia de un asesor jurídico u otro tipo de asesor</p> | <p>superior del menor.</p> <p>Se utilizaba en exceso la privación de la libertad del menor, sin recurrir a otras medidas menos invasivas.</p> <p>Consejo de Menores era un órgano administrativo, desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y llevaba a cabo todas las funciones en relación con la administración de justicia de menores, por ende en primer lugar no era un órgano judicial y en segundo no</p> |
|--|---|

| | |
|---|--|
| <p>adecuado y, a menos que se considere que ello fuere contrario al interés superior del niño, teniendo en cuenta en particular su edad o situación y a sus padres o representantes legales;</p> <p>Fracción 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;</p> | <p>existía separación de funciones, independencia ni imparcialidad.</p> <p>No existían órganos judiciales sino era la Sala Superior del Consejo de Menores quien resolvía las apelaciones y contra sus determinaciones el órgano competente era el Tribunal Colegiado.¹²⁹</p> |
| <p>Reglas de Beijing, principio 4.1: Edad penal mínima, en sistemas que reconozcan el concepto de mayoría de edad penal con respecto a los menores, su comienzo no deberá fijarse a una edad demasiado temprana habida cuenta de las circunstancias de madurez emocional, mental e intelectual.</p> <p>Regla 5.1: El sistema hará hincapié en el bienestar de los menores y garantizará que cualquier respuesta en todo momento sea proporcionada a las circunstancias del delincuente y del</p> | <p>No existía uniformidad en cuanto a la edad penal mínima, por lo que muchas entidades federativas procesaban a niños de edades muy tempranas, sin tomar en cuenta esta condición.</p> <p>Algunos sistemas tenían previstas medidas de internamiento máximo de 20 años como en el caso de Aguascalientes, San Luis Potosí de 18 años, 15 años en estados como</p> |

¹²⁹ Garduño Garmendia, Jorge, *El procedimiento penal en materia de justicia para adolescentes*, Porrúa, México, 2004. p. 40.

| | |
|---|---|
| <p>delito.</p> <p>Regla 11.1: Examen de la posibilidad, cuando proceda, de ocuparse de los menores delincuentes sin recurrir a las autoridades competentes, para su juzgamiento.</p> | <p>Yucatán, Coahuila y Chihuahua y 12 años como Oaxaca y Tabasco.</p> <p>No existían medios alternativos de solución de controversias ni criterios de oportunidad para dirimir las controversias suscitadas por motivo de la comisión de un delito por parte de un menor de edad.</p> |
| <p>Reglas de las Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad, regla 1: El sistema deberá respetar los derechos y la seguridad de los menores y fomentar su bienestar físico y mental. El encarcelamiento deberá usarse como último recurso.</p> <p>Regla 2: La duración de la sanción debe ser determinada por la autoridad judicial.</p> <p>Regla 17: Los menores detenidos en espera de juicio deberán ser separados de los declarados culpables.</p> | <p>Se utilizaba excesivamente la privación de la libertad como medida tanto precautoria como definitiva, sin que existiesen criterios de oportunidad que terminasen anticipadamente el proceso o medios alternativos de solución de controversias.</p> <p>Las sanciones no eran impuestas por una autoridad judicial, sino una administrativa.</p> <p>En los centros de internamiento no existía separación de menores procesados y los que ya cumplían medidas definitivas privativas de libertad.</p> |
| <p>Directrices de Riad, directriz 2, Prevención eficaz de la delincuencia juvenil: toda la sociedad procure un desarrollo armonioso de los adolescentes, y respete y cultive su personalidad a partir de la primera infancia;</p> | <p>Carencia de programas gubernamentales y sociales de conciencia en la comunidad respecto a la necesidad de conocer integralmente el desarrollo de los adolescentes en orden de prevenir que incursionen en el ámbito delictivo.</p> |

| | |
|---|---|
| <p>Directriz 6: Creación de servicios y programas con base en la comunidad para la prevención de la delincuencia juvenil, sobre todo si no se han establecido todavía organismos oficiales. Solo en última instancia ha de recurrirse a organismos oficiales de control social.</p> | |
| <p>Reglas de Tokio, regla 1.2: Fomentar una mayor participación de la comunidad en la gestión de la justicia penal, especialmente en lo que respecta al tratamiento del delincuente, así como fomentar entre los delincuentes el sentido de su responsabilidad hacia la sociedad.</p> <p>Reglas 6.1 y 6.2: En el procedimiento penal sólo se recurrirá a la prisión preventiva como último recurso; las medidas sustitutivas de la prisión preventiva se aplicarán lo antes posible.</p> | <p>El sistema tutelar estaba basado en la protección al menor como persona vulnerable, sin concebirlo como una persona con derechos y obligaciones que debía responsabilizarse por su actuar delictivo.</p> <p>Uso excesivo de privación de libertad preventiva, sin posibilidad de aplicar medidas sustitutivas.</p> |

Como se puede deducir, las violaciones eran múltiples, lo que implicaba que no eran respetados dichos ordenamientos jurídicos en perjuicio de todos los menores de edad que cometían delitos, aparejando una imposibilidad para cumplir el principal fin del sistema: la prevención del delito.

No se vislumbraba siquiera una justicia restaurativa, que atendiese al daño ocasionado por la conducta delictiva, tomando en cuenta los intereses de las víctimas y victimarios, acerándolos a solucionar el conflicto (mediante

procedimientos de mediación), reparando el daño, disminuyendo el miedo entre las víctimas y previniendo la reincidencia.¹³⁰

B) Derecho comparado

Las diferencias entre los países alrededor del mundo pueden ser muy significativas, cada uno tiene su propia historia, política, economía, sociedad y sistema jurídicos y tratan de resolver o aminorar las dificultades que atraviesan; el fenómeno de la delincuencia juvenil no es la excepción.

En general los países buscan que el impacto de la delincuencia afecte lo menos posible, por ello es por lo que crean políticas públicas auxiliándose de expertos en diversas áreas como la psicológica, legal, sociológica o educativa, sin embargo estos sistemas no siempre son los más adecuados, vanguardistas, garantes de derechos humanos o respetuosos de los tratados internacionales existentes.

En este apartado, se abordarán las particularidades de los sistemas de justicia de menores en algunos países americanos, europeos y asiáticos y si los mismos se adecuan o no a los más importantes tratados internacionales a los que se ha hecho mención.

Sistema jurídico americano

La mayoría de las legislaciones americanas en materia de delincuencia juvenil comenzaron a modificarse a la luz de la creación de la Convención de los Derechos del Niño, sobretodo las legislaciones sudamericanas, como en el caso de Brasil, Chile, Costa Rica, Perú y Uruguay, entre otros, sin embargo otras como la estadounidense siguen juzgando a algunos menores de edad como adultos.

Por cuestiones de tiempo sería imposible analizar si todos los sistemas jurídicos que se abordarán cumplen o no con cada disposición de los tratados internacionales que ya se han mencionado en el apartado anterior, sin embargo se mencionarán los aspectos más importantes en los que sí cumplen y en los que no lo hacen o lo hacen de manera incorrecta o parcial.

a) Brasil:

¹³⁰ Morcón, Osvaldo, *La responsabilización penal juvenil como nuevo relato cultural: ¿del “amor por los niños” al “odio hacia los menores?”*, Espacio, Buenos Aires, 2013, p. 11

Fue uno de los países que previo a la Convención sobre los derechos del niño ya abordaba a nivel constitucional la de justicia de menores, comenzando a dejar atrás el modelo tutelar y dar paso a una normatividad de protección integral; para ello es que fue creado un Fondo Nacional para la Defensa de los Derechos de los Niños y los Adolescentes.

En este fondo se diseñó un plan para implementar el nuevo modelo en donde se priorizaron los cambios legislativos, la reestructuración de las instituciones y mejoras en el funcionamiento del sistema especializado; ello trajo como consecuencia la creación del Estatuto del Niño y del Adolescente. Este instrumento legal distingue grupos etarios: los menores de doce años (considerados niños) y los de entre doce y dieciocho, adolescentes; los primeros no pueden ser sujetos de derecho penal y los segundos sí, bajo un sistema especializado.

El estatuto conforma un instrumento jurídico muy completo, pues se abordan asimismo todas las cuestiones inherentes al procedimiento correspondiente, medidas de protección al menor como la colocación de este en una familia sustituta como forma de protegerlo ante situaciones de riesgo que pudieran llevarlo a reincidir, así como cuestiones inherentes a la familia.

Brasil ha incorporado a su sistema de justicia de menores el reconocimiento y la responsabilidad del infractor con base a su condición de sujeto en desarrollo; así como la justicia alternativa con soluciones alternas a la reacción estatal coactiva.¹³¹

Además su normatividad prevé que conductas infractoras cometidas por menores tendrán consecuencias jurídicas llamadas medidas socioeducativas, no penas, haciéndolo responsable de su conducta y reparando el daño ocasionado.¹³² En general Brasil teóricamente sí cumple con los tratados internacionales y aunque no es materia del presente trabajo abordar todas sus disposiciones se precisará en la siguiente tabla porque se estima se observan estos tratados en puntos

¹³¹ Hermoso Larragoiti, Héctor Arturo, Óp. Cit., pp. 257-265.

¹³² Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Justicia y Derechos del Niño, Disponible en: <http://www.unicef.org/argentina/spanish/JusticiayDerechos08.pdf>

esenciales:

| Tratado internacional | Estatuto del Niño y Adolescente |
|---|---|
| <p>Convención sobre los derechos del niño. Art. 37 inciso d), acceso a una justicia pronta y expedita</p> <p>Art. 37 inciso b), separación de menores y adultos</p> <p>Art. 40 inciso 3, subinciso b) edad penal mínima de los menores.</p> | <p>Acierto: Los procesos son de máximo 45 días cuando el menor se encuentra en internamiento preventivo.</p> <p>Acierto: Ningún un menor puede ser confinado en establecimientos penitenciarios de adultos ni juzgarlo como tal.¹³³</p> <p>Acierto: Los menores de 12 años no serán sujetos de infracciones a las leyes penales.</p> |
| <p>Reglas de Beijing, regla 13, prisión aún preventiva como último recurso y por el plazo más breve.</p> <p>Regla 17.1 inciso c) privación de la libertad por acto grave, reincidencia, y violencia contra otra persona</p> | <p>Acierto: Art. 108. Privación de la libertad preventivamente hasta un máximo de 45 días, periodo en el cual debe resolverse su situación jurídica en definitiva.</p> <p>Internamiento sólo cuando el delito cometido sea grave, exista reincidencia, y reiteración en el incumplimiento de alguna otra medida impuesta.</p> |
| <p>Directrices de Riad, art. 46 reclusión como último recurso y por el periodo mínimo necesario.</p> <p>Art. 52, prohibición de castigos severos</p> | <p>Acierto: Art. 121 incisos 1 a 4: máximo 3 años en internamiento, posteriormente se puede aplicar tratamiento en semilibertad o libertad.</p> <p>Acierto: se encuentra prohibida la reclusión de menores en prisiones para adultos.</p> |

¹³³ Hermoso Larragoiti, Héctor Arturo, Óp., Cit., pp. 257-265.

| | |
|---|---|
| Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad. Regla I, incisos 1 y 2, encarcelamiento como último recurso | Internamiento sólo cuando el delito cometido sea grave, exista reincidencia, y reiteración en el incumplimiento de alguna otra medida impuesta. |
| Reglas de Tokio, regla II, inciso 5), subinciso 6.1, prisión preventiva como último recurso. | El internamiento preventivo, sólo por un máximo de 45 días, y cuando el delito presuntamente cometido sea grave y exista la presunción de que el menor puede eludir la intervención judicial. |

Sin embargo, a pesar de que este país sudamericano protege a los menores infractores de leyes penales, el índice de delincuencia juvenil es alarmante, pues cada vez disminuye la edad de los niños que delinquen y los delitos son de mayor impacto, sobretodo en las favelas (barrios considerados zonas criminógenas donde la población es de escasos recursos económicos). Ello conlleva a cuestionar la eficacia en la aplicación de su legislación, así como el ataque a los principales factores criminógenos que se presume fueron tomados en consideración en su normatividad.

b) Estados Unidos de Norteamérica

Este país fue pionero en cuanto a la justicia juvenil, en 1889 en Cook County, Illinois, fue creada la primera corte con jurisdicción exclusiva para delincuentes juveniles, expandiéndose a todo el país para 1925, sin embargo, no siempre se trató a los menores de edad como tal, sino como adultos, a pesar de la existencia de estas cortes.

Estados Unidos es uno de los pocos países en el mundo que no celebra tratados internacionales protectores de derechos humanos y aunque en 1995 firmó la Convención de los Derechos del Niño (1990), no la ha enviado al senado para su ratificación, lo que implica que no está obligado a acatarla, siendo la única

nación a nivel mundial que no la ha ratificado.

En 2005, se declara inconstitucional la pena de muerte para menores de 18 años (declarada constitucional en 1989), por lo que los que se encontraban sentenciados a dicha pena, les fue conmutada la sanción por prisión perpetua, sin embargo algunos Estados la siguen aplicando en contravención a la Convención mencionada; no obstante esto no ha logrado la disminución del fenómeno delincencial juvenil.

Para 2008, las cortes juveniles procesaron más de 1.6 millones de casos; de estos, 8,900 fueron canalizados a cortes de adultos, en algunas legislaciones estatales se prevén los casos donde ciertos delitos son directamente canalizados a estas cortes de adultos, sin posibilidad de que un juez de menores determine si otorga o no jurisdicción a éstas. Además existen otros tipos de cortes competentes: la corte juvenil, la corte criminal para adultos, la corte de drogas o las cortes de adolescentes o jóvenes. Estudios han demostrado una mayor tasa de reincidencia cuando los menores han sido trasladados para su procesamiento a una corte criminal de adultos¹³⁴.

Sin embargo algunas de las incompatibilidades más significativas de su sistema de justicia para adolescentes (pues sus legislaciones estatales pueden ser sustancialmente diferentes entre sí) en relación con la normatividad internacional se pueden apreciar a continuación:

| Tratado internacional | Sistema norteamericano Incompatibilidades con el sistema internacional de protección de menores |
|--|--|
| <p>Convención sobre los derechos del niño, art. 6, inciso 1) derecho intrínseco a la vida</p> <p>Art. 37 inciso a), prohibición de pena capital o prisión perpetua sin</p> | <p>Algunas legislaciones estatales contemplan la pena de muerte y la cadena perpetua sin posibilidad de</p> |

¹³⁴ Whitehead T. John, Lab P. Steven, *Juvenile justice, an introduction*, Anderson Publishing, Massachusetts, 2013, pp.

| | |
|---|--|
| <p>excarcelación.</p> <p>Art. 37 inciso b) deber de separar a adultos de menores</p> <p>Arts. 37 inciso d) y 40 punto 2., subinciso b), fracción III, acceso a asistencia jurídica pronta</p> <p>Artículo 40 punto 3., subinciso 3): edad mínima antes de la cual no pueden existir infracciones a las leyes penales por parte de los menores de edad</p> | <p>excarcelación.¹³⁵</p> <p>Los menores son encarcelados en prisiones con adultos, además de procesados en cortes penales para adultos.</p> <p>Los menores no cuentan con asistencia de un abogado, ni saben que tienen derecho a un abogado hasta después de iniciado su proceso y en algunos casos no tienen defensor.</p> <p>No se establece edad mínima (33 Estados no la establecen, los 17 restantes lo hacen entre edades de 6 a 12)¹³⁶, si existe para el juzgamiento de menores como adultos (15-17 años), pero no se respeta, pues se ha juzgado como adultos a menores de 13 o 14 años, cuando han cometido delitos como homicidio o abuso sexual agravado.</p> |
| <p>Reglas de Beijing, regla 4. 1, edad no demasiado temprana atendiendo a las circunstancias de madurez emocional, mental e intelectual</p> <p>Regla 13, prisión preventiva como último recurso y por el plazo más breve</p> | <p>No se toma en cuenta en cuenta estas circunstancias del menor, se pondera incluso su origen racial o su clase social.</p> <p>Uso excesivo de la misma y con duración indeterminada y extensa.</p> |

¹³⁵ García Ramírez, Sergio, Sánchez Sandoval, Lino, *Derecho penal, memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, UNAM, México, 2005, pp. 275-279.

¹³⁶ Junger-Tas, Justine, Decker, Scott H, (eds), *International handbook of juvenile justice*, Springer, 2006, p. 13.

| | |
|--|--|
| <p>Regla 13.4, separación de adultos y menores</p> <p>Regla 15.1, derecho a un abogado o asesor jurídico durante todo el proceso</p> | <p>En caso de que el menor de edad sea recluido en establecimiento para adultos, no es separado de los mismos.</p> <p>No se informa al menor ese derecho, además de que se le asigna abogado en algunas ocasiones después de formulada la acusación.</p> |
| <p>Directrices de Riad, art. 46: reclusión como último recurso y por un periodo mínimo necesario.</p> <p>Art. 52: prohibición de castigos severos</p> <p>Fines de las reglas: prevenir la delincuencia juvenil</p> | <p>La prisión incluso la preventiva es utilizada indiscriminadamente, queda al arbitrio del juez su temporalidad y además no son utilizados otros medios alternativos, sobretodo en cortes para adultos donde se juzgan a menores.</p> <p>La prisión es un castigo muy severo para un menor recluido con adultos, además de que su índice de contaminación es demasiado alto; cumple con fines represivos y no preventivos.</p> <p>El sistema es tan autoritario y excesivo que sus tasas de reincidencia son altas.</p> |
| <p>Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, art. 1 encarcelamiento como último recurso</p> <p>Art. 2 encarcelamiento como último recurso, por periodos mínimos necesarios</p> | <p>Uso excesivo, menores son encarcelados con adultos.</p> <p>Aplicación de cadena perpetua e incluso pena de muerte.</p> |

| | |
|--|--|
| Reglas de Tokio, regla II., inciso 5), subinciso 6, prisión preventiva como último recurso | No se utilizan otros recursos previos que justifiquen la imposición de la privación de la libertad que se utiliza en exceso. |
|--|--|

Estados Unidos de Norteamérica cuenta con una justicia de menores de las más severas en el mundo y menos garantistas, pues aunque se les reconocen ciertos derechos a estas personas, simplemente no gozan de todos los consagrados en tratados internacionales, dado que no los ha celebrado dicho Estado; ello a pesar de que se considera uno de los países con los mecanismos más completos y complejos, pues en él es en donde nació el derecho penal juvenil.¹³⁷

Sistema jurídico europeo

Mucho se cuestiona si los sistemas europeos son los más eficaces cuando se trata de tratamiento legal de la delincuencia juvenil, pues cada país tiene sus problemática específica que lo lleva a legislar de tal o cual manera; la mayoría de los países optan por una vía intermedia entre sistemas de justicia juvenil y asistenciales.

a) España

En España el fenómeno de la delincuencia juvenil es latente y creciente, el fenómeno de las bandas juveniles integradas casi todas por inmigrantes ha alarmado a las autoridades, situación que también enfrentan en diferente escala otros países de Europa, tales como Francia o Alemania, Italia o Polonia.

España ha realizado cambios a lo largo de su historia al sistema de justicia de menores, pasando de sistemas autoritarios a tutelares, hasta llegar al sistema actual contemplado en su normatividad: la Ley Orgánica 5/2000 reguladora de la Responsabilidad Penal del Menor, fuertemente criticada desde su aprobación, pues se reprochaba de blanda e imposible de operar pues no se contaba con recursos económicos para ponerla en práctica, sin embargo antes de

¹³⁷ Vázquez González, Carlos, Serrano Tárraga, María Dolores, *Derecho penal juvenil*, Dykinson, Madrid, 2007, pp. 68-72.

que entrara en vigor, ya había sufrido una reforma incrementando la sanción máxima en un centro cerrado para los adolescentes de 16 y 17 años, de cinco a ocho años.¹³⁸

La siguiente tabla ilustrará las concordancias o discrepancias entre la normatividad española y los tratados internacionales:

| Tratado Internacional | Ley Orgánica 5/2000 reguladora de la responsabilidad penal del menor y Ley de Enjuiciamiento Criminal |
|--|--|
| <p>Convención sobre los derechos de los niños, art. 37 inciso c), separación de adultos y menores</p> <p>Art. 40, inciso 3, subinciso b), edad penal mínima</p> | <p>Desacuerdo: si un menor de edad está cumpliendo con una medida de internamiento y cumple la mayoría de edad (18 años), el juez a su arbitrio puede determinar que sea trasladado a un centro penitenciario.¹³⁹</p> <p>Acierto: el artículo 1º (Ley 5/2000), establece que a los menores de 14 años no serán sujetos de responsabilidad penal alguna, su conducta será regulada por el Código Civil (art. 3º); existe una determinación de edad penal mínima.</p> |
| <p>Reglas de Beijing, regla 4.1, mayoría de edad penal; comienzo no deberá fijarse a una edad demasiado temprana.</p> <p>Regla 7.1, derechos de los menores,</p> | <p>Acierto: la edad penal mínima de intervención son los 14 años, pues antes no existirán consecuencias penales, esta puede ser considerada una edad no tan temprana.</p> <p>Acierto: derecho a no declarar, a no</p> |

¹³⁸ Garrido Carrillo, Francisco Javier, *El menor infractor, tratamiento procesal penal*, Granada, Técnica Avicam, Granada, 2015, p. 39.

¹³⁹ Artículo 14.2 de la Ley 5/2000, prevé que previo a dicha determinación debe ser oído el Ministerio Fiscal, el letrado del menor, el equipo técnico y la entidad pública de protección o reforma de menores

| | |
|---|--|
| <p>garantías procesales mínimas</p> <p>Regla 17.1, inciso c), privación de la libertad ante acto grave, violencia contra otra persona y reincidencia.</p> <p>Regla 19.1, confinamiento como último recurso y por el plazo más breve posible.</p> <p>Regla 22, personal especial y</p> | <p>declararse culpable, a un intérprete de así necesitarlo, a ser asistido por un abogado, derecho a los servicios consulares de su país de origen, derecho a realizar una llamada telefónica a quien lo estime, a que sus familiares sean informados de su lugar de detención y el motivo de esta, entre otros.¹⁴⁰</p> <p>Acierto: Acierto: art. 28, número 2, ley 5/2000, la medida cautelar de internamiento, será aplicada como último recurso, dada la gravedad de la conducta, las circunstancias personales y sociales del menor, la existencia de un peligro cierto de fuga y antecedentes de delitos graves.</p> <p>Acierto: Las edades para el internamiento serán: entre 14 o 15 años, la duración de la medida no excederá de tres años y 16 o 17 años, la duración de la medida será de seis años como máximo¹⁴¹, ello puede concebirse como un acierto o desacierto, depende más bien si el tiempo del tratamiento es suficiente o no para cumplir con su finalidad.</p> <p>Acierto: existe un equipo técnico:</p> |
|---|--|

¹⁴⁰ Artículos 118 y 520 de la Ley de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y artículo 22 de la Ley 5/2000, Código Penal, Technos, Madrid, 2015.

¹⁴¹ Edades al momento de la comisión del delito, no de la imposición de la medida.

| | |
|---|--|
| capacitado | integrado por psicólogos, trabajadores sociales, educadores sociales, que auxiliarán al juez en dictaminar la situación familiar, social, educativa y psicológica del menor, así como cualquier otra que resulte relevante para la elección de la medida a imponer. |
| Directrices de Riad, art. 46, reclusión como último recurso y por el periodo mínimo necesario, art. 52, prohibición de castigos severos. | Desacierto: las personas que cumplen la mayoría de edad pueden ser trasladadas a una prisión con adultos, lo cual implica que el sistema no fue capaz de recurrir a otras medidas previas antes de tomar esta decisión, además de que se podría tratar de una determinación arbitraria y un castigo severo. |
| Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, regla 18, inciso b), derecho de las personas a asesoría jurídica y comunicación regular con sus asesores jurídicos. | Acierto: art. 17, inciso 2, establece que el menor tendrá derecho a una entrevista reservada con su abogados antes y después de que se practicada su declaración. Acierto: art. 11 de la Ley de enjuiciamiento criminal, aplicable a los menores también, establece el catálogo de derechos de las personas en cuanto a su defensa y a contar con asistencia jurídica gratuita. |
| Reglas de Tokio, regla II, número 5, subinciso 6), prisión preventiva como último recurso | Acierto: art. 28, número 2, ley 5/2000, la medida cautelar de internamiento, será aplicada como último recurso, |

| | |
|--|--|
| | <p>dada la gravedad de la conducta, las circunstancias personales y sociales del menor, la existencia de un peligro cierto de fuga y antecedentes de delitos graves.</p> |
|--|--|

Existe una jurisdicción especial en el caso de delitos que impliquen la participación de un menor en delitos de terrorismo, en cuyo caso, será competente el Juzgado Central de Menores de la Audiencia Nacional, así como ciertos delitos cometidos por menores españoles en territorio extranjero. En general el sistema penal juvenil español es similar a muchos sistemas occidentales y latinoamericanos, con un proceso autónomo en el que convergen un conjunto de opciones y sensibilidades, que dan lugar aparentemente un adecuado equilibrio entre la necesidad de justicia de una sociedad moderna y responsable, con la protección de los menores.¹⁴²

b) Francia

En este país el fenómeno de la delincuencia juvenil ha aumentado considerablemente, lo que desencadenó que el gobierno tuviese que endurecer sus políticas criminales; sin embargo, su sistema judicial no ha sido actualizado. Su legislación data de la posguerra, de 1945 con la expedición de la Carta de la infancia delincuente, complementada con el Código Penal.¹⁴³

En 2002, 2004 y 2008, se realizaron diversas reformas a los cuerpos legales, entre las cuales se encontraba la intervención oportuna de las autoridades competentes para evitar la reincidencia, las reglas de aplicación de las penas y las inherentes a la cancelación de los antecedentes penales y la creación de una comisión que realizara un Código de Justicia de Menores.¹⁴⁴

En el siguiente cuadro se analizará el cumplimiento de las exigencias de los tratados internacionales en el sistema francés:

¹⁴² González Tascón, María Marta, *El tratamiento de la delincuencia juvenil en la Unión Europea: hacia una futura política común*, Lex Nova, Madrid, 2010, pp. 152-167.

¹⁴³ Junger-Tas, Josine, Decker, Scott H. (eds.), *Óp., Cit.*, pp. 173-185.

¹⁴⁴ González Tascón, María Marta, *Óp., cit.*, p. 222.

| Tratado internacional | Carta de la infancia delinciente y Código penal |
|---|---|
| <p>Convención sobre los derechos del niño., art. 40, inciso 3, subinciso b), edad penal mínima</p> | <p>Desacuerdo: la carta será aplicable a los menores de 18 años a quienes se les atribuya la comisión de una infracción penal (considerada crimen, delito o falta) y se encuentren dotados de discernimiento que les permita conocer y comprender la conducta, sin embargo no se establece una edad penal mínima.</p> <p>El Código penal no prevé una edad mínima de exención de responsabilidad penal.</p> |
| <p>Reglas de Beijing, regla 3.3, se procurará asimismo extender el alcance de los principios contenidos en las Reglas a los delincuentes adultos jóvenes.</p> <p>Regla 4.1 En los sistemas jurídicos que reconozcan el concepto de mayoría de edad penal con respecto a los menores, su comienzo no deberá fijarse a una edad demasiado temprana habida cuenta de las circunstancias que acompañan a la madurez emocional, mental e intelectual.</p> <p>5.1 El sistema de justicia de menores</p> | <p>Acierto: 122-8 del Código Penal prevé que los mayores de 18 años y hasta 21, gozarán de beneficios para ellos a nivel penitenciario o por lo que hace a la eliminación de antecedentes penales.</p> <p>Acierto: art. 122-8 del Código penal prevé la aplicación de penas para menores de entre 13 y menos de 18 años, edad, que se considera no tan temprana.</p> <p>Desacuerdo: en el caso de personas de</p> |

| | |
|--|---|
| <p>hará hincapié en el bienestar de éstos y garantizará que cualquier respuesta a los menores delincuentes será en todo momento proporcionada a las circunstancias del delincuente y del delito.</p> <p>Regla 18.1 para evitar en la medida de lo posible el confinamiento en establecimientos penitenciarios, la autoridad competente podrá adoptar una amplia diversidad de decisiones.</p> <p>Regla 22, personal especial y capacitado.</p> | <p>entre 16 y menos de 18 años reincidentes, el sistema de justicia penal juvenil no les concede el beneficio de castigos atenuantes en virtud de su minoría de edad, por lo que los considera como adultos.¹⁴⁵</p> <p>Acierto: la ley prevé diversas medidas alternas al confinamiento: remisión del menor a servicios de asistencia a la infancia, actividades de día, actividades educativas en centros especializados, prohibición de entrar a territorio francés, multas, suspensión de derechos cívicos, civiles y de familia o la prohibición de residencia, entre otras.</p> <p>Acierto: existe un servicio de protección judicial de la juventud: informa la situación particular del menor (condiciones familiares, sociales, económicas, psicológicas, educativas), propone medidas a imponer y vela por el cumplimiento de las medidas adoptadas por el órgano judicial.</p> |
| <p>Directrices de Riad, art. 46, reclusión como último recurso y por el periodo</p> | <p>Inobservancia: la pena máxima para es de 20 años en internamiento, que</p> |

¹⁴⁵ Castaignède, Jocelyne, *La Responsabilidad penal del menor en el Derecho francés: la preocupante evolución del concepto*, Revista Eguzkilore, núm. 23, San Sebastián, diciembre 2009: p.286 www.ehu.eus/documents/1736829/2118745/La+responsabilidad+penal+del+menor+en+el+derecho+francés.pdf.

| | |
|---|--|
| mínimo necesario. | equivale a la cadena perpetua para adultos. |
| Reglas de las Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad, art. 2, encarcelamiento o privación de la libertad por un periodo mínimo necesario y en casos excepcionales. | Inobservancia: un menor puede ser internado hasta 20 años, por lo que no es un periodo mínimo necesario y ello coarta la posibilidad de un tratamiento exitoso y de no reincidencia. |
| Reglas de Tokio, 2.3 para una mayor flexibilidad, compatible con el tipo y la gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delincuente y la protección de la sociedad, y evitar la aplicación innecesaria de la pena de prisión, el sistema de justicia penal establecerá una amplia serie de medidas no privativas de la libertad, desde la fase anterior al juicio hasta la fase posterior a la sentencia. | Desacuerdo: si bien es cierto, la Carta prevé medidas no privativas de libertad, prevé otras más que sin llegar a recluir al menor en prisiones, si lo privan de libertad, como lo son: internamiento en establecimiento o institución pública o privada de educación, formación profesional o médico-pedagógico o la reclusión en internado para menores delincuentes en edad escolar, sin contemplarse que no es necesario privar de libertad a los menores para proveerlos de educación, salud o formación. |

El sistema francés se concibe asimismo como un sistema educativo, más que represivo, sin embargo, aunque no se prevén penas como las de internamiento en prisiones con adultos para menores de edad, el hecho de tener la posibilidad de internarlos hasta por 20 años, lleva a cuestionar si en realidad se busca una educación del menor y no un castigo tan severo que de ninguna manera conseguirá dicho fin.

Sistema asiático

Los países asiáticos son conocidos por sus estrictos sistemas penales, pues en

muchos de ellos incluyendo los países árabes se contempla la pena de muerte aún, incluso para los menores de edad; en este apartado se abordarán brevemente los sistemas japonés, chino y árabe, pues se considera que tienen sistemas totalmente diferentes, pero al mismo tiempo convergentes en una estricta política criminal, aunque basada en diferentes pensamientos jurídicos e incluso religiosos.

a)Japón

Es uno de los países asiáticos más desarrollados del mundo y cuyos habitantes gozan de un sistema de educación muy elevado, lo que hace que su población tenga un nivel cultural alto; en las escuelas lo que se fomenta en los niños es la disciplina, cooperación y empatía, todo esto genera altos estándares educacionales; que generaban presión de lograr la excelencia académica en los estudiantes.

Este tipo de sistema educativo ha sido criticado, pues los estudiantes carecen de muchas oportunidades para expresarse y gozan de poco tiempo libre de sus tareas escolares, generando individuos altamente competitivos; sin embargo, los resultados hablan por sí mismos, pues la delincuencia juvenil en dicho país es evidentemente menos elevada que en países occidentales.

Ello se puede deber entre otros factores a: que la mayoría de los nacionales respetan las leyes, cuentan con un excelente desempeño económico (por lo que las tasas de desempleo son muy bajas), su población es homogénea (no tienen grandes índices de migración), tienen una colaboración alta por parte de los ciudadanos en relación a la administración de la justicia criminal, con la idea de que la transgresión a las normas sociales se convierte en un estigma de vergüenza hacia el infractor, cuentan con estrictos controles sobre las armas y las drogas y sistemas de justicia eficaces.

A continuación se verá el contraste entre los tratados internacionales y la legislación penal aplicable en este país asiático:

| Tratado internacional | Ley Juvenil japonesa de 1948 |
|---|--|
| Convención sobre los derechos del niño, art. 37, b), prohibición de pena capital. | Inobservancia: a los menores de edad se les puede aplicar la pena de muerte. Inobservancia: Los mayores de 16 |

| | |
|---|---|
| <p>Art. 37, c), separación de menores y adultos en centros de internamiento.</p> <p>Art. 40, inciso 3), subinciso b), edad penal mínima</p> | <p>años pueden ser internados en prisiones con adultos.</p> <p>La aplicación de esta ley era para los mayores de 16 y menores de 20 años, sin embargo se redujo la edad penal en el año 2000 a los 14 años, y se les podía juzgar en cortes criminales de adultos (joven infractor).</p> <p>Antes de los 14 años, se consideraba que al menor delincuente como niño infractor.</p> |
| <p>Reglas de Beijing, 5.1 los sistemas de justicia de menores harán hincapié en el bienestar de éstos y garantizará que cualquier respuesta a los menores delincuentes será en todo momento proporcionada a las circunstancias del delincuente y del delito.</p> <p>Regla 17.2, no se puede aplicar la pena capital en ninguna circunstancia.</p> <p>Regla 18 inciso b), prohibición de obligar a menores a trabajar</p> <p>Regla 22, personal especial y capacitado.</p> | <p>Desacuerdo: está prevista la pena de muerte para menores de edad en Japón para cierto tipo de delitos, lo cual es desproporcionado a cualquier conducta delictiva.¹⁴⁶</p> <p>Las penas en internamiento pueden ir de 10 a 15 años.</p> <p>Inobservancia: se puede aplicar la pena de muerte a menores de edad.</p> <p>Desacuerdo: se obliga a los menores a trabajar en los centros de reclusión.</p> <p>Acierto: existen oficiales probatorios de las cortes familiares: cuentan con formación social y conductual, practican exámenes psicológicos y de</p> |

¹⁴⁶ Terril J, Richard, *World criminal justice systems, a comparative survey*, Massachusetts, 2013, pp. 261-268.

| | |
|---|--|
| | <p>aptitud a los menores, llevan a cabo entrevistas con el joven y sus familiares e investigan su entorno familiar, social, educativo, laboral y antecedentes criminales; preparan un perfil criminológico del menor que auxilia al juez para determinar la mejor manera de tratarlo.</p> |
| <p>Directrices de Riad, directriz IV, inciso A., 16, elaboración de medidas y programas dirigidas a las familias la oportunidad de aprender funciones y obligaciones de los padres con el desarrollo y cuidado de sus hijos.</p> | <p>Acierto: la ley prevé como medida de tratamiento que el menor y sus familiares acudan a un centro de orientación (Ministerio de Salud y Bienestar), en donde hay especialistas en medicina, psicología y trabajo social con la finalidad de asistir a los niños y sus padres con terapias y asesoría.</p> |
| <p>Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, regla 29, en todos los centros de detención, los menores deben estar separados de los adultos, a menos que pertenezcan a la misma familia.</p> | <p>Desacuerdo: un menor puede ser internado a partir de los 16 años en prisiones con adultos, sin que se ordene su separación.</p> |
| <p>Reglas de Tokio, regla 8.1, la autoridad judicial, que tendrá a su disposición una serie de sanciones no privativas de la libertad, al adoptar su decisión deberá tener en consideración las necesidades de rehabilitación del delincuente, la protección de la sociedad y los intereses</p> | <p>Acierto: se puede canalizar a los menores a escuelas de entrenamiento del Ministerio de justicia juvenil para recibir rehabilitación, educación y servicios vocacionales, atendiendo a sus circunstancias y a sus necesidades específicas para lograr</p> |

| | |
|--|--------------------|
| de la víctima, quien será consultada cuando corresponda. | su rehabilitación. |
|--|--------------------|

De acuerdo con la ley juvenil, el propósito del sistema es protector, corrector, rehabilitador y preventivo, se busca la educación del menor como medio para evitar la reincidencia y la estigmatización del menor.

b) Arabia Saudita

Este país árabe a pesar de ser suscriptor de la Convención sobre los Derechos del Niño ha realizado reservas de carácter general a la misma, dado que argumenta que existen artículos que se contraponen a las leyes islámicas.¹⁴⁷

El fuerte arraigo a la religión conlleva a que las leyes islámicas tengan un carácter eminentemente religioso (el Sharia es la ley del Islam y significa *cualquier cosa que Dios haya establecido a sus adoradores para su comportamiento como un acto de fe*¹⁴⁸), los musulmanes tienen una adoración ciega a su código religioso, el Corán,¹⁴⁹ y a su dios Allah, a quien debe obedecerse en todo momento; el sistema judicial se encuentra muy apegado a los principios de ética y moral plasmados en su sistema religioso.

En Arabia Saudita no existe un sistema especializado de justicia de menores, sino que se les juzga como adultos, bajo la premisa de que debe evitarse la reincidencia y asegurar la vida de la sociedad.¹⁵⁰ A pesar de que este país ha firmado y ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño (con reservas importantes) y que incluso en él se crearon las Directrices de Riad, la situación de los menores es alarmante, sobretodo de las mujeres.

Se explicarán en el cuadro correspondiente las inconsistencias del sistema de justicia penal saudí con los ordenamientos internacionales abordados:

¹⁴⁷ Fondo de las Naciones Unidas para la Protección de la Infancia, *Justicia Juvenil*, disponible en: <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/digest3s.pdf>

¹⁴⁸ Al Qaradawi, Yusuf, Khalifa, Al-Hadi (trad.), *Islamic Law in the modern World*, Wamy House International, Riyadh, 2000, p. 1

¹⁴⁹ Mandirola Brieux, Pablo, *Introducción al derecho islámico*, Ediciones Jurídicas y sociales, Madrid, 1998, p. 99.

¹⁵⁰ Orlando, Pablo, *El Derecho Penal Islámico y su concepción de la pena*, Revista Derecho y Humanidades, Buenos Aires, No. 16 vol. 1, 2010, pp. 209-221.

| Tratados internacionales | Sistema de justicia Violaciones al sistema de protección internacional de menores. |
|---|--|
| <p>Convención sobre los derechos del niño, art. 37 inciso a), prohibición de tortura, tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, pena capital o prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación.</p> | <p>Violación flagrante a este artículo, pues las mujeres sobretodo son sometidas a tratos crueles e inhumanos, por delitos como el adulterio¹⁵¹. Existe la pena de muerte y la cadena perpetua tanto para hombres como para mujeres.</p> |
| <p>Reglas de Beijing. 2.3 En cada jurisdicción nacional se procurará promulgar un conjunto de leyes, normas y disposiciones aplicables específicamente a los menores delincuentes, así como a los órganos e instituciones especializados. Regla 4.1, edad penal no demasiado temprana atendiendo a circunstancias de madurez emocional, mental e intelectual.</p> | <p>No existe un procedimiento, ley u ordenamiento legal alguno especializado en menores delincuentes, las leyes penales son aplicables a todas las personas sin distinción alguna y se basan principalmente en principios religiosos. En 2006, la edad penal subió para los hombres de los 7 a los 12 años y para las mujeres no se determinó. ¹⁵², siendo las más vulnerables ante el sistema judicial. En el derecho islámico penal, se debe colmar dos requisitos para que a una</p> |

¹⁵¹ Las mujeres en Arabia Saudita son obligadas a contraer matrimonio cuando están en la pubertad, por eso pueden ser juzgadas por delitos como la infidelidad o la desobediencia a su esposo.

¹⁵² Terril, J. Richard, Óp., cit. pp. 598-602.

| | |
|---|---|
| <p>Regla 5.1: el sistema de justicia de menores hará hincapié en el bienestar de éstos y garantizará que cualquier respuesta a los menores delincuentes será en todo momento proporcionada a las circunstancias del delincuente y del delito.</p> <p>Regla 7.1, derechos de los menores, garantías procesales mínimas.</p> <p>Regla 15.1, derecho a un abogado o asesor jurídico durante todo el proceso.</p> <p>Regla 17.2, prohibición de pena capital ni sanciones corporales.</p> <p>Regla 22, especialización de personal administrador de justicia de menores, procurando representación equitativa entre hombres, mujeres y grupos minoritarios.</p> | <p>persona se le pueda imponer una pena: que la persona tenga características de la pubertad, aunque no sea mayor de edad (no se toma en cuenta su madurez mental y emocional) y que tenga conocimiento efectivo de lo prohibido; lo que implica que los menores de edad pubertos serán procesados y sentenciados como adultos.</p> <p>No existe proporcionalidad del castigo a las circunstancias del delito y el delincuente, frecuentemente se aplica la Ley del Talión (ojo por ojo, diente por diente), bajo la falsa creencia de que se creará un equilibrio y no incurrir en excesos en la pena.¹⁵³</p> <p>No gozan de la presunción de inocencia, ni del derecho a que sus padres se encuentren presentes.</p> <p>No tienen derecho a un abogado o asesor jurídico.</p> <p>Se prevé la pena de muerte, las mutilaciones, apedreamiento, azotes.</p> <p>El Buró de Investigación y Persecución Pública no emplea personas con especialización en casos de jóvenes, el sistema jurídico no emplea fiscales o jueces mujeres; a pesar de que en</p> |
|---|---|

¹⁵³ Mandirola Brieux, Pablo, Óp., cit., pp. 99-102.

| | |
|---|--|
| | <p>2008 se graduó la primera generación de abogados con mujeres como parte de ella, el Ministerio de justicia se negó a otorgarles licencia para ejercer.</p> |
| <p>Directrices de Riad, art. 46, reclusión como último recurso</p> <p>Art. 52, prohibición de castigos severos</p> | <p>Los menores son reclusos en prisiones de adultos, pues no existen centros de internamiento especiales para ellos.</p> <p>Pena de muerte, fusilamiento, las mujeres pueden ser apedreadas hasta la muerte, se les pueden amputar extremidades por la comisión de ofensas sin gravedad.</p> |
| <p>Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, regla 4, la aplicación de las reglas debe ser imparcial, sin discriminación alguna por ningún motivo, se deberán respetar las creencias religiosas y culturales, así como las prácticas y preceptos morales de los menores.</p> <p>Regla 13, no se deberá negar a los menores privados de libertad, por razón de su condición, los derechos civiles, económicos, políticos, sociales o culturales que les correspondan de conformidad con la legislación nacional o el derecho internacional y</p> | <p>Se aplica el sistema de mayores a los menores, no existe una especialización; por otro lado las mujeres son castigadas con mayor severidad que los hombres.</p> <p>El sistema penal está muy ligado a la religión, sin embargo sus creencias, llevan a la violación de derechos humanos de los menores que infringen las leyes penales al ser tan severas y desproporcionadas.</p> <p>No tienen los menores derecho a asesoría legal o representación por parte de un abogado en ningún caso.</p> |

| | |
|--|---|
| que sean compatibles con la privación de la libertad. | |
| Reglas de Tokio, 2.3 A fin de asegurar: mayor flexibilidad, compatible con el tipo y la gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delincuente y la protección de la sociedad, y evitar la aplicación innecesaria de la pena de prisión, el sistema de justicia penal establecerá una amplia serie de medidas no privativas de la libertad. | Las medidas alternas a la privación de la libertad tienen gravedad importante, pues existe por ejemplo la posibilidad de mutilación de miembros, los azotes y castigos degradantes. |

Según reportes de la organización Human Rights Watch¹⁵⁴, a pesar de que Arabia Saudita ha ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual prohíbe la pena de muerte para los menores de edad, esto no es respetado bajo el argumento de que algunos de los artículos contenidos en dicho ordenamiento jurídico contradicen a las leyes islámicas. De hecho, algunos niños al momento de ser procesados y hallados culpables fueron ejecutados por las autoridades sauditas. La última ejecución de este tipo fue registrada en el año 2009.¹⁵⁵

2.3 JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN A MENORES INFRACTORES

A) Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

En el concierto de las naciones, la protección de los derechos de menores en conflicto con la ley penal constituye un compromiso irrenunciable frente a las

¹⁵⁴ Fuente: <https://www.hrw.org/es/world-report/2016/country-chapters/284952>

¹⁵⁵ *Ibidem*.

constantes violaciones que atentan contra éstos. Bajo esta perspectiva, con independencia de la normativa vigente internacional sobre los derechos humanos de los niños, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el tema. Destacan, entre otros, los casos que a continuación se desarrollarán.

Caso 1: Instituto de Reducción del Menor vs. Paraguay

La sentencia de 2 de septiembre de 2004¹⁵⁶ es la primera en su género que habla directamente sobre la justicia para menores infractores dentro del sistema penal. En esta se fijaron y reafirmaron los estándares sobre la protección especial que los adolescentes requieren por su condición distinta a la de un adulto, parámetros ya reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en sus artículos 1.1., 2, 8.1. y 19.¹⁵⁷ El caso hace referencia a la detención y privación de la libertad de niños de manera deplorable, en donde se rompieron todos los estándares internacionales, prevaleciendo la sobrepoblación, hacinamiento, insalubridad, falta de infraestructura adecuada, así como guardias carcelarios insuficientes y sin capacitación adecuada. Ante esta situación, como señala Beloff:

“La Corte-IDH fijó un elevado estándar que exigiría un nuevo diseño de la estructura de la justicia de menores desde lo que se refiere al mecanismo de selección y designación de los jueces de las instancias revisoras, el juzgamiento conjunto de personas mayores y menores de edad en las jurisdicciones que lo habilitan hasta el proceso de ejecución de la sanción, entre muchas otras cuestiones.”¹⁵⁸

Como resultado evidente de la sentencia en comento, las diversas autoridades inherentes al procedimiento de justicia para adolescentes deben ser especializadas en la materia, entiéndanse ministerio público, policía, defensor, órganos jurisdiccionales, etc.

Caso 2: Villagrán Morales y otros vs. Guatemala

El art. 4° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por

¹⁵⁶ Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf

¹⁵⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf>

¹⁵⁸ Beloff, Mary, *Protección a la niñez en América Latina. Fortalezas y debilidades*. Consejo de la Judicatura del Estado de Nuevo León, México, 2014, disponible en: <http://www.pjenl.gob.mx/Publicaciones/Libros/30/docs/30.pdf>

la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente”.¹⁵⁹ Por su parte, el artículo 19 del referido instrumento estipula que: “Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.¹⁶⁰

Son precisamente estos derechos los que se vieron vulnerados en el caso de los Niños de la calle¹⁶¹, en donde agentes del Estado de Guatemala (concretamente miembros de la Policía Nacional), secuestraron, torturaron y dieron muerte a cuatro jóvenes, tres de ellos niños. En este sentido, la sentencia establece que:

“El derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerrequisito para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido. Debido al carácter fundamental del derecho a la vida, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo. En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no solo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él”.¹⁶²

Caso 3: Rosendo Cantú y otra vs. México

Los hechos del caso en referencia tuvieron su origen en la violencia física y sexual cometida por agentes militares a la señora Rosendo Cantú, una mujer indígena que en su calidad de menor de edad fue víctima de estos actos delictivos (cuando acontecieron, contaba con diecisiete años).¹⁶³

¹⁵⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Óp., Cit.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁶¹ Corte-IDH. Niños de la calle (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Reparaciones y Costas, sentencia de 26 de mayo de 2001, serie C, n.º 77. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_77_esp.pdf

¹⁶² *Ibid.*, párrafo 144.

¹⁶³ Corte-IDH, Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 31 de agosto de 2010, serie C, n.º 216. Disponible en: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_225_esp.pdf

La Corte Interamericana determinó que existieron fallas y omisiones en la investigación de los hechos, además que la víctima no tuvo la atención médica, psicológica especializada por su condición de niña. Entre otros, no fueron respetados los derechos a las garantías y protección judiciales, establecidos en los arts. 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los arts. 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio de la señora Rosendo Cantú por la intervención de la jurisdicción penal militar en la investigación de los hechos y por la falta de un recurso efectivo para impugnar dicha intervención.

Asimismo, el Estado es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, establecidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 de la misma y por el incumplimiento del artículo 7.b de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer por las faltas y omisiones en el procesamiento de la denuncia y la falta de debida diligencia en las investigaciones. Finalmente, el Estado incumplió la obligación de garantizar, sin discriminación, el derecho de acceso a la justicia, establecido en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de la señora Rosendo Cantú, por la falta de un intérprete para interponer su denuncia y recibir en su idioma información relativa a la misma.¹⁶⁴

B) Jurisprudencia en México en materia del sistema integral de justicia penal para adolescentes

En México, a la par de la expedición del marco jurídico protector de los derechos fundamentales de menores en conflicto con la ley penal, se ha impulsado la creación y fortalecimiento administrativo de entidades encargadas de articular el sistema integral de justicia penal para adolescentes. Así, en la misma medida en que ha ido perfeccionándose el orden normativo e institucional en la materia, también se ha desarrollado una labor jurisprudencial que con el tiempo ha dotado de mayor certeza a las autoridades y operadores jurídicos. En este apartado,

¹⁶⁴ *Ibidem*.

presentaremos algunas de las tesis más relevantes que se han publicado.

Caso 1¹⁶⁵: DEFENSA ESPECIALIZADA EN EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES. LA ESPECIALIZACIÓN DEL DEFENSOR A TRAVÉS DE LA PRÁCTICA PROFESIONAL EN LA MATERIA DEBE COMPROBARSE OBJETIVAMENTE.

Hechos: Un quejoso (persona adolescente) promovió juicio de amparo directo contra la sentencia de segunda instancia que confirmó el fallo primigenio, advirtiéndose que la juzgadora en audiencia de juicio preguntó a su defensor si contaba con especialización en el sistema de adolescentes, contestando que no, pero bajo protesta de decir verdad manifestó que trabajó en el Instituto del Consejo de Menores del Estado de México como secretario proyectista y de acuerdos; además, indicó que había postulado una cantidad importante de asuntos de adolescentes y que tenía cursos y diplomados; a lo anterior, la juzgadora indicó que certificaba que le constaba que dicho licenciado había llevado diversos asuntos de adolescentes desde el anterior sistema, y que aun cuando no contaba con la especialidad en el sistema para adolescentes, estimaba que sí tenía especialidad, por experiencia; por lo cual se le tuvo como defensor del adolescente y lo representó hasta el dictado de la sentencia; sin embargo, en segunda instancia no fueron valoradas esas manifestaciones por la alzada.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que cuando un defensor refiere que tiene la especialidad en el sistema de justicia penal para adolescentes, por experiencia, debido a que ha trabajado en alguna institución donde se resuelven asuntos de adolescentes o porque ha postulado diversos asuntos de éstos, además de tener cursos y diplomados, no basta su sola manifestación, ya que dicha especialidad sólo puede probarse mediante una certificación expedida por una institución educativa con reconocimiento oficial (especialidad académica), o a través de una práctica profesional en la materia, por un plazo razonablemente prolongado y un prestigio o reconocimiento adquirido en

¹⁶⁵Tesis con registro digital: 2025696, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Undécima Época, Materia(s): Constitucional, Penal, Tesis: II.3o.P.28 P (11a.)

ella, que respalde su conocimiento amplio y actualizado (práctica profesional); respecto a esta última, para que la juzgadora pueda certificar que un abogado tiene la especialización por práctica profesional, debe fundamentar y motivar con elementos objetivos, para que el justiciable tenga conocimiento de los parámetros que consideró para determinar que el defensor tiene práctica profesional especializada.

Justificación: Los artículos 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 41 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes prevén la especialización en el sistema citado, entre otros aspectos, la del defensor. Por otra parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 337/2016 y en el amparo directo en revisión 140/2015, señaló que la especialización puede acreditarse de dos formas: a) por medio de una certificación expedida por una institución educativa con reconocimiento oficial; o b) por una práctica profesional en la materia, por un plazo razonablemente prolongado y un prestigio o reconocimiento adquirido en ella, que respalde su conocimiento amplio y actualizado. En relación con la segunda forma de acreditación, el principio de seguridad jurídica tutelado en los artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero, de la Constitución General, exige que las autoridades fundamenten y motiven sus determinaciones para disminuir su ámbito de discrecionalidad; asimismo, el interés superior del menor de edad y el principio pro persona vinculan a las autoridades a optar por la interpretación que mayor protección ofrezca al adolescente. En ese tenor, el carácter de especialista del defensor mediante práctica profesional debe justificarse con elementos objetivos, por ejemplo, a través de las documentales o nombramientos que avalen la experiencia profesional a la que alude el profesionista o la expresión de los juicios en los que ha participado y la descripción objetiva de su participación o cualquier otro elemento que permita constatar la información a cualquier persona, siendo insuficiente la protesta bajo decir verdad de que lo posee o la certificación de la juzgadora de que le consta que ha defendido asuntos en el sistema.

Caso 2¹⁶⁶: PROCEDIMIENTO ABREVIADO PARA ADOLESCENTES. AL NO ESTAR REGULADO EXPRESAMENTE EN LA LEY NACIONAL DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES, ES IMPROCEDENTE QUE ACUDAN A ESTA FORMA DE TERMINACIÓN ANTICIPADA DEL PROCESO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 20, APARTADO A, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, CON BASE EN LA APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Hechos: El adolescente quejoso promovió juicio de amparo indirecto contra la resolución de la alzada que anuló la audiencia en la que se pronunció la sentencia recurrida y ordenó la reposición del procedimiento abreviado, y en sus conceptos de violación refirió que el artículo 20, apartado A, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe ser interpretado en el sentido de que él puede acceder al procedimiento abreviado sin necesidad de aceptar expresamente su participación en los hechos que se le atribuyen, siempre que consienta ser juzgado en esa forma de terminación anticipada del proceso con conocimiento de su derecho a acudir a un juicio oral, en el que tiene la oportunidad de ofrecer pruebas e interrogar a los testigos de cargo. El Juez de Distrito negó el amparo, al considerar que se actualizó un impedimento técnico que imposibilitó el examen de los planteamientos efectuados por el adolescente quejoso, en virtud de que no podría analizarse la constitucionalidad de la resolución reclamada, a la luz de una legislación que no resulta aplicable al caso concreto, pues la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes no regula el procedimiento abreviado, y los preceptos que sí lo hacen del Código Nacional de Procedimientos Penales no pueden aplicarse supletoriamente, dado que con ello se vulneraría en su perjuicio el principio de legalidad, al constituirse a través de dicha instancia constitucional a favor del adolescente quejoso un derecho no reconocido a su favor ni constitucional ni legalmente; inconforme, el adolescente quejoso interpuso el recurso revisión.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que al no estar

¹⁶⁶ Tesis aislada, con registro digital 2025057, Tribunales Colegiados de Circuito, Undécima Época, Materia(s): Penal, Tesis: XVII.1o.P.A.3 P (11a.). Libro 16, Agosto de 2022, Tomo V, página 4486

regulado expresamente el procedimiento abreviado –previsto en el artículo 20, apartado A, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos– en la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, es improcedente que éstos acudan a esta forma de terminación anticipada del proceso con base en la aplicación supletoria del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Justificación: Lo anterior, ya que del proceso legislativo que dio origen a la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, se advierte que el legislador no tuvo la intención de establecer en dicha ley el procedimiento abreviado para adolescentes (*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*), pues de haber sido ésa su intención, hubiera adoptado la propuesta contenida en el proyecto del Código Nacional de Justicia para Adolescentes, conforme a la cual se permitía la procedencia de esa forma de terminación anticipada y se regulaba, considerando el sistema especial de protección de derechos para las personas adolescentes, lo que no ocurrió, ya que la ley nacional mencionada sólo dispone como soluciones alternas los acuerdos reparatorios y la suspensión condicional del proceso, lo que refleja la intención del legislador de no establecer como forma de terminación anticipada del proceso, el procedimiento abreviado. Con base en lo anterior, de aceptar la aplicación supletoria del Código Nacional de Procedimientos Penales en lo relativo a la procedencia y requisitos del procedimiento abreviado, para introducir esa figura jurídica en el sistema integral de justicia penal para adolescentes, se contravendría la intención del legislador de no permitir esa forma anticipada de terminación del proceso, tratándose de adolescentes. Máxime que los principios que regulan el sistema integral de justicia penal para adolescentes resultan incompatibles con la figura del procedimiento abreviado, que tiene su fundamento constitucional en el artículo 20, apartado A, fracción VII, por lo que tal forma de terminación anticipada del proceso podrá decretarse únicamente en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley.

Caso 3¹⁶⁷: APELACIÓN EN EL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES. EL ARTÍCULO 174 DE LA LEY NACIONAL RELATIVA NO FACULTA A LAS PARTES NI AL TRIBUNAL DE ALZADA PARA QUE DECIDAN SI SE CELEBRA O NO UNA AUDIENCIA EN LA QUE SE RESUELVA DICHO RECURSO, PUES EL DICTADO DE LA SENTENCIA RESPECTIVA DEBE REALIZARSE EN FORMA ORAL Y EN LA AUDIENCIA CORRESPONDIENTE.

El precepto citado establece: “Si al interponer el recurso, al contestarlo o al adherirse a él, alguno de los interesados manifiesta en su escrito su deseo de exponer oralmente alegatos aclaratorios sobre los agravios, o bien cuando el Magistrado especializado lo estime pertinente, decretará lugar y fecha para la celebración de la audiencia, la que deberá tener lugar dentro de los cinco y quince días después de que fenezca el término para la adhesión.—El Magistrado especializado, en caso de que las partes soliciten exponer oralmente alegatos aclaratorios o en caso de considerarlo pertinente, citará a audiencia de alegatos para la celebración de la audiencia, a fin de que las partes expongan oralmente sus alegatos aclaratorios sobre agravios, la que deberá tener lugar dentro de los cinco días después de admitido el recurso.”. De su contenido deriva, en lo conducente, que la autoridad de segunda instancia que deba resolver sobre el medio de impugnación sólo podrá celebrar la audiencia cuando el apelante o diverso sujeto procesal manifieste su interés en exponer alegatos aclaratorios sobre los agravios, o bien cuando el propio tribunal lo estime pertinente, lo que se contrapone al modelo de enjuiciamiento del actual sistema procesal penal acusatorio y oral (contenido también en la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes), el cual se desarrolla con base en la llamada “metodología de audiencias”, donde es deber insoslayable acatar y dar cumplimiento irrestricto a los principios rectores de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, salvo las excepciones constitucional y legalmente establecidas. A lo que debe añadirse que en el trámite de la segunda

¹⁶⁷ Tesis: II.2o.P.77 P (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, enero de 2019, Libro 62, Tomo IV, p. 2306.

instancia pueden ofrecerse pruebas para resolver el medio de impugnación, como lo prevé el artículo 484 del Código Nacional de Procedimientos Penales (de aplicación supletoria a la ley para adolescentes indicada, de acuerdo con su artículo 10), cuando: a) El recurso se fundamente en un defecto del proceso y se discuta la forma en que fue llevado a cabo un acto, en contraposición a lo señalado en las actuaciones, en el acta o registros del debate, o en la sentencia; b) Sea indispensable para sustentar el agravio que se formula; y, c) Tengan el carácter de superveniente. Entonces, ante la expectativa de que alguna de las partes, por excepción, tenga interés en ofertar un medio de prueba por estimar actualizada alguna de las hipótesis enunciadas, se justifica realizar la audiencia de segunda instancia, de manera que puedan debatir verbalmente sobre las cuestiones que consideren favorables a su respectivo interés; de ahí que el artículo 174 de la Ley Nacional invocada no puede constituir una facultad conferida a las partes ni al tribunal de alzada para que decidan si se celebra o no una audiencia en la que se resuelva el recurso de apelación, pues el dictado de la sentencia respectiva debe realizarse en forma oral y en la audiencia correspondiente. Por ende, con el fin de garantizar el respeto del derecho fundamental del adolescente sentenciado a ser juzgado en audiencia pública, como lo prevé el artículo 20, apartado B, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y convencionalmente lo exige el artículo 14, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se requiere realizar una audiencia pública en segunda instancia para recibir, mediante debate oral, las manifestaciones de las partes, pronunciar la sentencia que corresponda y, adicionalmente, explicarla, por ser un derecho de las partes en el procedimiento oral. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito. Amparo directo 94/2018. 13 de septiembre de 2018. Unanimidad de votos. Ponente: Andrés Pérez Lozano. Secretario: Luis Enrique Zavala Torres.

Caso 4¹⁶⁸: SENTENCIA EMITIDA EN EL SISTEMA PREVISTO EN LA LEY NACIONAL DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA

¹⁶⁸ Tesis: (I Región) 7o.1 P (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, noviembre de 2018, Libro 60, Tomo III, p. 2577.

ADOLESCENTES. PREVIO A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, DEBE AGOTARSE EL RECURSO DE APELACIÓN, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 168 Y 172 DE DICHA LEY, EN RELACIÓN CON EL DIVERSO 459 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

Del artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, se advierte que el juicio es improcedente si no se agota el principio de definitividad, previamente a que se promueva, ya que es un medio extraordinario de defensa y únicamente procede contra actos definitivos, esto es, respecto de aquellos actos o resoluciones que ya no puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas por algún recurso o medio de defensa legal ordinario. Por ello, si en la ley que rige el acto reclamado existe un recurso o medio ordinario de defensa, conforme al cual, pueda ser modificado, revocado o nulificado, el quejoso estará obligado a agotarlo, previo a acudir a la instancia constitucional. Ahora, del análisis conjunto de los artículos 172 a 175 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, se obtiene que el recurso de apelación contra las resoluciones del juzgado de control se interpondrá por escrito ante la misma autoridad que dictó la resolución, dentro de los cinco días contados a partir de aquel en que surta efectos la notificación si se tratare de auto o cualquier otra providencia, y de siete días, si fuera sentencia definitiva y, además, la apelación contra el sobreseimiento dictado por el tribunal de juicio oral se interpondrá ante el mismo tribunal dentro de los cinco días siguientes a su notificación, y contra las sentencias definitivas dictadas por el tribunal de enjuiciamiento se interpondrá ante el tribunal que conoció del juicio, dentro de los quince días siguientes a la notificación de la resolución impugnada, mediante escrito, en el que se precisarán las disposiciones violadas y los motivos de agravio correspondientes. Por su parte, el artículo 168 de la ley para adolescentes mencionada establece que las resoluciones judiciales podrán recurrirse sólo por los medios y en los casos expresamente establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales y en la propia legislación; además de que el derecho de recurrir corresponderá sólo a quien le sea expresamente otorgado y pueda resultar afectado por la resolución, y que sólo se admitirán los

recursos de revocación y apelación, según corresponda. En este sentido, el artículo 459 del Código Nacional señalado prevé que la víctima u ofendido, aunque no se haya constituido como coadyuvante, podrá impugnar por sí o por medio del Ministerio Público, entre otras resoluciones, las que versen sobre la reparación del daño causado por el delito, cuando estime que hubiere resultado perjudicado por la misma; por tanto, en términos de los artículos 168 y 172 de la ley para adolescentes invocada, en relación con el diverso artículo 459 referido, se concluye que contra la sentencia emitida en el sistema previsto en la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, procede el recurso de apelación, el cual debe agotarse previo a la promoción del juicio de amparo, ya que, de no ser así, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, indicado. SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA PRIMERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO. Amparo directo 117/2018 (cuaderno auxiliar 726/2018) del índice del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, con apoyo del Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México. 26 de septiembre de 2018. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Isabel Alcalá Valenzuela. Secretario: Fernando Gutiérrez Toledano.

Caso 5¹⁶⁹: SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. PARA IMPONER AL INFRACTOR LA MEDIDA SANCIONADORA DE INTERNAMIENTO, POR SEGURIDAD JURÍDICA, DEBE EXPRESARSE LA MOTIVACIÓN QUE JUSTIFIQUE EL PLAZO DE SU DURACIÓN, CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y MÍNIMA INTERVENCIÓN, CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

De acuerdo con el artículo 145 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, la autoridad judicial especializada en la materia cuenta con cierto grado de discrecionalidad para elegir las medidas aplicables al

¹⁶⁹ Tesis: XIII.P.A.53 P (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, noviembre de 2018, Libro 60, Tomo III, p. 2578.

adolescente infractor y su duración; sin embargo, ello no significa que su actividad se aparte de los parámetros constitucionales, pues debe cumplir con la fundamentación y motivación suficientes para explicar cuáles fueron las razones que la llevaron a determinar qué medidas sancionadoras son las aplicables y el tiempo de duración de éstas en atención al principio de proporcionalidad entre el hecho que juzga y la medida aplicada, a efecto de otorgar seguridad jurídica al infractor, pues de otra manera, la actividad jurisdiccional sancionadora se tornaría arbitraria. Por tanto, desde un enfoque constitucional dirigido al sistema de justicia para adolescentes, tutelado por el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el principio de seguridad jurídica, garantizado por el diverso artículo 16 constitucional, se cumple si en la sentencia la autoridad judicial expresa la fundamentación y motivación correspondientes, de por qué se determinó el plazo de duración de las medidas sancionadoras, con el objeto de justificar que éstas son proporcionales al hecho que se juzga. En este sentido, la autoridad judicial especializada en justicia para adolescentes está constitucionalmente obligada a expresar las razones particulares y causas especiales mediante las cuales explique cuáles fueron los parámetros que valoró para determinar el plazo de la medida restrictiva de la libertad personal del adolescente infractor (internamiento), con el objeto de demostrar, legalmente, que su decisión cumple con el principio de proporcionalidad. Además, en atención al artículo 18 constitucional, la misma autoridad debe aplicar el principio de mínima intervención, entendido como una medida de breve término que sea lo menos invasiva en la formación del infractor; razón para justificar, mediante la motivación correspondiente, la imposición del plazo máximo de la sanción privativa de la libertad autorizado por la ley. Por tanto, si la autoridad responsable no expone la motivación que justifique la imposición del plazo máximo de cinco años respecto a la medida de internamiento, ello hace inconstitucional la sentencia definitiva, al vulnerar los principios de legalidad, seguridad jurídica, proporcionalidad y mínima intervención, contenidos en los artículos 14, 16 y 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO. Amparo directo

157/2017. 6 de septiembre de 2018. Unanimidad de votos. Ponente: Reyna Oliva Fuentes López, secretaria de tribunal autorizada por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada, en términos del artículo 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el diverso 40, fracción V, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo; y reforma y deroga diversas disposiciones de otros acuerdos generales. Secretario: Víctor Manuel Jaimes Morelos.

Como podemos apreciar, la producción jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha permitido enriquecer y consolidar la esfera protectora de los derechos de los menores en conflicto con la ley penal, al armonizar normas derivadas de fuentes del derecho internacional con el marco jurídico doméstico. Esto ha apuntalado también el desarrollo de una doctrina moderna que orienta sus esfuerzos justamente a garantizar una tutela judicial efectiva para fortalecer nuestro sistema integral de justicia penal juvenil.

Es justamente en este rubro, en donde se propiciará la observancia del principio de mínima intervención o *ultima ratio* para el tratamiento de los delitos cometidos por menores, lo que a su vez contribuirá al descongestionamiento de la carga de trabajo de los órganos encargados de la procuración y administración de justicia. Por lo tanto, a través del principio de intervención mínima por cuyo conducto se configura el espacio de reivindicación de la libertad humana y la garantía necesaria frente al poder punitivo del Estado, que ve limitado su marco de intervención y constituye, al menos en teoría, la base en donde se apoyan los ordenamientos jurídico-penales de los Estados que adoptan un modelo democrático y social de Derecho.¹⁷⁰

Por ello se considera al Derecho Penal como la *ultima ratio* del sistema, que en términos prácticos, dicta que al no ser muy grave la lesión al bien jurídico, o éste no sea tan importante, o cuando el conflicto pueda ser solucionado

¹⁷⁰ González-Salas Campos, Raúl, *La teoría del bien jurídico en el Derecho penal*, Oxford, México 2001, p. 95.

con medios menos radicales que las sanciones penales (incluyendo por supuesto la pena privativa de libertad), deben ser aquéllas las aplicables.¹⁷¹

Atendiendo a este razonamiento, el carácter fragmentario del Derecho Penal que radica en la selectividad de los bienes jurídicos constituye un subprincipio en el que se sustenta también la mínima intervención, puesto que reconoce que solo los bienes jurídicos importantes deben ser protegidos por el Derecho Punitivo. Son los bienes jurídicos para Claus Roxin,¹⁷² un conjunto de postulados necesarios para posibilitar los fines del Estado, entendidos éstos como la pacífica coexistencia de las personas, apoyada en los valores de libertad e igualdad, en donde su adecuada protección se traduce en el impedimento de daños sociales.

Para efectos ilustrativos, los bienes jurídicos se subdividen, en atención a su afectación, en dos grupos: bienes jurídicos individuales y comunitarios. Por los primeros se entienden aquellos cuya lesión implica una afectación que recae en una persona en lo individual; en tanto que los últimos, como su nombre lo indica, se refieren a aquellos casos en que la afectación la resiente la sociedad.¹⁷³ De acuerdo con Francisco Muñoz Conde,¹⁷⁴ para que un bien jurídico sea susceptible de protección por parte del legislador, por cuanto se refiere a la tutela del Derecho penal, se deben reunir tres cualidades esenciales:

- a) La cualidad de merecedor de protección: este elemento alude a deba tratarse de un bien fundamental, válido para una cultura determinada, pues de lo contrario, se corre el riesgo de caerse en la perversión, porque podrían considerarse valiosos los intereses que así lo estimen grupos minoritarios; cuestión que puede evitarse a través de la vigilancia y cuestionamiento de las decisiones políticas.
- b) Necesidad de protección: parte del razonamiento de que no todo bien requiere de protección penal, pues en ocasiones, basta el amparo que le proporcionan otras ramas del Derecho; y es ahí, cuando las diversas materias jurídicas protectoras no cumplan su cometido o fracasen, cuando se ve el Derecho punitivo obligado a intervenir, cubriendo así los intereses fundamentales merecedores de protección, aunque de modo nada satisfactorio, pues se echa mano de un medio más grave, la pena.

¹⁷¹ Hormazábal Malarée, Hernán, y Bustos Ramírez, Juan J., *Nuevo sistema de Derecho penal*, Trotta, Madrid, 2004, p. 34.

¹⁷² Roxin, Claus, *Problemas actuales de dogmática penal*, ARA Editores, Lima, 2004, p. 23.

¹⁷³ Esta clasificación se toma de Muñoz Conde, Francisco, *Introducción al Derecho penal*, B de F, 2001, Montevideo, p. 91.

¹⁷⁴ *Ibid.*, pp. 125 y ss.

c) Capacidad de protección: significa que, de la gama de bienes jurídicos, no todos los merecedores y necesitados de protección penal son capaces e idóneos para esa protección, puesto que la misión del Derecho penal es garantizar el orden externo y no tutelar moralmente a los ciudadanos.

Por tanto, es válido deducir, en cuanto al principio fragmentario, que el Derecho penal sólo debe intervenir cuando las distintas ramas de la Ciencia Jurídica sean insuficientes para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ciudadanos y cuando se comprometa el logro de la pacífica coexistencia social, de acuerdo con el contexto histórico determinado.

En cambio, si se pugna por una excesiva intervención del derecho penal en la vida social, se conculcaría una reducción del ámbito de libertad individual que podría ser incompatible con la idea básica de una sociedad basada en la libertad. Por esta razón en la política criminal moderna se postula que el derecho penal debe ser la última ratio de la política social. El principio de mínima intervención responde a una doble naturaleza: por un lado, evita penalizar comportamientos que son solamente relevantes para la moral ni afectan bienes jurídicos; y por otro, limita la función judicial en la aplicación de las penas.

En México, con la instauración del nuevo sistema de justicia penal, ha cobrado mayor importancia la aplicación del principio de mínima intervención o *ultima ratio*. A través de la función jurisprudencial, paulatinamente los órganos jurisdiccionales han limitado la fuerza expansiva de la política criminal como instrumento del Derecho penal, reforzando la argumentación de que el principio de intervención mínima, implica que las sanciones penales se han de limitar al círculo de lo indispensable, en beneficio de otras sanciones o incluso de la tolerancia de ilícitos más leves; es decir, el Derecho penal, una vez admitida su necesidad, no ha de sancionar todas las conductas lesivas a los bienes jurídicos que previamente se ha considerado dignos de protección, sino únicamente las modalidades de ataque más peligrosas para ellos.

Para efectos del presente documento, la armonización jurisprudencial representa una ruta adecuada para nuestro país en el marco del fortalecimiento de instrumentos protectores de los derechos de adolescentes en conflicto con la ley penal, puesto que en la medida en que los órganos

jurisdiccionales adopten este proceso y sienten los precedentes exigidos por ley, invariablemente los cambios tendrán impacto también en los textos normativos, conminando al legislador, a realizar los ajustes conducentes para modernizar los ordenamientos jurídicos necesarios y en esa tesitura, ampliar la observancia del principio de mínima intervención en los ordenamientos penales, para con ello, privilegiar mecanismos alternativos de solución de controversias, que potencien el espacio de tutela de los derechos fundamentales de los adolescentes infractores, limitando el ejercicio de medidas punibles a delitos cuyos bienes jurídicos sí ameriten la imposición de sanciones privativas de libertad.

CAPÍTULO 3.- PANORAMA DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES EN MÉXICO (SIJPA)

3.1 EL PROCESO DE ARMONIZACIÓN NORMATIVA PARA LA CONFORMACIÓN DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES: HACIA UN ESTADO GARANTISTA.

En el desarrollo del capítulo anterior se puntualizó que nuestro país tuvo que adecuar su legislación a los tratados internacionales que en la materia había suscrito, comenzando por la Convención sobre los derechos del niño, justo antes de las reformas constitucionales de los años 2005, 2008 y 2011, con la finalidad de analizar si estas reformas subsanaron los errores del sistema anterior: el tutelar.

En términos amplios, podemos señalar que el sistema tutelar fue creado a la luz de una percepción de que los menores de edad ya no debían ser procesados o juzgados como un adulto, sino protegidos en consideración de su inmadurez y situación de vulnerabilidad puesto que eran incapaces de conocer los alcances de su conducta.¹⁷⁵ El modelo, aunque separó al menor del régimen penal de adultos, no garantizó el pleno ejercicio de sus derechos constitucionales, pues entre otras cuestiones no se establecía diferencia entre las infracciones administrativas y las penales y el juzgamiento no estaba a cargo de un tribunal, sino de autoridades administrativas.

El único precepto constitucional que abordaba el sistema tutelar era el 18 en su párrafo cuarto, señalando lo siguiente: “*La Federación y los gobiernos de los estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores*”, lo cual resultaba insuficiente para un sistema especializado exigido por la legislación internacional. Además cada entidad federativa contaba con sus propios procedimientos, autoridades y medidas a imponer, no obstante resulta necesario conocer en esencia el funcionamiento de este sistema con la finalidad de detectar las fallas que existían y si las mismas fueron subsanadas por las reformas realizadas a todo el sistema.

¹⁷⁵ Rangel Hernández, Laura, Óp., cit. p.153.

En ese orden de ideas, el procedimiento se integraba por las siguientes etapas:

Primera etapa (integración e investigación de infracciones): Se realizaba a través de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de menores por conducto de un comisionado como representante social (figura del Ministerio Público).

Segunda etapa (de instrucción): Comprendía el término de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la puesta a disposición del menor ante el Consejo de Menores (autoridad administrativa). Culminando dicho término se emitía la resolución inicial resolviendo su situación jurídica que podía darse en tres sentidos: puesta en libertad por falta de elementos que presumiesen la comisión de la infracción; sujeción a proceso en libertad por no ameritarlo; o privación de la libertad en los supuestos precisados por la propia ley.

Tercera etapa: Se integraba por el periodo de desahogo de pruebas y diagnóstico psicosocial del menor rendido por un Comité Técnico Interdisciplinario, quien emitía su opinión en torno a la medida más adecuada a imponer.

Cuarta etapa: Cierre de instrucción, es decir, del periodo probatorio para efecto de que se dictase en la siguiente etapa, la resolución definitiva.

Quinta etapa: Consistía en el dictado de la resolución definitiva de primera instancia cinco días después del cierre de instrucción; se resolvería la situación del menor imponiendo las medidas que podían ser de orientación, protección o tratamiento.

Sexta etapa: Implicaba la ejecución de las medidas impuestas en la resolución definitiva. La evaluación de dichas medidas las realizaba el consejero ponente auxiliándose de los informes que le remitía el centro de tratamiento correspondiente; una vez que el juez recibía el informe del Comité Técnico Interdisciplinario, el consejero podía resolver la continuación, modificación o terminación del tratamiento.

Séptima etapa: Consistía en el seguimiento del tratamiento, llevado a cabo por la unidad administrativa de prevención y tratamiento una vez concluido éste con la finalidad de fortalecer y consolidar la adaptación social del menor; este seguimiento post-tratamiento tenía una duración de seis meses posteriores a la

conclusión de la medida impuesta.

Podemos sintetizar las particularidades del sistema tutelar en los siguientes puntos:

- Se concebía como un sistema irregular en el cual la legislación se concentraba en la necesidad de asistir a la niñez y juventud expuesta y vulnerable, no se veía al menor infractor como un sujeto de derechos y obligaciones.
- El sistema era paternalista, pues se protegía al menor considerado con incapacidad de discernimiento.
- El Estado debía cobijarlo para educarlo y corregirlo, aún sin cometer delito alguno, sino solo disposiciones administrativas o conductas antisociales.
- Se consideraba que los delincuentes juveniles tenían personalidad anormal, con problemas psíquicos o deficiencias fisiológicas o morfológicas, es decir, que su comportamiento era desviado debido a factores internos.
- La justicia de menores se concebía como un derecho penal de autor, sustituyendo la culpabilidad por la peligrosidad, luego entonces se rompía con el principio de la presunción de inocencia, además de que se tomaba en cuenta si el menor era reincidente o no para imponer el castigo correspondiente.
- La situación de los menores era irregular y por ello requerían tratamiento.
- Desconocimiento por parte de los menores de edad de la naturaleza del sistema judicial, del procedimiento seguido en su contra y de los derechos y garantías que supuestamente les asistían.
- Las leyes en la materia judicializaron e incluso penalizaron condiciones de pobreza o desintegración familiar, se tomaban en cuenta también aspectos como la reincidencia.
- Los juzgadores tenían potestad discrecional y se consideraba por ende que casi no tenían límite en su función.

Como se puede vislumbrar, el sistema acareaba múltiples irregularidades que debían ser atendidas, sin embargo una de las más evidentes es que se dejaba a cargo de autoridades administrativas el procesamiento y

juzgamiento de los menores que cometían infracciones y no de autoridades jurisdiccionales como lo establecía la propia Carta Magna.

Una de las leyes que sirvió de base a este sistema tutelar en las entidades federativas fue la Ley de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal de 1992, siendo algunas de sus particularidades, las siguientes:

- Instituyó un Consejo de Menores (como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y parte de la estructura organizacional de la Secretaría de Seguridad Pública Federal), estaba dotado de autonomía técnica y con funciones como procesamiento y resolución de los casos, imponiendo medidas de orientación y protección a los menores infractores, así como la vigilancia de la legalidad en el procedimiento y el respeto a los derechos de los menores.
- El Consejo estaba integrado por un presidente, una Sala Superior, cuyo presidente también lo era el del Consejo (esta Sala fungía como órgano revisor o de segunda instancia), dos consejeros numerarios y dos supernumerarios y un secretario general.
- Existían también las consejerías unitarias que eran órganos de primera instancia integrada por diez consejeros, un secretario de acuerdos, un actuario, un proyectista de resoluciones como elemento auxiliar del consejero.
- En el Consejo existía también un comité técnico interdisciplinario conformado por un médico, un pedagogo, un psicólogo, un trabajador social, un criminólogo y el personal técnico y administrativo requerido, cuya función principal era la emisión del dictamen que serviría de referencia para imponer al menor las medidas que se estimaban más adecuadas.
- En ese dictamen se tomaba en cuenta la personalidad del niño o adolescente, su situación familiar, económica, social, educativa y de capacidad de readaptación; posteriormente los consejeros unitarios resolverían la situación jurídica del menor con base a ese estudio.

- Asimismo existía una Unidad de Defensa, cuya función era defender los derechos de los menores y sus intereses ante el Consejo, brindarles asesoría y representación en caso de requerirla y vigilar la legalidad en las etapas de aplicación de medidas de orientación, tratamiento externo o interno y el seguimiento posterior.
- Había también una Unidad de Prevención y Tratamiento cuyas funciones eran la prevención especial y general, la readaptación social del menor infractor y su seguimiento, entre otras.
- La investigación primaria de la posible comisión del delito correspondía a la Fiscalía Central de Investigaciones para Menores como organismo adscrito a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, además de que brindaba asistencia social a menores e incapaces.
- **Ámbito personal:** personas mayores de once y menores de dieciocho años que cometiesen conductas tipificadas por las leyes penales; los menores de once años serían sujetos de asistencia social; así como personas que aunque hubiesen cumplido dieciocho años, se acreditase que en su minoría de edad, cometieron algún delito.

El procedimiento se integraba por las siguientes etapas:

1.- Integración e investigación de la infracción: el Ministerio Público turnaba los casos a la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, quien a su vez, practicaba a través de comisionados, las diligencias complementarias correspondientes a efecto de comprobar los elementos constitutivos de las infracciones, el comisionado (representante social) estudiaba la conducta cometida, las circunstancias de la misma y del menor infractor, en orden de determinar la participación o no del menor. La Dirección General tenía también facultades para intervenir en las etapas procesales, aportando las pruebas pertinentes e interponiendo recursos, además de ser órgano de vigilancia de legalidad en todo el procedimiento, incluyendo la ejecución de las medidas.

Si el comisionado investigaba y concluía que la conducta no ameritaba la privación de la libertad el menor lo entregaba a sus padres, tutores o representantes, previa garantía de la reparación del daño ocasionado; después el

comisionado tenía 24 horas una vez conocido el caso, para remitir las actuaciones al consejero unitario para su seguimiento. Si se determinaba que el menor sí había cometido la infracción, era puesto a disposición de un consejero unitario a efecto de que éste determinase su situación jurídica y se siguiese el procedimiento correspondiente.

2.- Preinstrucción: etapa con duración de 48 horas para determinar la situación jurídica del menor infractor, contadas a partir de que éste era puesto a disposición del Consejo de Menores, concluido el término, el consejero unitario dictaba una resolución inicial que definía si había infracción o no, pero podía extenderse a petición solamente de la defensa o del menor por otras 48 horas, siempre y cuando se ofrecieran pruebas pertinentes y relacionadas con los hechos imputados. En esta etapa debía tomarse dentro de las primeras 24 horas, la declaración inicial al menor, en presencia de su abogado, ya sea particular o de oficio; en ella, debía ratificar o modificar lo declarado ante el Ministerio Público si es que hubiese declarado ante él. Si se determinaba la sujeción del menor a proceso, se decidía o ponerlo bajo la custodia de sus padres y sin ser privado de su libertad o internarlo en los centros de diagnóstico especializados durante el proceso.

3.- Instrucción y diagnóstico: Se realizaba el diagnóstico biopsicosocial del menor por parte del Comité Técnico Interdisciplinario que determinaría la posible medida a imponer al menor. Además se llevaba a cabo, el desahogo de pruebas para lo cual, el consejo tenía cinco días para allegarse pruebas para esclarecer los hechos. Un vez que fenecía el término mencionado, se tenían diez días para presentar alegatos y conclusiones en una audiencia a la cual sólo acudían las personas interesadas.

4.- Cierre de instrucción: en un término de cinco días, el consejero dictaba la resolución definitiva en donde se determinaban las medidas a imponer al menor si acreditaba su responsabilidad en la comisión del delito o infracción. Cualquier determinación de los consejeros podía ser recurrida ante la Sala Superior. Las medidas que se podían imponer al menor infractor bajo el sistema tutelar en cuestión eran las siguientes:

- Medidas de orientación: terapia ocupacional (servicios a favor de la comunidad), formación ética, educativa y cultural (en orden de favorecer en el menor el conocimiento y comprensión del menor de las normas reguladoras de la vida social, familiar y legal, valores, así como desarrollar su intelecto, capacidades, destrezas y habilidades), recreación y deporte.
- Medidas disciplinarias: amonestación (la realizaban los consejeros a fin de advertir al menor sobre su conducta), apercibimiento (amenaza con la imposición de una sanción en caso de no acatar lo ordenado), multa, suspensión del empleo (si se trataba de un servidor público), arresto hasta por treinta y seis horas.
- Medidas de protección: arraigo familiar (sin cambiar de residencia a menos que el Consejo lo autorizara), traslado del menor al lugar de residencia de la familia (siempre que ésta no sea una familia perjudicial o criminógena, ello era supervisado por la Unidad Administrativa), inducción para asistir a instituciones especializadas (como centros de rehabilitación para adicciones o grupos de apoyo o asistencia social), prohibición de asistir a lugares determinados nocivos para el menor, prohibición de conducir vehículos (por tiempo determinado, debiendo de suspenderse o cancelarse el permiso vehicular).
- Medidas de tratamiento en externación o internación: tratamientos secuenciales e integrales en donde era fundamental que las familias participaran, siempre que no fuese contraproducente al menor. La ejecución de ambas modalidades de este tratamiento estaba a cargo de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores Infractores. El tratamiento en externación era aplicado en el medio sociofamiliar u hogares sustitutos, con una duración de entre seis meses y un año; el tratamiento en internación se llevaba a cabo en los centros de tratamiento, separando a varones de mujeres y a menores que mostraban alta inadaptación social y un pronóstico negativo para evitar la contaminación.

A los menores con problemas físicos y mentales se les canalizaba a centros especializados por requerir de mayor protección, atención y cuidados. El internamiento del menor no podía ser inferior a seis meses ni mayor de cinco años, a pesar de que la persona cumpliera la mayoría de edad y sólo podría darse por terminado cuando el consejero correspondiente determinare que el menor ya se

encontraba adaptado socialmente. En ambos casos, se realizaban evaluaciones periódicas que permitían disminuir la duración del tratamiento si se estimaba pertinente, la liberación anticipada si procedía la decretaba el Consejero basándose en la información aportada por los Centros de Tratamiento y por el Comité Técnico Interdisciplinario. La intensidad del tratamiento, la duración y demás iba en proporción a la gravedad de la infracción cometida, a la posibilidad de reincidencia observada en el menor, a su agresividad y demás rasgos de su personalidad.

Claramente se observa que en este sistema tutelar, se concibe la idea de que los menores de 18 años carecían de capacidad de culpabilidad y que su falta de desarrollo, psíquico-biológico traía consigo la noción de su dificultad de comprender una conducta delictiva, que llevaba al Estado a comportarse como un protector y no un corrector de dicha conducta.

Además es de hacerse notar que bajo este sistema eran cometidas diversas irregularidades, pues por ejemplo, cuando el Ministerio Público tenía conocimiento de la comisión de una infracción culposa por parte de un menor de edad de más de once y menos de dieciocho años, con el menor presente, determinaba su detención, lo ponía a disposición de la dirección y luego ésta del consejero, sin que hubiese lugar a la detención, dado que en caso había pena alternativa; es decir, no era necesario detener al menor y aún así era detenido, lo cual era confirmado por el comisionado y el propio consejero.¹⁷⁶

Todas las irregularidades que se cometían en el procesamiento a un menor de edad que infringía leyes penales, tenían que ser urgentemente subsanadas, tanto por la parte legislativa, como por la parte operativa, lo cual llevó después de mucho tiempo al Estado mexicano a reformar las leyes desde su punto medular: la Constitución Política.

3.1.1. La armonización normativa como base de la conformación de un estado garantista en materia del sistema integral de justicia penal para adolescentes

¹⁷⁶ Garduño Garmendia, Jorge, Óp., cit. pp. 23-28.

Con el objeto de corregir las deficiencias detectadas y modernizar el andamiaje jurídico del sistema integral de justicia penal para adolescentes, se estimó necesario impulsar un proceso de armonización normativa que asegurara las condiciones indispensables para garantizar una tutela judicial efectiva, tal y como lo demuestran las reformas constitucionales. Por esta razón, en el presente capítulo se analizarán las características y posibilidades que ofrece la armonización para el fortalecimiento del sistema en referencia, así como los retos que deberán superarse para conformar un marco legal e institucional acorde a la realidad crítica del país y verdaderamente garante de los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley penal en el nuevo sistema de justicia mexicano.

En este orden de ideas, es preciso señalar que nuestro sistema jurídico sienta sus bases en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y ésta, a su vez, se erige como la norma revestida de supremacía sobre la cual se deriva la legislación nacional. Conforme a este principio, la Carta Magna es la fuente primaria de nuestro sistema legal, por lo que toda norma para garantizar su validez deberá encontrar su fundamento en dicho ordenamiento.

Por su propia naturaleza, la Constitución es un entramado jurídico dinámico que se adecúa al contexto social, histórico, político, cultural y económico, configurado a partir de los avances científicos y tecnológicos que día con día tienen lugar en la sociedad y que demandan un sistema flexible que posibilite su modificación cuando el poder legislativo así lo considere pertinente. Para evitar la anacronía y obsolescencia del marco legal y estar en sintonía con la modernidad, también se actualizan los supuestos jurídicos derivados del orden constitucional, ya sea por medio de reformas a las normas existentes o por medio de la creación de nuevos ordenamientos.

En términos de lo dispuesto por el artículo 16 constitucional (precepto en donde se consagra el principio de seguridad jurídica), se define con puntualidad que el gobierno solo puede actuar conforme a lo que expresamente se le faculta en la Ley, debiendo, acotar su intervención a lo señalado en las leyes respectivas

que le confieren en su ámbito de validez,¹⁷⁷ la facultad de ejercitar las acciones correspondientes que conforme a derecho le son asignadas.

En nuestro sistema de gobierno federal, las entidades que forman parte de la federación gozan de autonomía para tomar decisiones en el ámbito de su competencia. Sin embargo, en virtud del pacto federal, las normas locales deben de estar en completa concordancia con las federales a efecto de conservar su validez y vigencia, lo cual viene a constituir la armonización normativa, que se le concibe como un proceso por el cual:

las barreras entre los sistemas jurídicos tienden a desaparecer y los sistemas jurídicos van incorporando normas comunes o similares. Es un proceso que se da a distintos niveles, en diferentes campos del derecho y regidos por distintas pautas y principios. Este proceso se desarrolla en estadios: parte de la aceptación de institutos, luego se van acercando las soluciones hasta finalmente quedar limitadas las diferencias a los aspectos técnicos. La última fase sería la adopción de normas comunes, sobre la base de proyectos de unificación.¹⁷⁸

A fin de construir un concepto sólido sobre la armonización normativa, conviene distinguirlo de otros términos que se emplean de manera equivalente y generan confusión; nos referimos a la “convergencia” y a la “unificación”. La convergencia es un proceso gradual realizado sobre la base de cambios en el ámbito legislativo interno de los países, que adoptan una normativa común.¹⁷⁹

El término convergencia es susceptible de entenderse como sinónimo de armonización, aunque resulta apropiado distinguir ambos. Mientras que la armonización se refiere a un proceso impulsado por el poder legislativo, la convergencia alude a un proceso resultante de distintos factores y causas por el cual los sistemas jurídicos van ganando similitud, aunque en definitiva la armonización lleva a la convergencia.¹⁸⁰

¹⁷⁷ De acuerdo con el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se entiende que ciertas materias serán reservadas para legislarse por el Congreso de la Unión, en tanto que aquello que no es facultad de la Federación está reservado a las legislaturas locales. Al respecto véase: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf

¹⁷⁸ Lerner, Pablo, *Sobre armonización, derecho comparado y la relación entre ambos*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 111, septiembre-diciembre, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), México, 2004, p. 921.

¹⁷⁹ *Ibid.*, página 922.

¹⁸⁰ *Ibidem.*

Mientras que la armonización hace más referencia a la idea de un proceso en el que paulatinamente se van borrando diferencias entre los sistemas, la convergencia sería un estadio más evolucionado en el cual los sistemas jurídicos se basan en una misma norma legal, mediante la adopción de un texto único.¹⁸¹

Por lo que respecta a la unificación, podemos señalar que este tipo de armonización (en términos generales) consiste en hacer coincidentes, tanto las normas electivas, como las leyes o normas sustanciales a las cuales esas reglas se encaminan; es decir, la unificación apela a la identidad absoluta del régimen jurídico.

La armonización entonces refiere a la congruencia y compatibilidad que debe prevalecer entre los instrumentos internacionales de los que México forma parte y las disposiciones federales y locales, según corresponda, con la finalidad de evitar conflictos y dotar de eficacia a nuestro sistema jurídico. De acuerdo con el Doctor Jorge Ulises Carmona Tinoco, este proceso implica:

hacer compatibles las disposiciones federales o estatales con las de los tratados internacionales de derechos humanos que se pretende incorporar o que ya se han incorporado al ordenamiento jurídico interno, con los fines, primero, de evitar conflictos entre normas, y segundo, para dotar de eficacia a los instrumentos internacionales a nivel nacional.¹⁸²

Por tal motivo, la armonización legislativa, es un ejercicio permanente para el Estado mexicano y sus instituciones, en virtud de que, ante la multiplicidad de ordenamientos vigentes, se pueden generar contradicciones y vacíos normativos que impedirían una adecuada aplicación y cumplimiento de la ley.

De manera adicional, la armonización normativa representa también el esfuerzo realizado por dos órdenes de gobierno (federal y local), a efecto de hacer coincidentes los ordenamientos de ambas soberanías, bajo el supuesto de que la norma estatal estará supeditada a la federal y deberá expedirse conforme a ésta, eliminando toda posibilidad de inercia del legislador que omita la concreción de un acto de producción normativa que le es impuesto por la Constitución.

¹⁸¹ *Ibíd.*

¹⁸² Carmona, Tinoco, Jorge Ulises, *Retos y propuestas para la armonización estatal en materia de derechos humanos*, en Memorias del Seminario La Armonización de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en México. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005, p. 330.

3.1.2 Características de la armonización normativa

Cuando se alude a la armonización normativa, estamos hablando de una metodología de análisis compuesta por estudios puntuales y meticolosos en materia no sólo jurídica, sino sociológica, política y económica, basada en datos formales, institucionales y oficiales con el objetivo de reformar, modificar, adicionar o crear una ley (apegándonos de manera genérica a las atribuciones con las que se revisten los actos de carácter formal y material que se desprenden de los Congresos locales como del federal), pero cuyo contenido debe de cumplir con los requisitos que conlleva la técnica legislativa, es decir, que sea eficaz y congruente con las necesidades que han sido factores reales de poder para su elaboración y que al momento de entrar en vigor, no cause en su aplicación cotidiana conflictos de leyes en razón de tiempo o espacio de competencias.¹⁸³

Como concepto derivado del positivismo lógico, (por cuanto identifica como método de creación de las normas las fuentes del derecho y su imposición por convención social, producto de un acto de voluntad), la armonización normativa involucra además una secuencia de carácter deóntico entre normas jerarquizadas; sin embargo, el ajuste judicial implica que el Estado puede procurar esa armonización de las normas en la búsqueda del perfeccionamiento del orden jurídico, sin soslayar el hecho de que una norma formulada erróneamente a nivel económico, social o político, sin proyecciones previas de los impactos que pueda generar al entrar en vigor, configura una irresponsabilidad de parte de los involucrados en su creación.

En nuestro país, para la celebración de un tratado internacional se requiere la intervención de los Poderes Ejecutivo y Legislativo; el Ejecutivo por medio del Presidente de la República, quien conforme a lo estipulado en la fracción X, del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁸⁴ tiene

¹⁸³ Juárez Mejía, Lucía, *Armonización Legislativa en el ámbito local y federal*, en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Memoria de la VII Reunión Nacional de Estadística*, México, 2008, p. 298.

¹⁸⁴ Véase: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf

la facultad de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales; y el Poder Legislativo, por medio del Senado de la República, el que conforme a lo dispuesto en la fracción I, del artículo 76¹⁸⁵ del mismo ordenamiento tiene la facultad exclusiva de aprobar el tratado internacional en cuestión y, conjuntamente con la Cámara de Diputados, encargándose de armonizar, en su caso, la Constitución o las leyes Federales que se requiera, para que el tratado y las normas que lo conforman, sean susceptibles de aplicación en el derecho interno. En este contexto, la armonización legislativa se puede dividir en dos grandes rubros:

Armonización Normativa Federal. - Versa sobre la intervención del Poder Legislativo Federal para homologar las disposiciones federales, según corresponda, con los tratados internacionales de los que México forma parte, con el fin de evitar conflictos dentro del sistema jurídico nacional y uniformar las disposiciones normativas en las leyes federales con el objetivo de evitar vacíos legales.

Armonización Normativa Local. - Se traduce en la actuación de las legislaturas de las entidades federativas para homologar las disposiciones propias del Estado, a efecto de que se cumpla, conforme a derecho, con lo dispuesto en los tratados internacionales suscritos por el presidente de la República, aprobados por el Senado.

Por lo anterior, se estima necesario asegurar una integración ordenada entre los instrumentos internacionales y el derecho interno, para que, independientemente del valor jerárquico que les otorguen a los tratados las constituciones de cada país, prevalezca la norma internacional, ya que los Estados ratificaron esos documentos de manera libre y soberana, y se sometieron a cumplir esas obligaciones internacionales de buena fe.¹⁸⁶

Si bien la armonización tiende a la estandarización de las normas jurídicas para producir certeza y entendimiento del sistema legal mediante la simplificación

¹⁸⁵ Ídem.

¹⁸⁶ Con excepción de las restricción constitucionales, que siempre prevalecerán por virtud de lo previsto en jurisprudencia emanada de la Contradicción de tesis 293/2011. Para profundizar, véase: DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. Tesis: P./J. 20/2014, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 96.

jurídica que facilite su cumplimiento, es preciso mostrar los rasgos distintivos en el marco de la tipología de la armonización normativa:

A) Armonización constitucional: Proceso mediante el cual las Constituciones locales comparten elementos similares aunque preservan su identidad propia como ordenamientos supremos en sus respectivas entidades federativas.¹⁸⁷

B) Armonización de leyes locales: Proceso por cuyo conducto las leyes locales en determinada materia comparten semejanzas con leyes de otras entidades federativas sin prescindir de su propia identidad.¹⁸⁸

C) Armonización jerárquica: Consiste en el trabajo realizado por las legislaturas en las entidades federativas para adecuar las leyes locales, al tenor de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y las leyes federales.¹⁸⁹

D) Armonización jurisprudencial: Se basa en las resoluciones judiciales que emiten los tribunales, en donde se busca encontrar la homologación de los criterios de los órganos jurisdiccionales, entendiéndola como “el proceso por el cual la interpretación judicial en un Estado miembro se llega a asemejar a la interpretación judicial de otras entidades federadas.”¹⁹⁰

A) Fines de la armonización normativa

La armonización legislativa plantea la homologación de la normatividad nacional y la implementación directa de los tratados internacionales en la legislación Federal, evitando, a toda costa, las contradicciones entre las leyes generales, secundarias y orgánicas, los códigos sustantivos y adjetivos y los reglamentos internos y operativos. Siguiendo los argumentos de María Araceli Andrade Tolama:

la armonización del derecho consiste en la coordinación de las distintas normas jurídicas, eventualmente aplicables a la regulación de una relación de un tipo de relaciones jurídicas, para lograr soluciones más adecuadas en el contexto internacional. Una relación jurídica que debe producir sus efectos en varios Estados puede ser regulada de manera diferente por los sistemas jurídicos con los cuales está vinculada, y estas diferencias pueden provocar soluciones totalmente dispares, respecto de su validez o de sus efectos;

¹⁸⁷ Serna de la Garza, José María, *Hacia una visión integral del sistema federal mexicano: descentralización, armonización, unificación y colaboración*, en Valadés Diego y Carbonell, Miguel (Coords), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la constitución de 1857 y 90 de la constitución de 1917*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), México, 2007, p. 798.

¹⁸⁸ Ídem.

¹⁸⁹ Ibídem.

¹⁹⁰ Ibídem

soluciones alejadas entre sí provocan que difícilmente se alcancen los resultados deseados.¹⁹¹

Por su parte, el Diccionario Jurídico Porrúa, contempla que la:

armonización del derecho no significa su unificación, sino la estructuración de un proceso más amplio, que haga compatibles normatividades distintas y que pueda ser aceptada por la mayoría.¹⁹²

Ante la evidencia empírica derivada de la revisión del incontable número de ordenamientos legales vigentes, se logra identificar que en los sistemas federales existe una diversidad de ordenamientos jurídicos, que (hablando en términos de la armonización jerárquica) en conjunto, originan disparidades entre ellos, ya que en la elaboración de sus respectivas normas, la federación en ejercicio de su nivel supremo como orden de gobierno, obliga a las legislaturas estatales a la armonización de su normatividad con la Constitución Federal y con la legislación promulgada por el Congreso de la Unión, con los inconvenientes, dificultades y problemática que conlleva para las entidades federativas lograr los consensos suficientes para adecuar sus marcos normativos.

Pero también, y de manera paralela, en este proceso de producción legislativa, se producen escenarios en donde varias normas previstas en leyes federales son inconsistentes, ambiguas, anacrónicas, obsoletas, se contraponen y/o dificultan su operación en ordenamientos jerárquicamente inferiores como los códigos sustantivos y adjetivos, como ocurre con la Ley Federal del Derecho de Autor y la Ley de la Propiedad Industrial en su relación con el Código Penal Federal y el Código Nacional de Procedimientos Penales y que en apartados subsecuentes se abordarán de manera puntual.

Cabe señalar que el federalismo garantiza la diversidad, a la vez que realiza la misma acción con la unidad de las partes en un universo legal, en él conviven la necesidad de conservar identidades diversas, conforme al tiempo y el espacio de los estados miembros, con la necesidad de integrar un todo, unificado

¹⁹¹ Tolama Andrade, María Araceli, *Manual para la Armonización Legislativa con Perspectiva de Género*, Instituto Quintanarroense de la Mujer, México, 2013, p. 27.

¹⁹² Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Diccionario Jurídico*, Tomo A-B, Editorial Porrúa, México, 2007, pp. 342-343.

en torno a competencia que la propia CPEUM ha dado a los estados y reservado a la propia federación.

Luego entonces, así como existen materias en relación con las cuales los Estados federados podrán decidir en forma autónoma y soberana el tratamiento normativo que habrán de darles, así también, habrá otras materias respecto de las cuales tendrán que desarrollar políticas comunes u homogéneas o bien, tendrán que unir fuerzas, juntar recursos y voluntades, para enfrentar problemas que rebasen la capacidad de cada uno de los entes en particular.

3.14 Bases de la integración normativa

B) Armonización del marco normativo a partir de una reforma constitucional

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 135 de la CPEUM, se prevé un procedimiento particular para modificarla, siendo requisitos sine qua non que el Congreso de la Unión, mediante el voto de las dos terceras partes de los legisladores, acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

Cuando las reformas a la Constitución son aprobadas, conforme a lo mencionado en el párrafo que antecede, las mismas adoptan el carácter de ley suprema, en virtud de lo cual, las legislaturas de los estados están obligadas a acatar lo dispuesto en la propia norma, con arreglo al pacto federal. Sin embargo, existe el supuesto de que al autorizarse una reforma constitucional, la misma imponga a las entidades federativas, la obligación de modificar su legislación para vincularla con la reforma efectuada. Múltiples son los ejemplos que dan cuenta del supuesto al que se hace referencia, por lo que enlistaremos algunos relevantes:

- 1) Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación, con fecha veintiséis de mayo de dos mil quince. El Artículo Tercero Transitorio de dicho Decreto dispone que dentro “del plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la ley reglamentaria a que se refiere el artículo anterior, las legislaturas de las

Entidades Federativas realizarán las reformas necesarias para armonizar su legislación con este Decreto y la ley citada.”¹⁹³

2) Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación, con fecha veintisiete de mayo de dos mil quince. En su Artículo Cuarto Transitorio expresamente se señala que el “Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el Segundo Transitorio del presente Decreto.”¹⁹⁴

3) Decreto por el que se reforma la fracción III, del Apartado A, del artículo 2º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintidós de mayo de dos mil quince. El Artículo Segundo Transitorio: dispone que las “Legislaturas de las entidades federativas adecuarán sus respectivas Constituciones, así como la legislación correspondiente, conforme a lo dispuesto en el presente Decreto en un plazo no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.”¹⁹⁵

A partir de la publicación de la reforma constitucional en el Diario Oficial de la Federación, las legislaturas locales, cuentan con un periodo de tiempo determinado para empatar la norma local con la norma primaria, por lo que, los legisladores locales deberían de presentar ante sus respectivos congresos, las iniciativas de armonización normativa conducentes, no obstante, en la práctica legislativa, no todos los estados consideran con la misma prioridad las reformas que devienen de la mencionada reforma constitucional y que a efectos de conservar la supremacía de la ley primaria, deberían atender, a la brevedad posible, por lo que se necesita, para que la armonización normativa se efectúe completa y correctamente, que concurren la voluntad estatal y la participación ciudadana.

Frente a esta situación por demás cotidiana al interior de las legislaturas estatales, parece insuficiente proponer la iniciativa de reforma constitucional, ya que la federación deberá estar pendiente de que los congresos locales realicen las acciones necesarias para formalizar jurídicamente la reforma, sin embargo, en la actualidad no se prevé la existencia de una instancia u órgano

¹⁹³ Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5393583&fecha=26/05/2015

¹⁹⁴ Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

¹⁹⁵ Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5393363&fecha=22/05/2015

encargado de asegurar que la armonización normativa se realice conforme a lo dispuesto en la norma primaria y sus preceptos transitorios, situación que contribuye a una deficiente coordinación con las entidades federativas y dificulta el registro de información sobre los proyectos, fechas de presentación de iniciativas, cómputo de plazos, entre otros insumos necesarios para la armonización del marco normativo local.¹⁹⁶

b) Armonización del marco normativo a partir del mandato imperativo de un ordenamiento secundario

A diferencia del supuesto mencionado en el inciso A, referente a la reforma constitucional que obliga a las legislaturas locales a expedir un nuevo ordenamiento o modificar uno existente, abordaremos el caso que se presenta cuando una norma federal obliga al legislador local a armonizar la norma de la entidad federativa, con la norma federal, derivada de un ordenamiento secundario.

Esta disposición normalmente se contiene en una Ley General que, por ser considerada de aplicación a nivel federal, está jerárquicamente por encima de la ley local y puede constreñir a las entidades federativas a expedir, reformar, derogar, abrogar o adicionar ordenamientos legales para que la aplicación en el ámbito espacial del estado se implemente en concordancia con la que rige dentro del ámbito espacial de la Federación.

Vasto es el catálogo de leyes generales que mandatan la armonización normativa en el ámbito espacial de competencias de las entidades

¹⁹⁶ Un caso representativo en el que el proceso de armonización a nivel de las entidades federativas configuró una probable invasión de competencias con el orden federal, se presentó en Jalisco, cuando mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha, 28 de noviembre de 2005, se adicionó un párrafo tercero a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que facultaba a las autoridades del fuero común (a partir de las reformas legales correspondientes), para conocer y resolver sobre delitos federales, como narcomenudeo y delitos contra la Propiedad Intelectual, tanto en materia de derechos de autor como de propiedad industrial. Este mandato constitucional, dio origen a la reforma de la fracción V del artículo 2º, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco, para crear la Subprocuraduría de Apoyo a la Investigación de Delitos Federales, que estuvo en funciones desde el 8 de marzo de 2008, hasta el 18 de junio del 2013, cuando se expide el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Jalisco en la sección IV del Periódico Oficial del Estado de Jalisco. Al respecto, véase la nota periodística: <https://www.informador.mx/Jalisco/Desarticulan-Subprocuraduria-contra-la-pirateria-en-Jalisco-20160213-0134.html>

federativas, por lo que al igual que en el apartado inmediato anterior, se hará una exposición de algunas disposiciones que ordenan la armonización de la normatividad en los estados.

1) Decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de enero de dos mil trece. Esta norma establece en su Artículo Séptimo Transitorio que en “un plazo de 180 días naturales los Congresos Locales deberán armonizar todos los ordenamientos locales relacionados con la presente Ley.”¹⁹⁷

2) Decreto por el que se expide la Ley General de Cultura Física y Deporte, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el siete de junio de dos mil trece. En el artículo 36 de la propia ley se dispuso que en “el ejercicio de sus atribuciones, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, observarán las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y los demás ordenamientos aplicables en la materia, nacional e internacionales. Los Congresos de los Estados, con apego a sus respectivas Constituciones y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expedirán los ordenamientos legales que sean necesarios para regular las materias de su competencia previstas en esta Ley, contemplando lo relacionado a estímulos fiscales y deducciones de impuestos. Los Ayuntamientos, por su parte, dictarán las disposiciones administrativas que correspondan, con apego a lo establecido por la presente Ley.”¹⁹⁸

3) Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de marzo de dos mil catorce.

En el Artículo Octavo Transitorio de dicho Decreto, se establece que “en un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente Decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento.”¹⁹⁹

De igual forma, cabe señalar que la obligación de armonizar el marco normativo local puede gestarse a partir de la reforma a una Ley existente como se ilustra en los ejemplos que a continuación se detallan:

1) Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para transparentar y armonizar la información financiera relativa a la aplicación de recursos públicos en los distintos órdenes de gobierno, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el doce de noviembre de dos mil doce. En el Artículo Tercero Transitorio del decreto se establece que los “entes públicos realizarán las reformas a las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que, en su caso, sean necesarias para dar cumplimiento a este Decreto, a más tardar a los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este”.²⁰⁰

¹⁹⁷ Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284359&fecha=09/01/2013

¹⁹⁸ Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301698&fecha=07/06/2013

¹⁹⁹ Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5334903&fecha=05/03/2014

²⁰⁰ Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5277259&fecha=12/11/2012

2) Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas; y se reforma el primer párrafo del artículo 182-R del Código Federal de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el tres de mayo de dos mil trece. El Artículo Segundo Transitorio dispone que para “efectos de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 21 de la Ley General de Víctimas, el Congreso de la Unión, las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, contarán con un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las adecuaciones a la legislación que corresponda.”²⁰¹

3) Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cultura Física y Deporte publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de nueve de mayo de dos mil catorce. El Artículo Segundo Transitorio del Decreto señala que las “Legislaturas de los Estados y del Distrito Federal, las autoridades municipales y los órganos políticos administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, deberán adecuar sus disposiciones legales a lo previsto en esta reforma, en un plazo no mayor a 6 meses a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.”²⁰²

C) Armonización de normas de aplicación federal, estatal y municipal

Este supuesto, a diferencia de los dos que anteceden, reviste la peculiaridad de que se orienta a “pulir” los marcos normativos en los tres niveles de gobierno, a partir del análisis meticuloso y puntual de las normas vigentes, con la finalidad de impulsar cambios idóneos para erradicar anacronismos legales, vacíos jurídicos, inconsistencias, discrepancias y antinomias. Supone un proceso de carácter más complejo que los dos supuestos anteriores, ya que demanda de los operadores jurídicos, la revisión constante de los ordenamientos legales en el nivel federal, estatal y municipal.

Bajo esta perspectiva, la armonización de normas contenidas en leyes federales, generales, códigos, leyes estatales y ordenamientos municipales, debería ser una prioridad para asegurar el óptimo funcionamiento de todo el andamiaje jurídico; sin embargo, el contraste evidenciado por la realidad es otro: es común observar reformas a determinadas leyes federales, locales o reglamentos municipales que remiten a otros ordenamientos cuyas disposiciones (en el mejor de los casos), se encuentran desfasadas, carecen de los medios necesarios para su aplicación, o bien, en el extremo, tampoco se adecuaron para

²⁰¹ Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5297901&fecha=03/05/2013

²⁰² Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5344055&fecha=09/05/2014

garantizar la coordinación entre normas, lo que en conjunto ocasiona que el orden jurídico se vea debilitado.

Ya sea por falta de interés, rezago legislativo o deficiencias en el quehacer parlamentario (hablando en el ámbito de los congresos federal y locales), o bien, por limitaciones relacionadas con la ausencia de procesos de fortalecimiento de las capacidades en los cabildos municipales, se pierde de vista que la armonización no se circunscribe únicamente a promulgar cambios o transformaciones de manera abrupta a disposiciones normativas; por el contrario, este proceso apela a realizar un estudio meticuloso de la norma que se pretende afectar mediante una reforma, abrogación, derogación, adición o creación de un nuevo ordenamiento, y de manera simultánea, valorar todas y cada una de las normas relacionadas que deberán adecuarse para articular una eficaz coordinación entre ellas, evitando cualquier conflicto y posibilitar así, la conformación de un marco jurídico moderno, congruente y armónico.

3.2. LA ARMONIZACIÓN NORMATIVA Y EL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES

Con motivo del proceso de armonización normativa emprendido en nuestro país, en el año 2000, se modificó el artículo 4º constitucional, expidiéndose la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que aborda por lo que al caso concreto ocupa, el derecho al debido proceso en caso de infracción a la ley penal, precisando los lineamientos básicos de un sistema especializado en justicia para adolescentes, acorde a los tratados internacionales, sistema posteriormente incluido en la Carta Magna en su artículo 18.

Sin embargo, esa reforma resultó ineficaz en ese tiempo, dado que numerosas entidades federativas no ajustaron sus legislaciones ni a los lineamientos de esta ley (pues continuaban con un sistema tutelar) ni a la Convención sobre los Derechos del Niño y otras entidades lo hicieron de manera parcial como en el caso del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), Campeche, Chiapas, Querétaro, Nayarit, Coahuila y el Estado de México.

Es hasta la reforma al artículo 18 de la Carta Magna que nacionalmente se implementa un nuevo sistema de justicia para adolescentes, que cambió el paradigma respecto a que los menores de edad eran sujetos de protección estatal por una nueva concepción de que eran personas con derechos y obligaciones, capaces de responsabilizarse por sus actos, dejando de lado la concepción tan arraigada de inimputabilidad por cuestión de edad.

La justicia juvenil entonces con motivo de esta reforma deja de ser una rama sui generis, sobretodo de índole administrativa para convertirse en un derecho penal especializado con instituciones, tribunales y autoridades especializadas.²⁰³ No obstante, el cambio de un sistema tutelar a uno garantista no aconteció en su totalidad, fue paulatino y resultaron necesarias varias reformas para llegar a la expedición de una legislación nacional que uniformase criterios en la materia y permitiese un sistema garantista y que se dejare de lado la arbitrariedad de algunas legislaciones estatales.

La primera reforma importante de transición data del 1º de diciembre del año 2005, con la expedición del decreto presidencial que quedó de la siguiente manera:

“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 adolescente.

²⁰³ Orea Ochoa, Sara Patricia, *Balance, logros y desafíos en el sistema integral de justicia para adolescentes en el Distrito Federal*, Serie justicia y derecho, Estudios Judiciales, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2012, p. 9.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los 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 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 los adolescentes mayores de catorce años, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.”²⁰⁴

De esta reforma se desprenden los siguientes puntos relevantes:

1. El reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos;
2. La creación de un sistema previsor de normas e instituciones propias diferentes y más benévolas que las de los adultos;
3. El establecimiento de un régimen de justicia enfocado a la protección del desarrollo de los menores frente a las posibilidades de intervención penal;
4. La determinación expresa en términos de que las medidas privativas de libertad deben ser utilizadas como último recurso, por el periodo más breve posible, ante la comisión de delitos graves y para personas mayores de 14 años; se favorece la aplicación de medidas ambulatorias; y
5. El uso prioritario de medios alternativos de solución de controversias.

Lo anterior deja ver un sistema más favorable, más apegado a la legislación internacional y menos represor, sin embargo no se llega con esa reforma a un sistema totalmente adecuado y eficaz; por ello es por lo que para el año 2008 se realiza una nueva modificación a la Carta Magna en la que se incorpora ya el sistema penal acusatorio y oral.

Aunque esta reforma no se realizó al artículo 18 constitucional (cuya redacción quedó intacta), fue en el precepto 20 en donde se prevé ya un nuevo sistema penal aplicable a todas las personas, sin distinción alguna de edad, por lo que dentro de éste quedó comprendida la justicia para adolescentes.

²⁰⁴ Diario Oficial de la Federación, 12 de diciembre de 2005.

Este numeral constitucional sentó las bases del proceso penal ya como un proceso acusatorio y oral, rigiéndose por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, siendo los aspectos más importantes de esta reforma estos:

1. Finalidades del sistema: esclarecimiento de los hechos, la protección del inocente, la prevención de la impunidad y la reparación de los daños causados por el delito.
2. Intervención directa de los jueces en las audiencias.
3. Otorgamiento de facultades a los jueces de valorar de manera libre y lógica las pruebas.
4. Separación de funciones entre jueces para asegurar una efectiva imparcialidad.
5. La carga de la prueba de culpabilidad corresponde a quien acusa; existirá igualdad procesal para la acusación y la defensa.
6. Establecimiento de criterios de oportunidad para la terminación anticipada del proceso.
7. Beneficios a favor del inculpado ante la aceptación de su responsabilidad en la comisión del delito.
8. Imposición de sanciones ante la convicción de la culpabilidad del procesado.
9. Serán nulas la pruebas obtenidas violentando los derechos fundamentales.
10. Mayor énfasis en el principio de presunción de inocencia.
11. Reconocimiento del derecho a la información sobre las imputaciones y las actuaciones en el proceso, así como a guardar silencio si así lo decide el imputado.
12. Prohibición de incomunicación, intimidación o tortura en contra de los imputados.
13. La publicidad de las audiencias podía ser restringida para proteger a los menores.

Se puede apreciar en este artículo la consagración de importantes principios de un nuevo sistema de justicia penal muy distinto del proceso penal inquisitivo, irregular y violatorio de que se seguía hasta antes de estas reformas.

En el año 2011 se realiza una tercera reforma constitucional importante que incorpora a todo el sistema jurídico los derechos humanos

previstos en los tratados internacionales: universales, regionales, específicos y generales, obligando a todas las autoridades mexicanas a reconocerlos, respetarlos, aplicarlos y dejar de aplicar normas en caso de que violen estos derechos. La reforma en comento implicaba una mayor protección a los derechos humanos, específicamente porque:

- Cambia el término de individuo por persona.
- Se reconocen los derechos humanos previstos en ordenamientos jurídicos internacionales, así como las garantías para su protección.
- Se establece la necesidad de interpretar las normas relativas a derechos humanos bajo el principio *pro personae*.
- Se obliga a todas las autoridades a respetar, proteger y reparar las violaciones a los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Las primeras reformas constitucionales no agotaban todos los procedimientos en la materia ni abordaban la doctrina protectora de la niñez y juventud al marco de los tratados internacionales, fueron improvisadas y se toparon con numerosos obstáculos como la falta de recursos humanos y económicos o la reticencia de los operadores del sistema tutelar para aceptar un cambio tan importante, entre otros.

A nivel constitucional se les dio a las entidades federativas, la enorme tarea de implementar este sistema en sus legislaciones, lo cual se convirtió en toda una hazaña, pues se les concedió poco tiempo para cumplir ese fin y resultaba necesario: expedir leyes reglamentarias, crear instituciones y órganos, capacitar a los operadores y destinar recursos presupuestales y humanos, entre otras cuestiones más, sin saber si quiera cómo hacerlo.²⁰⁵ Esta situación trajo como consecuencia, que los Estados implementaran un sistema de golpe, sin ir graduando su operación, ello en gran medida debido a que resultaba urgente eliminar todo rastro del sistema tutelar que no sólo incumplía con las garantías de

²⁰⁵ Vasconcelos Méndez, Rubén, *Avances y retrocesos de la justicia penal para adolescentes*, Novum, México, 2012, pp. 1-4

un debido proceso, sino que era violatorio de los derechos humanos de los infractores.²⁰⁶

Las tareas derivadas de estas reformas obligaban a las entidades federativas a:

- Implementar un sistema integral en la materia para personas entre 12 y menos de 18 años que hayan cometido una conducta tipificada como delito.
- Establecer un sistema asistencial para menores de 12 años que cometan delitos.
- Crear formas alternativas de justicia, es decir, formas que evitasen la judicialización de los asuntos.
- Garantizar un debido proceso legal.
- Establecer la independencia entre autoridades investigadoras, de remisión y las encargadas de imponer medidas: justicia especializada.
- Implementar una proporcionalidad entre las medidas impuestas y la conducta realizada
- Aplicar medidas de orientación, protección y tratamiento.
- Proteger el principio imperante de interés superior del niño
- De acuerdo con el mandato constitucional, se otorgó un plazo de ocho años para la implementación total del nuevo sistema penal acusatorio en toda la república, el que feneció el dieciocho de junio del dos mil dieciséis, sin que por lo menos en la Ciudad de México se cumpliera cabalmente, debido a factores como la falta de organización judicial, presupuestal y personal, entre otros.

En este orden de ideas, se estima pertinente señalar que algunas leyes estatales carecían de un criterio uniforme en cuanto a las medidas de tratamiento, cayendo en la arbitrariedad, sobretodo tratándose de medidas en internación, pues algunas legislaciones tenían previsto hasta un máximo de 20 años de internamiento como en el caso de Aguascalientes, de 18 años en San Luis Potosí, de 15 años en estados como Yucatán, Coahuila y Chihuahua y de 12 años como Oaxaca y

²⁰⁶ La única entidad federativa que sí implementó el sistema de manera gradual fue Chihuahua, seguida de Baja California.

Tabasco para delitos de la misma naturaleza. Lo anterior contravenía el mandato constitucional que precisaba que el internamiento debería aplicarse por el periodo más breve posible, además de que dichos periodos resultaban demasiado largos haciendo imposible el cumplir con los fines del sistema integral en cuestión, constituyendo por tanto factores de desocialización.²⁰⁷

Además de la duración de las medidas de internamiento distintas en las entidades federativas, existieron otro tipo de discrepancias, por ejemplo, Baja California contaba con un sistema escrito en la etapa de investigación ante el Ministerio Público utilizando todavía el esquema de la averiguación previa y no de la carpeta de investigación a la cual las partes tuviesen acceso fácilmente.

En la hoy Ciudad de México funcionaban dos sistemas: el escrito, para delitos graves, y el oral, Morelos por su parte poseía un sistema acusatorio con supletoriedad en el código para adultos, en Guanajuato se utilizaba el código tradicional de adultos supletoriamente, aún cuando existía un código acusatorio vigente en la zona norte de dicha entidad. En Oaxaca se aplicaba el sistema acusatorio, aunque la etapa de ejecución se basaba en la Ley del Menor Infractor del Distrito Federal, (ya derogada), como supletoria en lo que se refería a las conductas federales.

Aunque este nuevo sistema debía de aplicarse de manera eficiente, lo cierto es que las legislaciones distaban mucho de ser totalmente adecuadas a la reforma y sobretodo a los tratados internacionales, además no existió legislación federal hasta el 27 de septiembre de 2012 que fue promulgada la Ley Federal de Justicia para Adolescentes que entró en vigor al mismo tiempo que el Código Nacional de Procedimientos Penales, esto es, hasta el 5 de marzo de 2014.

Frente a la multiplicidad de criterios legales previstos en la normatividad de las entidades federativas, resultó urgente una legislación uniforme para todo el país en relación con el sistema integral de justicia para adolescentes; por lo que se expidió en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes.

²⁰⁷ Vasconcelos Méndez, Rubén, Óp. cit., p. 26.

D) Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes²⁰⁸

Este ordenamiento se destina a personas 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.²⁰⁹

A su vez se distinguen grupos etarios a efecto de determinar las medidas o sanciones a imponer:²¹⁰

- Grupo I: Personas de más de doce años y menos de catorce
- Grupo II: Adolescentes de más de catorce y menos de dieciséis años
- Grupo III: Personas de más de dieciséis y menos de dieciocho años

La ley también se aplicará igualmente a personas mayores de dieciocho años a quienes se les atribuya la comisión o participación en un hecho señalado como delito en las leyes penales mientras eran adolescentes y a personas que se encuentren en proceso o cumpliendo una medida de sanción y cumplan dieciocho años. El ámbito territorial de la legislación en referencia se determina por conductas tipificadas como delito por las leyes penales y cuya competencia sea de la Federación o de las entidades federativas, en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, en los hechos calificados como delitos.²¹¹

Los principios rectores del procedimiento previstos en los artículos 12 al 33 del título II del capítulo I de la ley en comento son:²¹²

- Interés superior de la niñez;
- Protección integral de derechos;
- Integralidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos de las personas adolescentes.
- No Discriminación e igualdad sustantiva

²⁰⁸ Disponible en: www.diputados.gob.mx

²⁰⁹ *Ibíd.*

²¹⁰ *Ibíd.*

²¹¹ *Ibíd.*

²¹² *Ibíd.*

- Aplicación favorable;
- Mínima intervención y subsidiariedad;
- Autonomía progresiva;
- Responsabilidad;
- Justicia restaurativa;
- Proceso acusatorio y oral;
- Especialización;
- Legalidad;
- Ley más favorable;
- Presunción de inocencia;
- Racionalidad y proporcionalidad de las medidas y sanciones;
- Reinserción social;
- Medidas de sanción socioeducativas;
- Medidas de privación de la libertad como medidas extremas y por la duración más breve posible;
- Publicidad; y
- Celeridad procesal

Por lo que respecta al procedimiento previsto en el ordenamiento citado, en términos de lo que dispone el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNP), se procederá a explicar cada una de sus etapas, así como las partes que en él intervienen:

- La víctima u ofendido: será el sujeto pasivo que resiente directamente la afectación producida por la conducta delictiva y el ofendido será la persona física o moral titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro por la acción u omisión delictiva.
- Persona adolescente a quien se le atribuye la conducta delictiva: persona mayor de doce años y menor de dieciocho a quien le es aplicable la ley nacional.
- El defensor particular o de oficio del adolescente.

- Ministerio Público especializado en adolescentes: autoridad encargada de conducir la investigación, coordinar a las Policías y a los servicios periciales durante la investigación, resolver sobre el ejercicio de la acción penal en la forma establecida por la ley y, en su caso, ordenar las diligencias pertinentes y útiles para demostrar, o no, la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió o participó en su comisión.
- Policía especializada
- Los órganos jurisdiccionales: autoridades cuya competencia será federal o local conformados por los jueces (de control, de juicio oral o tribunal de enjuiciamiento y de ejecución) y magistrados especializados en justicia para adolescentes.
- Autoridad Administrativa: órgano Especializado en la Ejecución de Medidas para adolescentes.
- Órganos encargados de mecanismos alternativos: facilitadores a nivel ministerial o jurisdiccional que serán los profesionales certificados y especializados en adolescentes, cuya función es auxiliar en la aplicación de mecanismos alternativos y justicia restaurativa.

En el nuevo sistema integral de justicia para adolescentes se pretende privilegiar mecanismos alternativos para solucionar la controversia y evitar llegar al proceso judicial, así como privilegiar formas de terminación anticipada del mismo en caso de que los mecanismos precisados no fueren exitosos desde el inicio; se explicará brevemente en que consisten ambas figuras jurídicas y sus diferencias:

| Mediación | Procesos restaurativos |
|---|--|
| Mecanismo voluntario a través del cual el o la adolescente, su representante y la víctima u ofendido, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia, con la ayuda de un facilitador. | Se logra un acuerdo encaminado a atender las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas de las partes, logrando la integración de la víctima u ofendido y del adolescente en la comunidad en busca de la reparar el daños causado y aportar |

| | |
|--|--|
| | servicio comunitario. |
| Se registrá bajo las reglas y procedimiento señalado en la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias | Requiere de reuniones previas entre las partes en las que se pueden tratar los temas que no sean discutibles y en controversia para llegar al acuerdo más benéfico para las partes, con ayuda de un facilitador. |
| Se llevará a cabo la mediación mediante sesiones orales | Se basa en la aceptación de la responsabilidad por parte del adolescente y su voluntad de reparar el daño ocasionado. |
| | No puede repercutir de forma alguna ninguna en el proceso en trámite en caso de que no sea posible llegar a un acuerdo o en caso de que llegando a éste, no se cumpliera. |
| | Existen 3 modelos de reunión: víctima con la persona adolescente, junta restaurativa y círculos. |

El proceso judicial por su parte, comprende tres grandes etapas: la de investigación, la intermedia y la de juicio:

1.- Etapa de Investigación

- Primero el Ministerio Público o fiscal especializado en adolescentes conoce de la posible conducta delictiva, ya sea con detenido (por haber existido flagrancia o caso urgente o por haberse librado una orden de presentación del menor de edad) o sin detenido. La etapa de investigación se divide a su vez en dos fases:

A) Investigación inicial: comienza con la presentación de la denuncia, querrela u otro requisito equivalente y concluye cuando el imputado queda a disposición del Juez de control para que se le formule imputación.

B) Investigación complementaria: desde la formulación de la imputación y hasta el cierre de la investigación:

- La investigación inicial en flagrancia se actualizará cuando el menor de edad sea sorprendido cometiendo una conducta tipificada como delito, por tanto será detenido sin orden judicial, pero puesto a disposición inmediata de la autoridad más cercana (se deberá hacer el primer registro inmediato de detención) y ésta a su vez a la brevedad al Ministerio Público especializado en adolescentes.
- La representación social evaluará la procedencia de decretar la libertad, dictar un criterio de oportunidad, remitir al adolescente a un programa educativo, la necesidad de imponer una medida cautelar (con conocimiento a la brevedad a la defensa del adolescente) o ponerlo a disposición del juez de control en un plazo máximo de treinta y seis horas o en casos especiales hasta cuarenta y ocho horas, para efecto de que se lleve a cabo la audiencia inicial en donde se determinará la legalidad de la detención por parte del juez de control.
- Las medidas cautelares que puede el Ministerio Público solicitar sean aplicadas al menor pueden ser las siguientes:
 - I. Prohibición de salir del país, lugar de residencia o ámbito territorial fijado por el órgano jurisdiccional sin autorización del juez o de asistir a ciertos lugares o a determinadas reuniones.
 - II. Someterse al cuidado o vigilancia de persona o institución determinada.
 - III. Prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con persona determinada, víctima, ofendido o testigos.
 - IV. Separación inmediata del domicilio
 - V. Colocación de localizadores electrónicos (no existe la infraestructura para ello, aunque la propia legislación así lo contemple).
 - VI. Garantía económica, embargo de bienes, inmovilización de cuentas
 - VII. Resguardo domiciliario e internamiento preventivo; en el caso de los adolescentes no se podrá aplicar la medida de arraigo, esto es sólo para los adultos.

- Antes de concluir la audiencia inicial, el Ministerio Público solicitará al juez que fije un plazo para el cierre de la investigación complementaria justificando su solicitud; el plazo no podrá ser mayor a 90 días naturales, a partir del auto de vinculación a proceso, considerando la complejidad de los hechos atribuidos al adolescente.
- Posteriormente, el juez en audiencia fijará la fecha del cierre del plazo, o en su caso, de la prórroga, con la salvedad de que no podrá exceder de un mes.
- Una vez que se cierra la investigación complementaria, el Ministerio Público tendrá cinco días para solicitar el sobreseimiento, la suspensión del proceso o la formulación de la acusación; en caso de que incumpla con ello, el juez de control informará al titular de la representación a efecto de que en un plazo máximo de tres días se pronuncie respecto al asunto, si no lo hace, será sobreseerá el asunto.
- El Ministerio Público puede abstenerse de ejercitar acción penal cuando la conducta cometida por el adolescente no haya lesionado o puesto gravemente en riesgo el bien jurídico tutelado por la norma penal y considerarse como parte de su proceso de desarrollo y formación; ello para evitar que el menor de edad ingrese al sistema judicial por conductas no tan relevantes.

2.- Etapa intermedia

- Comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio; en esta etapa se ofrecerán y admitirán las pruebas pertinentes para acreditar la comisión de la conducta delictiva, además se depurarán hechos controvertidos como parte de la litis en la etapa de juicio. Esta etapa se compondrá de dos fases:
 - A) Escrita: inicia con el escrito de acusación formulado por el Ministerio Público y comprenderá todos los actos previos a la celebración de la audiencia intermedia.
 - B) Oral: comprende la audiencia intermedia y culminará con el dictado del auto de apertura a juicio.

- La acusación que haga el Ministerio Público para ejercitar la acción penal deberá contener toda la información relativa al delito, su investigación, medios de prueba, solicitud del monto de reparación del daño, la medida sancionadora a aplicar, la propuesta de acuerdos probatorios y en su caso la solicitud para aplicarse alguna forma de terminación anticipada del proceso. La acusación sólo podrá formularse por los hechos y personas señaladas en el auto de vinculación a proceso, aunque se efectúe una distinta clasificación de los hechos.
- Notificada la acusación, la víctima u ofendido o su asesor jurídico, podrán señalar vicios materiales y formales del escrito de acusación, proponer su corrección u ofrecer pruebas para complementar la acusación, así como acreditar la existencia y monto de daños y perjuicios.
- Completa la acusación, el adolescente y su defensor tendrán cinco días hábiles para contestarla y presentarla ante el juez de control, expondrán vicios de la acusación, ofrecerán pruebas, solicitarán acumulación o separación de procesos, harán valer excepciones de previo y especial pronunciamiento y en general expondrán su defensa; con la contestación se dará vista a las demás partes y se hará el descubrimiento probatorio admitido.
- Después el Juez de control señalará fecha para la audiencia intermedia en los próximos tres a cinco días, a la cual deberán comparecer obligatoriamente la autoridad judicial, el Ministerio Público, y el defensor y opcionalmente la víctima u ofendido y su asesor jurídico; en esta audiencia la representación social, expondrá brevemente su acusación, posteriormente la víctima u ofendido será escuchada, y después el acusado o su defensor expondrán lo que estimen pertinente, incluyendo su defensa.

Etapa de juicio

- Comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida por el Tribunal de enjuiciamiento y se registrá por lo previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales; en esta etapa se decidirán cuestiones esenciales del proceso.

- En el juicio sólo serán materia de debate los hechos controvertidos y los medios de prueba ofrecidos que han sido examinados y no excluidos por el juez de control debido.
- Antes de finalizar la audiencia intermedia, el juzgador de control dictará el auto de apertura a juicio en el que deberá indicar:
 - I. Tribunal competente para celebrar la audiencia de juicio
 - II. Acusación (incluyendo correcciones) e individualización en caso de que se trate de más de un acusado
 - III. Acuerdos probatorios (acuerdos tomados entre las partes respecto a hechos ya probados o no controvertidos)
 - IV. Medios de prueba admitidos y a desahogarse, así como la prueba anticipada desahogada
 - V. Medios de prueba a desahogarse en la audiencia de individualización de sanción y reparación del daño
 - VI. Medidas para resguardar la identidad y datos
 - VII. Personas citadas para la audiencia
 - VIII. Individualización de los acusados, cuando se trate de más de un adolescente implicado en el asunto
 - IX. Medidas cautelares impuestas
- Ahora las funciones de los jueces no podrán recaer en uno solo, es decir, un juez de control no puede fungir en un mismo asunto como juez de enjuiciamiento o de ejecución, y así sucesivamente; con la finalidad de evitar la contaminación o parcialidad de los juzgadores en los asuntos y respetar la división de funciones.
- Dictado el auto de apertura a juicio, el juez de control enviará al tribunal del juicio en cinco días las actuaciones y le remitirá al adolescente. El tribunal recibidas las actuaciones señalará fecha para la celebración de la audiencia de juicio entre los veinte y sesenta días a partir del dictado del auto de apertura, citando oportunamente a las partes o quienes deban asistir a la audiencia.

- Las pruebas que serán abordadas durante el debate pueden ser: 1) la declaración del adolescente; 2) prueba pericial; 3) testimonial; 4) documental; 5) material y 6) toda prueba que no afecte o vulnere derechos fundamentales; todas estas pruebas se regirán por lo previsto en el capítulo IV del Título VIII referente a la etapa de juicio del Código Nacional de Procedimientos Penales en estudio y aunque resultaría innecesario precisar todas las generalidades de las pruebas en esta etapa si resulta conveniente señalar algunas particularidades importantes:
 - I. Toda prueba material o documental previamente acreditada y admitida, puede ser incorporada al juicio.
 - II. No se puede invocar, leer, admitir o desahogar como prueba en el debate antecedente alguno relacionado con la proposición, discusión, aceptación, procedencia, rechazo o revocación de una suspensión condicional del proceso, de un acuerdo reparatorio o la tramitación de un procedimiento abreviado.
 - III. No se pueden invocar como pruebas ni leer registros y documentación que den cuenta de actuaciones realizadas por la policía o la representación social en la investigación, con excepción de los supuestos previstos en la ley o de actuaciones declaradas nulas o que hayan sido obtenidas vulnerando derechos fundamentales.

Audiencia de juicio

La secuencia de la audiencia de debate o de juicio será la siguiente:

- Verificación de notificación debida a las partes y de su presencia.
- El juzgador presidirá la audiencia y señalará las acusaciones objeto del juicio contenidas en el auto de su apertura y los acuerdos probatorios a que hubiesen llegado las partes. Si es promovido algún incidente en el transcurso de la audiencia, se resolverá de inmediato, a menos que por su naturaleza requiera su suspensión.
- Se abrirá el debate para los alegatos de apertura, el juzgador concederá primero la palabra al Ministerio Público, quien expondrá concreta y oralmente la acusación y los medios de prueba para acreditarla de manera

resumida; acto seguido se concederá la palabra al asesor jurídico de la víctima u ofendido, si lo hubiere, para los mismos efectos.; por último el defensor, podrá expresar la defensa de su representado igualmente de manera oral y concreta.

- El Ministerio Público podrá al momento de formular alegatos de apertura o clausura, reclasificar el delito por el cual formuló la acusación, el juzgador dará al adolescente y a su defensor oportunidad de expresarse al respecto y pedir la suspensión del debate para ofrecer nuevas pruebas o preparar su intervención.
- Concluido el desahogo las pruebas, el juzgador otorgará la palabra a las partes en el mismo orden que al inicio para que expongan sus alegatos de clausura; después la representación social y la defensa podrán replicar (sólo se referirá a lo precisado por el defensor en sus alegatos de clausura) y duplicar (sobre lo señalado por el Ministerio Público o víctima y ofendido en la réplica); finalmente el acusado tendrá la palabra y se declarará cerrado el debate.

Deliberación, fallo y sentencia

- Concluido el juicio, el tribunal resolverá la responsabilidad del adolescente, valorando las de acuerdo con su libre y lógica convicción y emitirá sentencia condenatoria solamente en caso de que plena convicción de que el o la adolescente es responsable de la comisión del hecho por el que siguió el juicio, en caso de duda se le absolverá.
- La declaración del adolescente por sí misma no bastará para condenarlo y una vez terminada la audiencia de juicio, el juez decretará un receso a efectos de estar en posibilidad de emitir la sentencia ese mismo día, o a más tardar dentro de las veinticuatro horas posteriores.

Para la imposición de las sanciones deben tomarse ciertos criterios:

- I. A mayores de doce y menores de catorce años no se les podrán imponer sanciones privativas de libertad, sólo medidas no privativas con una duración máxima de un año.

- II. A mayores de catorce y menores de dieciséis se les podrá imponer hasta dos sanciones que no sean incompatibles entre sí, hasta por un periodo de tres años.
- III. A mayores de dieciséis y menores de dieciocho se les podrá privar de su libertad hasta por cinco años y sólo por los siguientes delitos: homicidio calificado, violación tumultuaria, en los casos de secuestro, delitos en materia de trata de personas y delincuencia organizada.
 - Decidida la responsabilidad de la persona adolescente en el hecho imputado, se celebrará una audiencia de individualización de la medida de sanción en la que se podrán desahogar pruebas relacionadas con las medidas a imponer. Esta audiencia se llevará a cabo dentro de los tres días siguientes a la comunicación del fallo, prorrogables hasta por otros tres, a solicitud de la persona adolescente y su defensor.
 - Cerrado el debate, el Juez en la audiencia de individualización emitirá su decisión incluyendo las medidas (máximo dos, proporcionadas, compatibles y simultáneas) a imponer a la persona adolescente y sobre la forma de reparación del daño causado a la víctima u ofendido; revelando clara y sencillamente las razones por las que decidió imponer esas medidas, así como la forma de su ejecución y las consecuencias de su cumplimiento e incumplimiento.
 - Las sanciones tendrán una finalidad reintegradora y reinsertadora, sin dejar de lado que el adolescente debe hacerse responsable por la conducta cometida y reparar el daño a la víctima u ofendido en la medida de que ello sea posible.

Como podemos advertir, el sistema de justicia penal para adolescentes se armonizó buscando entre otros fines:

- Limitar el uso de las medidas preventivas de privación de la libertad, prevaleciendo medidas educativas y reflexivas para los adolescentes.
- Articular un proceso actual, novedoso, garantista y acorde a los tratados internacionales y a los propios ordenamientos legales nacionales.

- Asegurar celeridad procesal y mayor transparencia en la impartición de justicia.
- Promover el fortalecimiento de las capacidades de sus operadores (policía, Ministerio Público, jueces, magistrados y defensores de oficio)

No obstante, desde el punto de vista operativo, el sistema no ha cumplido las expectativas que se tenían, a pesar de haber contado las entidades federativas con un plazo de ocho años para implementarla. De acuerdo con un estudio realizado por la Secretaría Técnica para la Implementación de la Reforma Penal, en el año dos mil dieciséis solamente cuatro de los 32 Estados contaban con un nivel adecuado para hacer funcionar el sistema, mientras que los otros 28 apenas llegaban a un avance por debajo del 70 por ciento.²¹³ En el Octavo Foro Nacional de Seguridad y Justicia celebrado en junio de 2016 al cual acudieron funcionarios públicos incluidos jueces, magistrados, Ministerios Públicos y expertos en la materia se abordaron los temas que todavía estaban pendientes por resolver en el nuevo sistema penal para adolescentes en orden de lograr que éste sea más eficaz, algunos de ellos fueron:²¹⁴

- La Secretaría Técnica para la Implementación de la Reforma Penal (SETEC) se ha dedicado a difundir la reforma penal en los operadores del sistema, capacitando a medio millón de policías preventivos del país; no obstante esta capacitación fue breve, pues solo constó de 40 horas, resultando insuficiente para poder especializarlos como primeros actores en el proceso penal. En este sentido, de acuerdo con el diagnóstico oficial de la SETEC, Sonora, Baja California, Guerrero, Campeche, Baja California Sur, Quintana Roo, Oaxaca y Michoacán son las entidades con mayores rezagos en capacitación.
- Supervisar las habilidades de investigación de los agentes del Ministerio Público y reforzar su capacitación; así como dignificar la imagen de los

²¹³ Secretaría de Gobernación, *Libro Blanco de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de la gestión 2013-2016*, México, 2017. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/415291/181031_SETEC_LB_Gestio_n_2013-2016.pdf

²¹⁴ *Ibíd.*

ministerios públicos, pues es un hecho notorio que la corrupción impera en esos niveles.

- La infraestructura es insuficiente e inadecuada, a pesar de existir en todo el país numerosas salas para juicios orales, lo cierto es que son insuficientes y ello se debe entre otras cuestiones a falta de presupuesto o al ejercicio del gasto público en rubros distintos a los programados.²¹⁵ Además no existen laboratorios periciales especializados y mucho menos que cuenten con la tecnología necesaria.
- Difundir el nuevo sistema penal a la ciudadanía en general con la finalidad de que conozcan sus nuevas características, y en su caso los beneficios que traerá el sistema.
- Hacer saber la existencia de mecanismos de mediación y en qué consisten los juicios.
- Administrar los recursos económicos de manera eficaz, ya que de acuerdo con la SETEC, la reforma penal ha requerido un gasto de más de 22 mil millones de pesos, cantidad que no ha sido utilizada de manera adecuada, pues deben destinarse de manera constante y supervisada en orden de poder cumplir con los fines del sistema.
- Garantizar que se respeten los derechos de las y los adolescentes en conflicto con la ley penal. En este sentido es de recalcar que este es uno de los principales problemas de cualquier sistema penal, los derechos de los adolescentes son vulnerados desde la propia detención por parte de la policía.
- Falta de infraestructura y atraso en los Centros de Internamiento en el país.

Derivado de lo expuesto con antelación, podemos colegir que los menores infractores representan un sector de la población con altos índices de marginación y vulnerabilidad social y por tanto, requieren de un andamiaje jurídico e institucional que efectivamente tutele sus derechos fundamentales. En este sentido, México no ha logrado consolidar un sistema integral de justicia para

²¹⁵ *Ibíd.*

adolescentes. Por ello, el país incumple cabalmente la Convención de los Derechos del Niño, adoptada desde 1991, la cual obliga a la nación, entre otras cosas, a contar con instituciones especializadas en esta materia.

Las reformas constitucionales como resultado del proceso constante de armonización normativa si bien abrieron un nuevo proceso para articular eficazmente dicho sistema, se advierte que en varias entidades federativas no se cuenta con las instituciones, ni se ha implementan mecanismos de fortalecimiento de las capacidades institucionales de los operadores jurídicos así como acciones de concertación entre las autoridades involucradas.

Finalmente, un aspecto crítico para garantizar el correcto funcionamiento del sistema integral de justicia penal para adolescentes se refiere a los recursos necesarios para ello. La discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación y en los estados, abre una coyuntura para analizar las necesidades y la canalización de recursos para la creación de las instituciones especializadas, capacitación y ampliación del personal, adecuación de las instalaciones y, entre otras cosas, la firma de los convenios entre los estados, la federación y las instituciones de asistencia involucradas.

3.3. Panorama de la violencia juvenil en México.

La delincuencia en menores de edad tiene diversas aristas, una de ellas y la más importante para poder implementar un sistema judicial adecuado, es conocer las causas de este fenómeno con el objetivo de poder atacarlas y lograr la prevención y evitar la reincidencia. El comportamiento delictivo juvenil se puede presentar ante la inmadurez, desorientación e incapacidad de adaptación de los adolescentes, llevándolos a profundizar en sus creencias, sentimientos, e ideas, que encuentran una fuerte oposición con las de los adultos, provocando una actitud desafiante ante ellos, como medio de defensa de un joven que va tomando las riendas de su vida a medida que se cree capaz de ello.

Aunado a lo anterior, las sociedades industrializadas, eminentemente consumistas, inculcan que lo único importante es el bienestar a través del lucro, la preponderancia del tener sobre el ser, la desintegración familiar, que entre otros

factores conduce a delinquir, pues una sociedad de consumo gesta deseos y esperanzas que no pueden ser satisfechas, se discrimina a un gran número de personas que se convierten en rebeldes e incapaces de adaptarse; entonces, se destruyen los valores morales de una sociedad.

3.3.1. Aproximaciones al perfil del menor infractor.

Los menores infractores de la ley penal suelen gestar conductas delictivas en círculos sociales, grupos de iguales, en bandas, a menudo impulsados por el afán de obtener notoriedad o reconocimiento de los demás integrantes o inducidos por el propio líder de la misma que bien puede ser mayor de edad o el de mayor edad del grupo.

En ocasiones los propios padres o familiares son los que inician a los menores en actividades delictivas; generalmente constituyen un medio o instrumento para la comisión de delitos, aprovechándose de la inimputabilidad del menor. A este tipo de familias se les conoce como familia criminógena y en ella además de imperar conductas delictivas, suelen aparejar que los progenitores o diversos familiares padezcan adicciones como la drogadicción o el alcoholismo²¹⁶. Por otra parte, en algunas ocasiones cuando el menor es víctima de hechos delictivos como agresiones o abusos sexuales, generalmente dentro del seno familiar, se producen alteraciones graves en su psique que provocan reacciones como invertir los papeles, es decir, pasar de víctima a victimario, ante la necesidad de vengarse de lo que le han hecho con anterioridad.²¹⁷

Los infractores juveniles con personalidades antisociales advierten las siguientes características:²¹⁸

- Desintegración y conflicto permanente con la sociedad, odio a la autoridad y a los animales

²¹⁶ Díaz Flores, Guadalupe Gabriela, *Prevención de la criminalidad infantil y juvenil, cuidado y cultivo de los valores del niño*, Trillas, México, 2013, p.50.

²¹⁷ Brage Cendán, Santiago B., *Cuadernos de Criminología*, J.M. Bosch, Santiago de Compostela, 2013, pp. 115- 117.

²¹⁸ *Ibíd.*

- Pertenencia a grupos marginados o minoritarios
- Incapacidad para aprovechar las oportunidades de socialización
- Falta de interés por su propio núcleo familiar
- Carencia de sentimientos de culpa
- Insensibles, irritables, psicópatas, mitómanos
- Ausencia escolar
- Insuficiencia intelectual y tendencia a sufrir enfermedades acumuladas

Por su parte, los delincuentes juveniles con reacciones sociales agresivas suelen ser niños o adolescentes cuyo desarrollo físico va más allá de su edad cronológica. Sus rasgos de personalidad son similares a los descritos en el apartado anterior, también presentan hostilidad hacia otras personas, destructividad y carencia de autocontrol. Los delincuentes juveniles con reacción de huida son niños o adolescentes criados en un seno familiar carente de afecto y cuya respuesta es huir del hogar, de manera tal que incluso para su supervivencia se ven obligados a delinquir. Se caracterizan por su debilidad física y psicológica, por ser personas aisladas, sin amigos, y provenientes de hogares de padres separados o huérfanos.

Los delincuentes juveniles asociales grupales son niños o adolescentes normales cuya socialización se da en grupos marginales, su familia no les otorga el apoyo, cariño y aceptación que requieren y por tanto, lo buscan en los grupos de los cuales adquieren hábitos y valores.²¹⁹ Los delincuentes juveniles reaccionales desde la infancia han sido víctimas de malos tratos físicos y abusos sexuales que los han llevado a padecer trastornos físicos y psíquicos; por ello suelen reproducir las conductas delictivas de las cuales fueron víctimas. Por lo que respecta a los delincuentes juveniles neuróticos, éstos sufren síntomas típicos de neurosis, como ansiedad, trastornos gastrointestinales y dolores corporales.

Los delincuentes juveniles bovaristas se caracterizan por su estado de insatisfacción, producido por el contraste entre sus ilusiones y aspiraciones, (las cuales a menudos son desproporcionadas a sus propias posibilidades) y la

²¹⁹ *Ibíd.*, p. 110.

realidad, lo que las frustra. Los delincuentes juveniles con trastornos psíquicos padecen patologías orgánicas como la encefalitis y meningitis o trastornos como esquizofrenia hebefrénica (en edades tempranas) que causan alucinaciones, comportamientos antisociales y respuestas emocionales inestables.²²⁰

Los delincuentes de gran intensidad en general cometen delitos de manera reiterada durante un lapso más o menos prolongado, y que por razón de la clase, gravedad y frecuencia de estas dejan entrever una alta peligrosidad. Resultan sospechosos de conductas que atentan contra la paz social, robos con violencia, lesiones, amenazas, o han cometido al menos diez delitos de importancia en el transcurso de un año y con respecto a los cuales existe el peligro de consolidación de una carrera criminal. Finalmente, los menores infractores pertenecientes a la delincuencia organizada, a diferencia de los adultos, son blancos fáciles de persuadir, de manipular, de entrenar o de incluso obligar, sobretodo porque no alcanzan a comprender del todo las consecuencias de su actuar delictivo. Además si un adolescente es aprehendido, sólo podrá estar hasta siete años en tratamiento en internación, a comparación de un adulto que puede ser encarcelado hasta por un plazo diez veces mayor, dependiendo del delito cometido.²²¹

Precisados los tipos de delincuentes juveniles, resulta interesante señalar las diferencias entre éstos y los adultos en orden de entender por qué su juzgamiento y tratamiento debe ser diferente, pues ello atiende a sus características particulares.

| Menores de edad | Adultos |
|---|--|
| Tienen una madurez de juicio reducida en la mayoría de los casos, incapacidad de discernimiento que los lleva a minimizar las consecuencias de su comportamiento. | Los adultos tienen generalmente una capacidad de discernimiento y madurez mayor a la de un menor de edad, por tanto comprenden y conocen los alcances de sus conductas delictivas. |

²²⁰ Ibídem

²²¹ Ibídem.

| | |
|--|--|
| <p>Tienen deficiente control de impulsos, la menor propensión a asumir riesgos y la mayor tendencia a cometer delitos por diversión más que por raciocinio.</p> | |
| <p>Los actos delincuenciales de los jóvenes son mayormente detectables por la policía: la inexperiencia de los jóvenes los lleva a dejar más indicios, pruebas y a cometer errores, se autoinculpan por la instigación de los adultos, son más impresionables, sobretodos si se trata de primerizos y tienden a exteriorizar en su aspecto su perfil delincencial.</p> | <p>Los delitos son menos detectables, pues generalmente tienen más experiencia, pueden pasar desapercibidos de una manera más fácil, no suelen ser tan susceptibles de intimidación.</p> |
| <p>Las drogas juegan un papel muy importante, hasta el punto de que el 95% de los jóvenes delincuentes han consumido, traficado o poseído algún tipo de droga ilegal.</p> | <p>Las drogas no juegan un papel tan fundamental, si importante, pero no en la mayoría de los casos.</p> |
| <p>Comportamiento delictivo generalmente va ligado a la marginación.</p> | <p>La marginación no es tan evidente.</p> |
| <p>El porcentaje de jóvenes que delinquen es más bajo en relación con los adultos, aunque existe una cifra negra importante, pues no siempre llegan al conocimiento de las instancias de control formal.</p> | <p>El volumen estadístico de delincuencia en adultos es mucho mayor.</p> |
| <p>Tienen una mayor susceptibilidad a</p> | <p>Suelen tener una mayor estabilidad</p> |

| | |
|--|--|
| <p>la influencia de gratificaciones inmediatas que al influjo de posibles consecuencias indeseables a largo plazo.</p> <p>Tienen menor estabilidad de los hábitos delictivos, mayor maleabilidad y mayores posibilidades de recuperación que un adulto.</p> <p>En el caso de los delincuentes juveniles de gran intensidad, la tasa de reincidencia a pesar de la intervención social es baja.</p> | <p>de los hábitos delictivos, existe mayor reincidencia entre delincuentes adultos que menores, además de que sus posibilidades de recuperación son menores debido a la alta contaminación a la que son expuestos en las prisiones.</p> |
| <p>Jurídicamente tienen menor culpabilidad, una responsabilidad disminuida o nula, dependiendo de la edad, por lo que se estima que son menos merecedores de un castigo.</p> <p>Tienen una menor capacidad de comunicación, intervención y decisión en el ámbito judicial, por lo que no intervienen de manera activa en la mayoría de los casos, pues incluso no comprenden los alcances legales en sus procesos.</p> | <p>Tienen culpabilidad y responsabilidad penal plena, por lo que les son aplicadas penas no medidas de tratamiento como a los menores, pues se busca un castigo ejemplar.</p> <p>Tienen mayor capacidad para comunicarse con abogados, tomar decisiones legales por sí mismos, así como comprender y participar en los procedimientos legales y en especial en los juicios orales.</p> |
| <p>Se trata de un fenómeno grupal, cometido en bandas generalmente.</p> | <p>Los adultos pueden actuar de manera individual o grupo</p> |

De lo expuesto en el cuadro, se puede concluir que dada la inmadurez de los adolescentes, su falta de conciencia respecto a las

consecuencias de sus actos y de que son más fácil de tratar exitosamente evitando su reincidencia, es necesario protegerlos aún más que a los adultos, pues es mejor prevenir en esa etapa juvenil que tratar de corregir en una etapa ya adulta; de ahí que su juzgamiento y tratamiento deba ser más benévolo que cuando se trata de un mayor de edad.

3.3.2. Diagnóstico de la delincuencia juvenil en México: datos y estadísticas

Resulta importante tener conocimiento de las cifras en torno a la delincuencia juvenil en México en orden de estar en posibilidad de implementar políticas públicas adecuadas y eficaces para su prevención, por lo que conocer a qué edad delinquen, qué delitos cometen con mayor frecuencia, cuántos se encuentran bajo un proceso judicial, cuántos han sido tratados en internamiento en los centros correspondientes entre otros, es fundamental. Si bien el número de adolescentes delincuentes en México ha ido en aumento, resulta importante conocer a qué edades se presenta con mayor frecuencia este fenómeno delincuencial.

En un sistema de justicia especializado en materia de adolescentes infractores, es menester la creación de unidades administrativas específicamente diseñadas para aplicar procedimientos. Sin embargo, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2017, la estructura orgánica de las Procuradurías Generales de Justicia y/o Fiscalías Generales en las entidades federativas se conformó por mil 400 unidades administrativas, siendo las más frecuentes las siguientes: Averiguaciones Previas/ Carpetas de Investigación (11.4%); **Fiscalía Especial (10.2%)**; Oficialía Mayor o Administración (7.7%); Investigación y/o Inteligencia (6.8%) y Servicios Periciales (5.8%).²²² Mientras que en 2013 había 147 agencias especializadas en atención de adolescentes, en 2017 se redujeron a 119 y se distribuyeron en 30 entidades federativas. El decremento de 28 agencias especializadas invariablemente se traduce en un tratamiento

²²² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019*. Disponible en: www.inegi.org.mx

deficiente a la problemática que presenta el fenómeno de los jóvenes en conflicto con la ley penal.

Frente a esta situación, por primera vez y con el objetivo de generar información estadística sobre la experiencia del procedimiento penal de los adolescentes de 12 a 17 años y personas adultas jóvenes de 18 años y más, que se encuentran en el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, así como sus características sociodemográficas y socioeconómicas, antecedentes familiares y jurídico-penales y sus expectativas de reinserción, el INEGI presentó en 2018, los resultados de la Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (ENASJUP). Para el levantamiento de la encuesta, se visitaron los 53 Centros de Internamiento que existen en las 32 entidades federativas, con lo que se cubrió la totalidad de las instituciones en el país. El instrumento consideró una muestra de 3,308 adolescentes en el sistema de justicia penal y los datos más significativos fueron los siguientes:²²³

A) Población adolescente en el Sistema Integral de Justicia Penal

En 2017, a nivel nacional, 65% de los adolescentes en el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIJPA) cumplía una medida de sanción no privativa de la libertad (externación); mientras que 17% cumplía una sanción en internamiento.

| Situación jurídica | Población estimada* | | |
|--------------------------|---------------------|---------|---------|
| | Total | Hombres | Mujeres |
| Adolescentes en el SIJPA | 6,891 | 6,532 | 539 |
| Sanción en externación | 4,476 | 4,113 | 364 |
| Sanción en internamiento | 1,169 | 1,094 | 76 |
| Proceso en libertad | 799 | 729 | 70 |

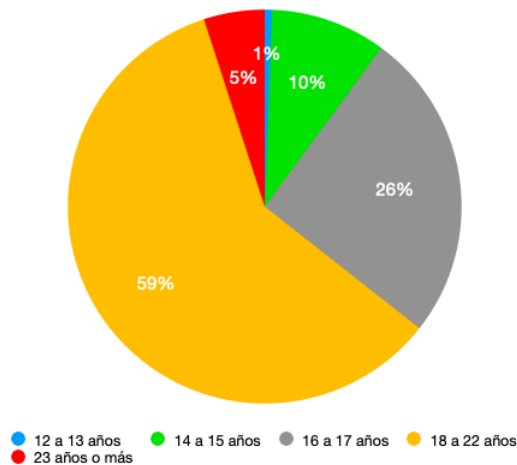
²²³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (ENASJUP) 2017*. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/encotras/enasjup/2017/>

| | | | |
|------------------------------------|-----|-----|----|
| Internamiento preventivo | 433 | 405 | 27 |
| Sanción mixta o semi-internamiento | 13 | 11 | 2 |

Fuente: elaboración propia con datos de la ENSAJUP 2017

B) Características sociodemográficas de la población en el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIJPA).

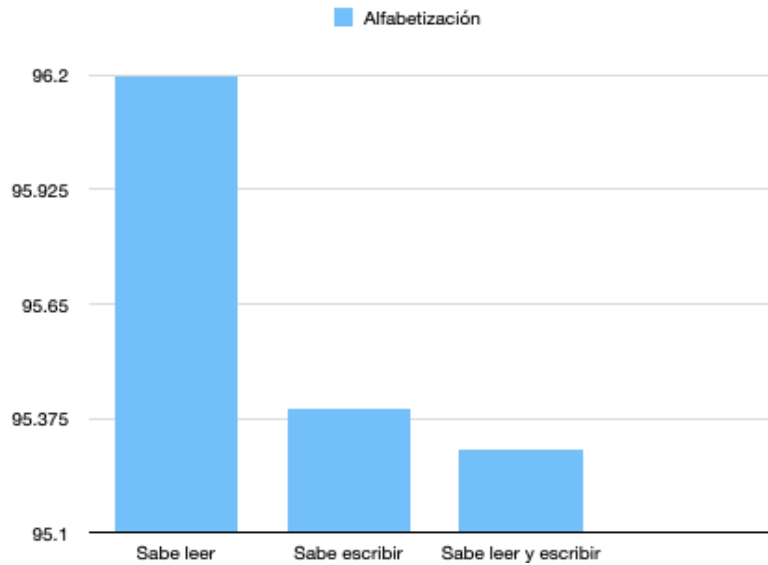
A nivel nacional en 2017, 59.4% de los adolescentes en el sistema de justicia penal tenía entre 18 y 22 años, mientras que 25.5% tenía entre 16 y 17 años.



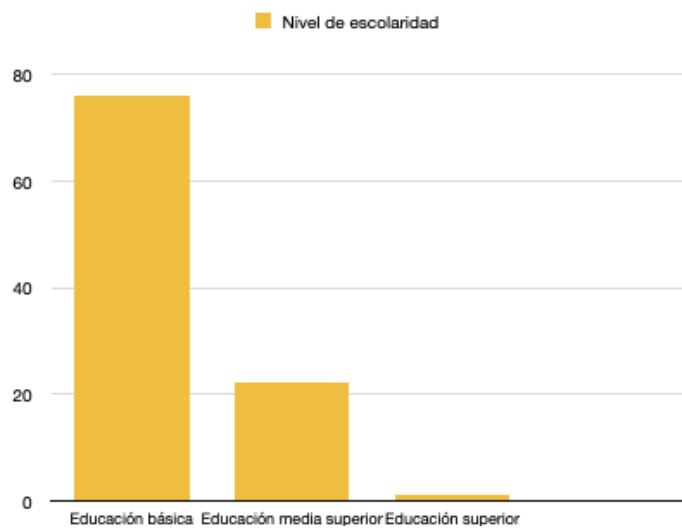
Fuente: elaboración propia con datos de la ENSAJUP 2017

C) Alfabetización

En términos de instrucción formal, 95.3% de los adolescentes sabía leer y escribir. 75.9% tenía estudios de educación básica, es decir, preescolar, primaria, secundaria o carrera técnica con secundaria terminada.



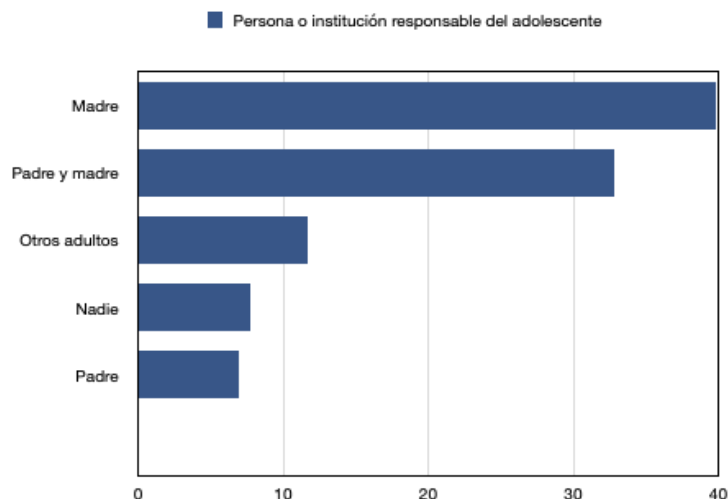
Fuente: elaboración propia con datos de la ENSAJUP 2017



Fuente: elaboración propia con datos de la ENSAJUP 2017

D) Actor responsable del adolescente

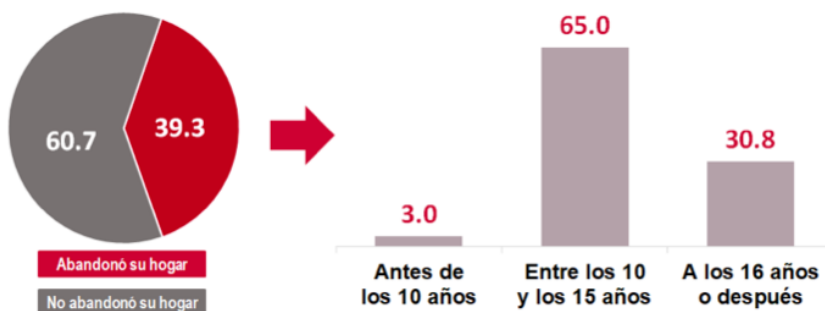
Durante 2017, 39.8% de los adolescentes estuvo bajo la responsabilidad de su madre ante el sistema de justicia penal. Mientras que 32.8% estuvo bajo la responsabilidad tanto de su padre como de su madre.



Fuente: elaboración propia con datos de la ENSAJUP 2017

E) Abandono de hogar

A nivel nacional, 39.3% de los adolescentes en el sistema de justicia penal había abandonado su hogar por lo menos una vez. De los cuales, 65% lo hizo entre los 10 y 15 años.

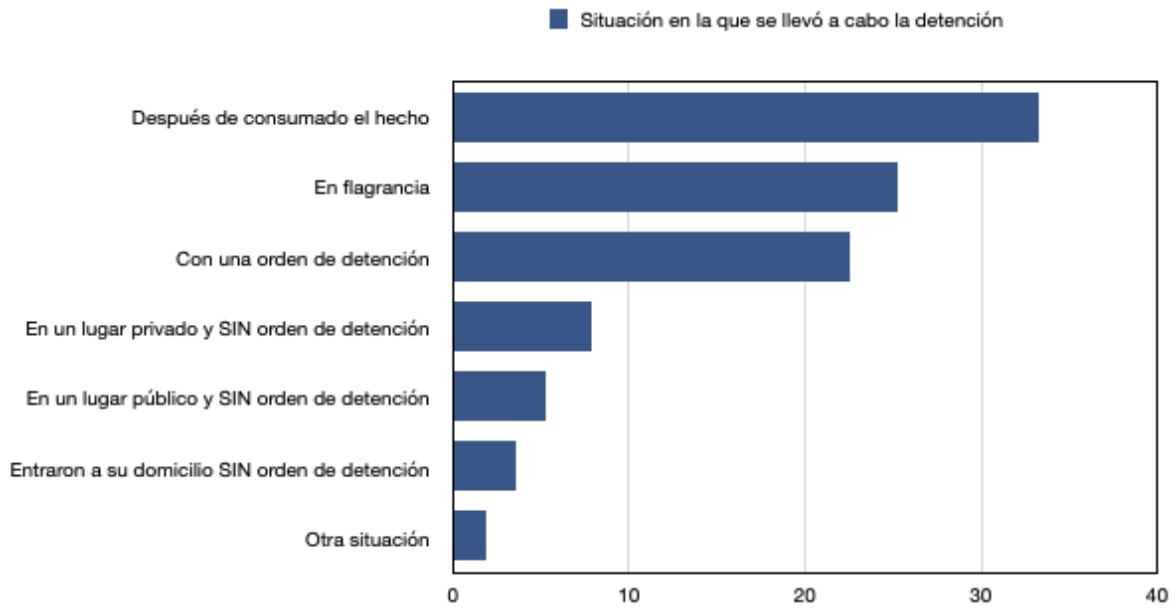


Fuente: ENSAJUP 2017

33.8% de los adolescentes en el sistema de justicia penal que alguna vez abandonó su hogar fue a vivir con amigos. Mientras que 6.1% fue a vivir a la calle. 46.7% de las mujeres adolescentes en el sistema de justicia penal estuvo embarazada alguna vez en su vida. 18.6% ha tenido al menos un aborto.

F) Detención

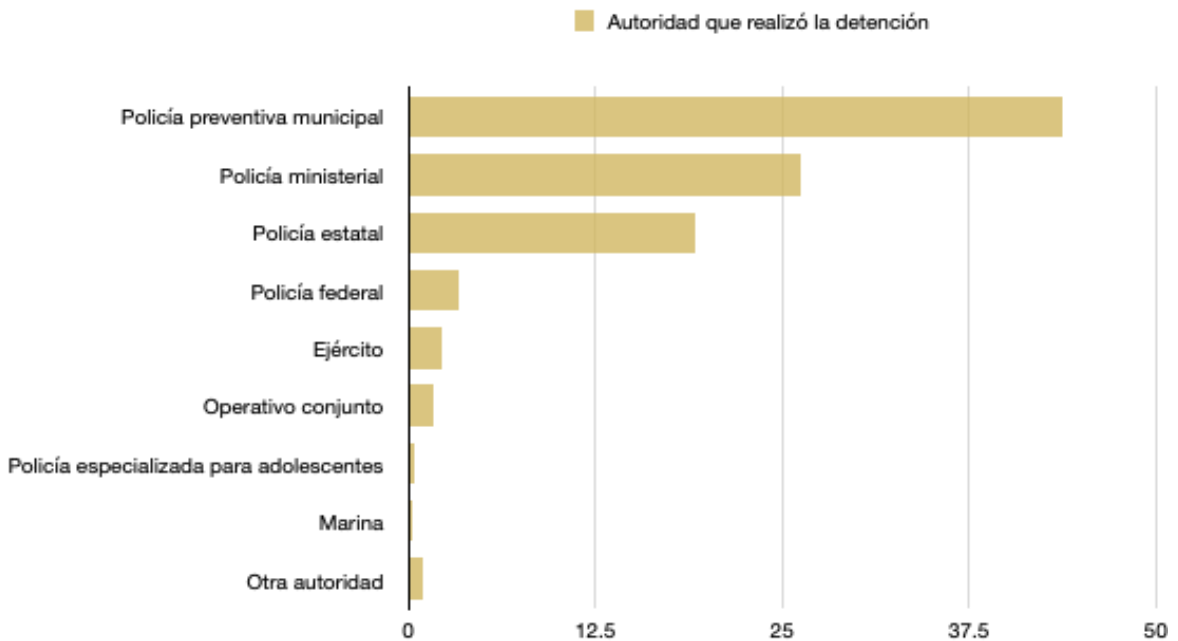
A nivel nacional, 33.3% de los adolescentes que se encontraron en el sistema de justicia penal durante 2017 fue detenido inmediatamente después de realizar la conducta o el acto por el cual se le acusaba.



Fuente: elaboración propia con datos de la ENSAJUP 2017

G) Autoridad que realizó la detención

A nivel nacional, 43.7% de los adolescentes que se encontraron en el sistema de justicia penal durante 2017, fue detenido por la Policía Preventiva Municipal.



Fuente: elaboración propia con datos de la ENSAJUP 2017

H) Situaciones de violencia psicológica y física al momento de la detención y transcurrido entre la detención y la puesta a disposición ante el Ministerio Público

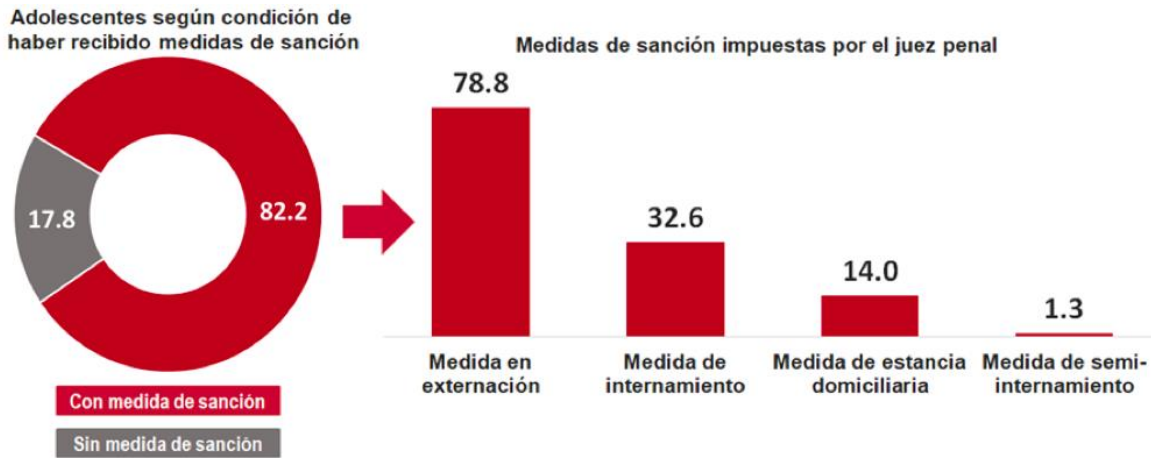
68.8% de los adolescentes que se encontraron en el sistema de justicia penal durante 2017, sufrió algún tipo de violencia psicológica al momento de su detención. De ellos, 70.8% fue insultado y 57.5% fue incomunicado o aislado por parte de la autoridad que realizó su detención; en tanto que, 50.2% de los adolescentes en el mismo período, sufrió algún tipo de violencia física al momento de su detención. De ellos, 87.5% fue pateado o golpeado con las manos y 44.8% fue golpeado con objetos. 73.4% de los adolescentes que se encontraron en el sistema de justicia penal durante 2017 fue presentado en la Agencia del Ministerio Público en un lapso igual o menor a 6 horas después de su detención.

I) Actuaciones del Ministerio Público y ejercicio de derechos del detenido

A nivel nacional, a 87.6% de los adolescentes que se encontraron en el sistema de justicia penal durante 2017 y que fueron presentados en la Agencia del Ministerio Público les fue preguntada su edad. Por otra parte, a 83.7% le dijeron de qué lo acusaban. 62.6% de los adolescentes que se encontraron en el sistema de justicia penal durante 2017 realizó su declaración ante el Ministerio Público después de haber sido presentado. De ellos, 86.6% entendió lo que la autoridad le dijo; mientras que 72.1% pudo darse cuenta de que la autoridad apuntó exactamente lo que dijo durante su declaración. A nivel nacional, 50% de los adolescentes en el sistema de justicia penal que realizó su declaración ante el Ministerio Público se declaró culpable. De ellos, 74.6% reconoció los hechos. 49.8% de los adolescentes que se encontraron en el sistema de justicia penal durante 2017 permaneció en el Ministerio Público por un lapso de 24 horas o menos, mientras que 21.3% estuvo entre 24 y 48 horas.

J) Proceso judicial

Hasta 2017, 82.2% de los adolescentes que se encontraron en el sistema de justicia penal había recibido al menos una medida de sanción. De ellos, 78.8% recibió medidas de sanción no privativas de la libertad por parte del Juez Penal; 32.6% recibió medidas de sanción privativas de la libertad, seguido de aquellos con medidas de sanción de estancia domiciliaria, con 14%

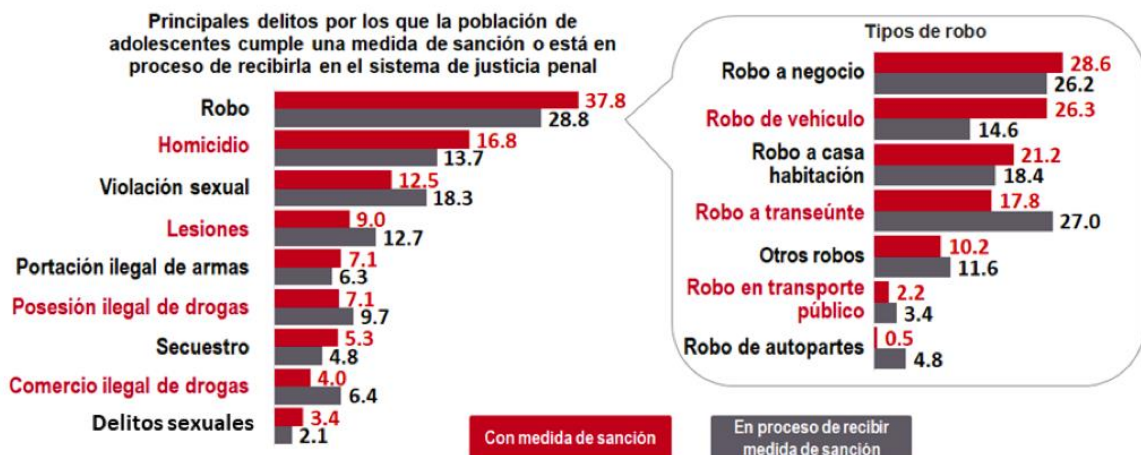


Fuente: ENSAJUP 2017

K) Delitos por los cuales fueron ingresados al Sistema

37.8% de los adolescentes que se encontraron en el sistema de justicia penal que contó con medida de sanción fue acusada por el delito de robo, mientras que 28.8% se encontraba en proceso de recibir una medida de sanción por este mismo delito.

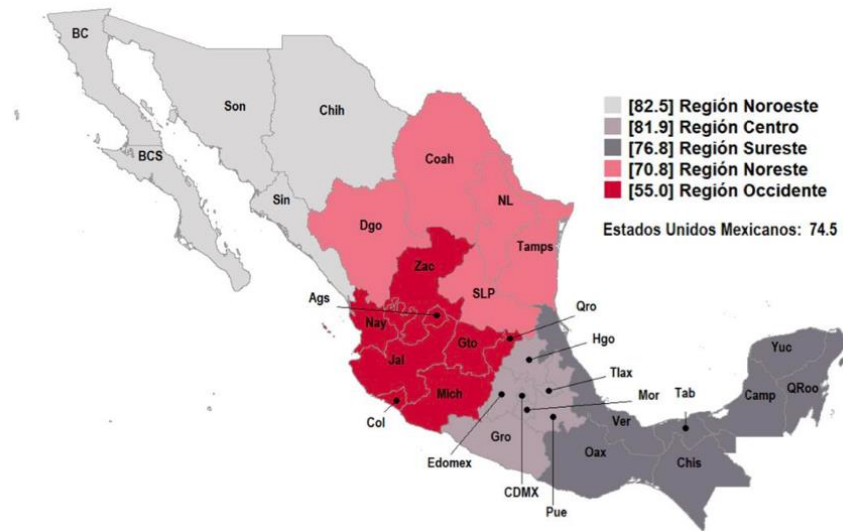
De acuerdo al INEGI, en 2020 existían más adolescentes en tratamiento externo por delitos mayormente como el narcomenudeo, lesiones y violación equiparada.



Fuente: ENSAJUP 2017

L) Separación entre adolescentes en internamiento con medida cautelar y con medida de sanción

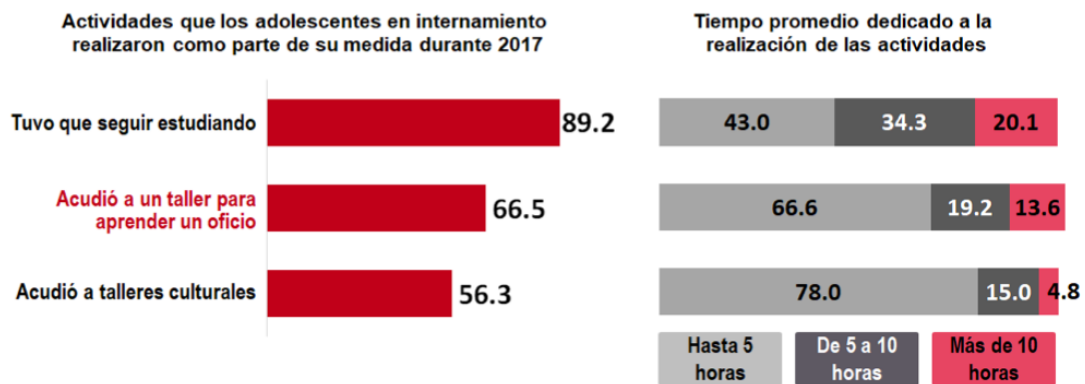
74.5% de los adolescentes que se encontraron en el sistema de justicia penal durante 2017 identificó algún tipo de separación por parte del Centro de Internamiento, entre aquellos adolescentes que cuentan con medida de sanción y aquellos con medida cautelar de internamiento.



Fuente: ENSAJUP 2017

M) Vida en el internamiento

La ENASJUP permite estimar que 89.2% de los adolescentes en el sistema de justicia penal con medida de internamiento tuvo que seguir estudiando como parte de las actividades de su medida; de la cual, 34.3% dedicó más de cinco y hasta diez horas a esta actividad.



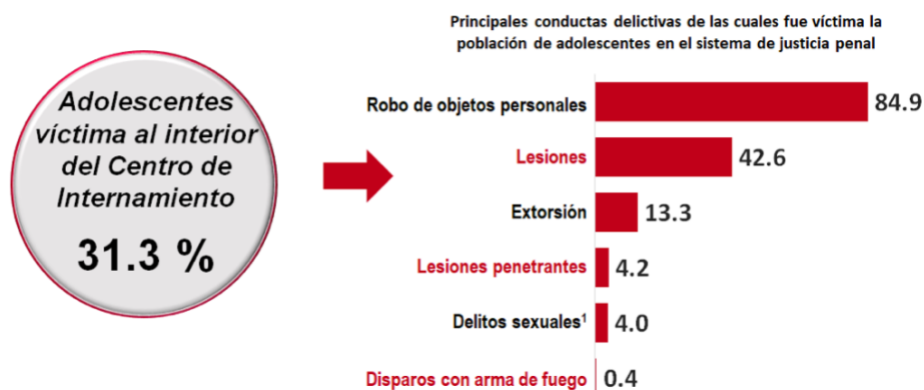
Fuente: ENSAJUP 2017

N) Percepción de inseguridad

15.3% de los adolescentes en el sistema de justicia penal con medida de internamiento se sintió inseguro dentro del Centro de Internamiento durante 2017, mientras que 10.4% se sintió inseguro en su dormitorio.

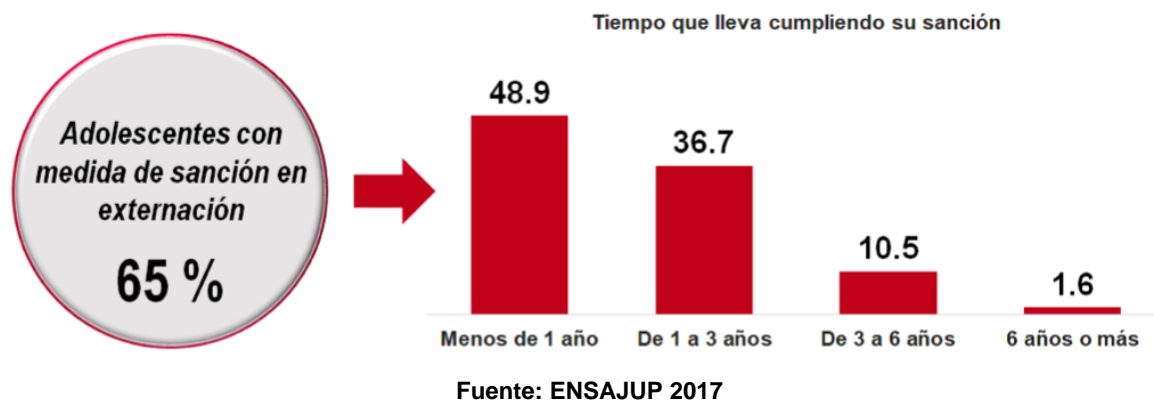
O) Victimización

31.3% de la población de adolescentes con medida de internamiento fue víctima de algún delito dentro del Centro de Internamiento. De ella, 84.9% fue víctima de robo de objetos personales, 42.6% sufrió lesiones y 13.3% fue víctima de extorsión. Fuente: ENSAJUP 2017



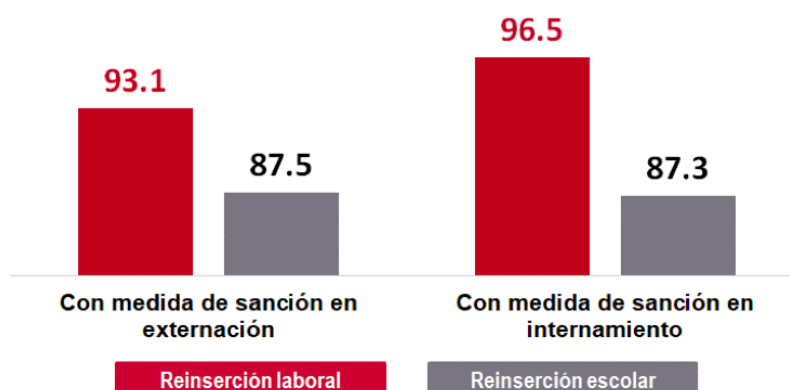
P) Tiempo cumpliendo la medida de sanción en externación

Durante 2017, 48.9% de los adolescentes en el sistema de justicia penal con medida de sanción en externación tenía menos de un año cumpliendo su sanción; 36.7% llevaba entre 1 y 3 años, y 10.5% tenía de 3 a 6 años.



Q) Expectativas de reinserción

A nivel nacional, durante 2017, 96.5% de los adolescentes en el sistema de justicia penal que cumplía una medida de sanción en internamiento, consideró que una vez que haya cumplido su medida de sanción podría tener una reinserción laboral, mientras que 87.3% consideró que podría tener una reinserción escolar.



Fuente: ENSAJUP 2017

R) Expectativas de reincidencia delictiva

A nivel nacional, durante 2017, 92.7% de los adolescentes en el sistema de justicia penal que cumplía una medida de sanción en externación, consideró que sería improbable volver a ser procesado jurídicamente. Por otro lado, 88.1% de la población con medida en internamiento consideró la misma situación.

En México, con la instauración del nuevo sistema de justicia penal, ha cobrado mayor importancia la aplicación del principio de mínima intervención o ultima ratio. A través de la función jurisprudencial, paulatinamente los órganos jurisdiccionales han limitado la fuerza expansiva de la política criminal como instrumento del Derecho penal y que refuerza la argumentación de que el principio de intervención mínima, implica que las sanciones penales se han de limitar al círculo de lo indispensable, en beneficio de otras sanciones o incluso de la tolerancia de ilícitos más leves; es decir, el Derecho penal, una vez admitida su necesidad, no ha de sancionar todas las conductas lesivas a los bienes jurídicos que previamente se ha considerado dignos de protección, sino únicamente las modalidades de ataque más peligrosas para ellos.

Como ha quedado de manifiesto, mediante la revisión crítica del complejo contexto de nuestro país en donde se pretende proteger los derechos de

los adolescentes en conflicto con la ley penal, múltiples son las asignaturas pendientes para asegurar su tutela judicial efectiva; particularmente en los rubros de prevención de la delincuencia juvenil, políticas públicas con enfoque en la población adolescente, sistema de justicia y organismos de derechos humanos, tal y como lo abordaremos en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 4.- PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES

4.1 LA ARMONIZACIÓN NORMATIVA COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES

Pretender incorporar la armonización normativa como una herramienta de mejora y actualización del marco jurídico e institucional en el que se positivizan los derechos de los menores en conflicto con la ley penal, implica, de inicio, satisfacer tres requerimientos esenciales: por una parte, supone partir de una metodología de análisis compuesta por estudios puntuales y meticulosos en materia no sólo jurídica, sino sociológica, política, psicológica y de salud, basada en datos formales, institucionales y oficiales,²²⁴ con el objetivo de reformar, modificar, adicionar o crear un ordenamiento legal, pero cuyo contenido debe de cumplir con los requisitos que conlleva la técnica legislativa, es decir, que sea eficaz y congruente con las necesidades que han sido factores reales de poder para su elaboración y que al momento de entrar en vigor, no cause en su aplicación cotidiana conflictos de leyes en razón de tiempo o espacio de competencias.

Es decir, en primer lugar, se debe agotar el análisis del contexto sobre el cual se intenta modernizar determinada institución jurídica, identificando las particularidades que hacen meritoria su creación, reforma, adición, abrogación o derogación; de lo contrario, su eficacia será limitada, y lejos de optimizar sus alcances, contribuirá al engrosamiento de normas sin posibilidades de concreción o de realización efectiva, como las incontables que desafortunadamente existen en nuestro sistema jurídico mexicano. En este sentido, se estima pertinente que la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes se armonice en estricto apego a lo dispuesto por los instrumentos jurídicos internacionales en la materia, concretamente en términos de la procuración, administración de justicia y aplicación de medidas de tratamiento.

²²⁴ Juárez Mejía, Lucía, Op. Cit., p. 298.

Un segundo requerimiento por satisfacer en el desarrollo del proceso de armonización para la tutela efectiva de los derechos de los jóvenes insertos en el Sistema Integral de Justicia Penal Juvenil está asociado con el diseño e implementación de políticas públicas que permitan concretar en el espacio material, las disposiciones y aspiraciones previstas en el marco normativo; así como también, priorizar el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los operadores involucrados en su implementación. Por tanto, éste enfoque debe partir del reconocimiento de que en un entramado complejo, en el que se articulan diversas instituciones y se interrelacionan diferentes procesos, se hace aún más necesaria la adopción de estrategias para garantizar que las distintas piezas del engranaje operen de manera armónica y simétrica, las cuales deben estar orientadas hacia la consecución de objetivos comunes. Esto sólo puede lograrse a través de una adecuada coordinación entre las instancias operadoras, mismas que apoyadas en información de calidad y auxiliadas por ejercicios de priorización, deben ser capaces de llevar a cabo una toma de decisiones informada y oportuna, que involucre de manera integral los procesos de elaboración de presupuestos, planeación, instrumentación y evaluación. El esquema para la implementación de la Reforma Penal previó desde un inicio la construcción de mecanismos de coordinación entre instituciones y entre órdenes de gobierno. Así, involucró recursos financieros y tecnológicos específicos, acciones de capacitación y medidas normativas dispuestas a lograr la transformación y estandarización de los procesos.

Un tercer requerimiento (de complementariedad), al que deberá otorgar puntual solución la armonización normativa, consistirá en que los organismos públicos de derechos humanos y organismos de la sociedad civil implementen acciones y desarrollen esfuerzos para supervisar los centros de detención a fin de impedir toda forma de malos tratos, tortura, tratos crueles, inhumanos y/o degradantes, especialmente desde el momento en que los y las adolescentes son detenidos y hasta que son presentados a las instituciones de justicia especializada.

En estas tres vertientes se agrupan las propuestas que integran el presente capítulo y que de manera pormenorizada, se detallarán a efecto de consolidar el andamiaje legislativo e institucional que demanda el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes en nuestro país, bajo un enfoque garantista, con perspectiva de género, incluyente y respetuoso de los derechos fundamentales de los jóvenes en conflicto con la ley penal.

4.2 DESAFÍOS DEL SISTEMA DE PROCURACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES

Un mecanismo coadyuvante en la optimización de la función pública y los deberes institucionales que por ministerio de ley competen tanto a los tres niveles de gobierno, como a los tres poderes de la unión, está representado por el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG). Este instrumento tiene el propósito de producir y difundir la Información de Interés Nacional (IIN), la cual reviste carácter oficial y es de uso obligatorio para la Federación, los estados y los municipios para la toma de decisiones del quehacer público, el seguimiento de su desempeño y la evaluación de sus resultados. En materia de justicia para adolescentes, el SNIEG brinda información estadística a través de los siguientes insumos: censo nacional de procuración de justicia estatal; censo nacional de impartición de justicia estatal y módulo 3 del censo nacional de gobierno, seguridad pública y sistema penitenciario.

En conjunto, a partir de la revisión de los tres insumos con antelación referenciados y que de manera específica se enuncian en el capítulo 3 del presente documento, podemos colegir que en el ámbito nacional, es necesario que exista un conjunto de mecanismos de vinculación entre todas las instituciones que integran el sector de justicia penal para adolescentes, como policías, defensorías, fiscalías y jueces, entre otros. En la literatura especializada²²⁵ se ha señalado en que esta coordinación debe llevarse a cabo a través de una instancia nacional

²²⁵ Secretaría de Gobernación, *Libro Blanco de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de la gestión 2013-2016*, Óp. Cit.

técnica interinstitucional que opere de manera permanente, con el objetivo de homologar los procesos de planeación y las acciones para el fortalecimiento y la mejora continua del SIJPA. Su objetivo primordial debe ser fomentar una perspectiva integral entre todas las instancias y establecer puentes de comunicación y colaboración con cada una de ellas. Los requisitos mínimos²²⁶ que tendría que cubrir son:

- Capacidad de coordinación y colaboración con todas las instituciones operadoras del SIJPA, tanto del ámbito federal como estatal y a nivel municipal (de manera específica con las policías preventivas municipales).
- Establecimiento de procesos de planeación de corto, mediano y largo plazo que contribuyan a la articulación de políticas públicas nacionales.
- Capacidad técnica y de liderazgo para formular las políticas nacionales en materia de justicia penal para adolescentes, así como para establecer lineamientos y estándares de operación y emprender acciones para el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades institucionales de los operadores involucrados en el sistema.
- Impulsar el registro, producción, sistematización y flujo de la información para el diseño de políticas, y para la planeación y la definición de proyectos específicos de mejora y consolidación.
- Realizar el seguimiento y la evaluación periódicos y permanentes del SIJPA de manera integral.

De esta forma, cada una de las instituciones estarían en posibilidad de adaptar y ajustar las políticas y lineamientos a sus contextos y necesidades específicos, para implementarlos de manera más precisa.

A lo largo de las etapas de implementación y consolidación de la Reforma Penal, dos instancias han llevado a cabo esta tarea, en un primer momento: el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (COCO) y su Secretaría Técnica (SETEC); posteriormente, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

²²⁶ *Ibíd.*

Durante la etapa de la SETEC hubo avances considerables en cuanto a programación del presupuesto, infraestructura y capacitación, pero sobre todo en cuanto al impulso de la armonización normativa y la búsqueda de una operación homologada. Sin embargo, se observaron áreas de oportunidad significativas en términos de planeación, seguimiento y evaluación. Cuando la SETEC suspendió sus funciones y fueron trasladadas al Secretariado Ejecutivo, el proceso fue trastocado por dificultades en la coordinación, con lo cual el ritmo con el que se venía trabajando se vio disminuido y las acciones se desarticularon²²⁷. Esto acarreó que en 2017 los esfuerzos de coordinación nacional técnica comenzaran a disolverse.

El proceso de consolidación dio inicio con la firma del Acuerdo entre los tres Poderes de la Unión para la consolidación del Sistema de Justicia Penal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2016²²⁸, el cual, entre otras cosas, dispuso que:

“Los poderes de la Unión acuerdan establecer un canal de comunicación coordinado y permanente, a partir del intercambio de experiencias de todos los actores involucrados y con la colaboración, que en cada caso resulte más adecuada, a fin de lograr la consolidación”.

Instruyó también la instalación de una “instancia tripartita coordinadora de la consolidación”, en la que se integrarían órganos representantes de los poderes de la Unión, y que fungirían a su vez como enlace operativo.

El acuerdo, como lo estableció el artículo primero transitorio, estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2018. No obstante, el proceso de consolidación del sistema de justicia se aprecia aún con riesgos y deficiencias considerables, quizá debido a que los enlaces operativos ejecutan sus propias acciones de planeación, sin que se lleven a cabo sesiones ordinarias de manera periódica. Tampoco se han establecido a la fecha esfuerzos reales por generar esquemas de información y evaluación para todas las instancias de los distintos ámbitos, ni para los principales procesos.

²²⁷ *Ibíd.*

²²⁸ Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441783&fecha=20/06/2016

Entre las acciones de coordinación más relevantes que llevó a cabo el SESNSP del 22 de diciembre de 2017 al 30 de noviembre de 2018, se encuentran las siguientes:²²⁹

a) Simplificar el *Informe Policial Homologado*.

- En junio de 2018 se publicó en la página del SES-NSP el *Protocolo Nacional de Actuación de Primer Respondiente*, actualizado con base en el nuevo *Formato del Informe Policial Homologado*²³⁰.

b) Impulsar la atención temprana y el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal.

- Se llevó a cabo el evento de lanzamiento del programa *Seguridad con Justicia* en los estados de Baja California, Chihuahua, Colima, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León y Yucatán, con la asistencia de académicos, servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, sociedad civil e iniciativa privada.

- Se elaboró el diagnóstico para la implementación del *Modelo Homologado de Órganos Especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y Unidades de Atención Temprana*²³¹, en las Fiscalías Generales de Justicia de Durango y Oaxaca.

- Se celebró el *Primer Congreso Nacional de Órganos Especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias*, en el que se convocó a las instituciones encargadas de la consolidación del sistema y a los titulares de los órganos de justicia alternativa correspondientes.

c) Fortalecer las unidades estatales de supervisión a medidas cautelares y suspensión condicional del proceso.

²²⁹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Consejo Nacional de Seguridad Pública, *Informe de Actividades Noviembre 2018*, México, 2018. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/416867/Informe_de_Actividades_SESNSP_2018_nov18.pdf

²³⁰ Disponible en: <https://www.gob.mx/SESNSP/documentos/protocolo-nacional-de-actuacion-primer-respondiente-160551>

²³¹ Disponible en: <https://www.gob.mx/SESNSP/articulos/modelo-homologado-de-mecanismos-alternativos-de-solucion-de-controversias-en-materia-penal-y-unidades-de-atencion-temprana>

- Se publicó el Autodiagnóstico Nacional 2017 sobre la implementación del *Modelo Homologado de Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso*²³².

- Se instaló la *Red Nacional de las Unidades de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares*.

d) Fortalecer las unidades estatales de policía en funciones de seguridad procesal.

- En junio de 2018 se publicó el *Modelo Nacional de Policía en Funciones de Seguridad Procesal* en la página web del SESNSP²³³.

- En octubre de 2018 se llevó a cabo el Primer Conversatorio Nacional de Policía Procesal “La seguridad para el Sistema de Justicia Penal”, en el que operadores y expertos en el traslado de imputados y la seguridad en salas intercambiaron buenas prácticas, con la finalidad de homologar criterios de actuación con base en los estándares nacionales e internacionales.

e) Avanzar en la implementación de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes

- En marzo de 2018 se llevaron a cabo el taller *Justicia para la Juventud es Justicia para Todos: transformando la justicia juvenil en México*, y el foro *Retos de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes*, con la participación de servidores públicos federales y locales, así como integrantes de la sociedad civil.²³⁴

- Se han instalado 22 subcomisiones de justicia para adolescentes, encargadas de dar seguimiento a la implementación de la referida Ley Nacional en las entidades federativas.

f) Profesionalizar a los operadores del sistema de justicia penal

²³² Disponible en: <https://www.gob.mx/SESNSP/articulos/implementacion-del-modelo-homologado-de-unidades-estatales-de-supervision-a-medidas-cautelares-y-suspension-condicional-del-proceso>

²³³ Disponible en: <https://www.gob.mx/SESNSP/documentos/modelo-nacional-de-policia-en-funciones-de-seguridad-procesal>

²³⁴ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Consolidación del Sistema de Justicia Penal. Informe de Acciones octubre 2016 – noviembre 2018*, México, 2018, p. 61.

Fuente:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/416392/Capitulo_2._Etapa_de_Consolidaci_n_d_el_Sistema_de_Justicia_Penal.pdf

- Con la Fiscalía Nacional de Chile se llevó a cabo la primera capacitación, denominada *Formación de Relatores para la Capacitación de Litigación Oral Avanzada de Ministerios Públicos en México*.²³⁵

g) Impulsar un Modelo Nacional de Justicia Terapéutica

- Se construyó un proyecto de Modelo Nacional de Justicia Terapéutica²³⁶, que tiene como fin prevenir el consumo de sustancias psicoactivas como un factor que incrementa la probabilidad de que las personas desarrollen conductas violentas o delictivas, de manera conjunta entre la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, el SESNSP y la Comisión Nacional Contra las Adicciones. Fue socializado con operadores de las entidades federativas a fin de revisarlo y fortalecerlo.

h) Diseñar e implementar indicadores que evalúen la operación del sistema

- El 11 de mayo de 2018 se llevó a cabo el taller de revisión del *Modelo de Evaluación y Seguimiento del Sistema de Justicia Penal* en su fase de consolidación²³⁷ (MES), con el fin de evaluar el desempeño de los operadores de las instituciones de seguridad pública, procuración de justicia y sistema penitenciario, mediante 10 indicadores. Se hizo pública la plataforma para su visualización.

Para dar respuesta a las necesidades técnicas específicas que implicó su nueva responsabilidad, el SESNSP realizó ajustes en su estructura orgánica, con la finalidad de desarrollar las encomiendas pendientes de la etapa de implementación y llevar a cabo los trabajos para la consolidación. Creó una Dirección de Seguimiento a la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, que funge como enlace con otras instituciones del ámbito federal y local y es la responsable del diseño de proyectos y planes de trabajo, así como de su ejecución, en caso de ser aprobados por el Secretario Ejecutivo del SNSP.

Hacerse cargo de la coordinación del sistema de justicia penal a nivel nacional ha representado un reto mayúsculo para el SESNSP, pues es una institución más de corte operativo y de ejecución, que de coordinación y

²³⁵ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Informe de Rendición de Cuentas de Conclusión de la Administración 2012-2018*, México, octubre de 2018, p. 28.

²³⁶ *Ibíd.*, p. 35.

²³⁷ *Ibíd.*

planeación. Además, por su propia naturaleza, las acciones que ha llevado cabo para la consolidación del sistema se han enfocado en las instituciones de seguridad pública, de procuración de justicia (incluyendo asesoría de víctimas) y del sistema penitenciario, pues sus facultades legales se encuentran limitadas y no le permiten tener injerencia en los poderes judiciales, los centros de justicia alternativa y las defensorías públicas.

Esto se ha observado consistentemente en los criterios para la asignación de los recursos del Fondo de Aportaciones de Seguridad Pública (FASP), ya que de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (artículo 45), sólo las instituciones de seguridad pública pueden ser receptoras de dichos recursos federales. Entre los programas con prioridad nacional para destinar recursos del FASP se encuentra el de Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios; sin embargo, los subprogramas que cubre no involucran a defensorías o tribunales²³⁸. En efecto, el hecho de que la instancia que está a cargo de la coordinación del sistema de justicia penal tenga una naturaleza eminentemente de seguridad pública, repercute en la reproducción y conservación de asimetrías en cuanto a recursos y, por lo tanto, de capacidades e impulso.

Como veremos más adelante, otra cuestión a considerar es el hecho de que los esfuerzos para la generación de información relacionada con el sistema de justicia penal también se han diluido e incluso revertido. Concretamente se observa que, aunque no se ha detenido el levantamiento de información en las 32 entidades federativas, únicamente se hace con la correspondiente a las procuradurías o fiscalías, y no al resto de las instituciones operadoras. Es importante aclarar que estas limitaciones no tienen relación con la capacidad del Secretariado Ejecutivo para realizar funciones de coordinación, planeación o

²³⁸ Tal como puede observarse de la revisión de los subprogramas, corresponden a instituciones distintas a defensorías y tribunales: Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal, Fortalecimiento de las Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso, Fortalecimiento de los Órganos Especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y las Unidades de Atención Temprana, Modelo Nacional de Policía en Funciones de Seguridad Procesal y finalmente el Fortalecimiento de Asesoría Jurídica de Víctimas.

seguimiento y evaluación, sino más bien se aprecian como resultado de la falta de voluntad y esfuerzos abocados a transparentar y hacer accesible la información.

El 31 de mayo de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en el que se aprecia la creación de una *Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia*²³⁹, bajo cuya responsabilidad se encuentran dos Direcciones Generales: una para el Fortalecimiento de los Tribunales Superiores y las Procuradurías Estatales y otra para la Reconciliación y la Justicia. Entre las principales atribuciones de estas tres unidades administrativas se identifican²⁴⁰:

- Fungir como enlace operativo y de coordinación entre las autoridades locales y federales para el fortalecimiento y consolidación del sistema.
- Implementar acciones de coordinación con las autoridades competentes de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios o de las alcaldías para el fortalecimiento del sistema de justicia.
- Impulsar programas o estrategias que permitan obtener indicadores de desempeño en materia del sistema de justicia.
- Coordinar la celebración de convenios y otros instrumentos jurídicos que permitan fortalecer el sistema.
- Establecer criterios técnicos, jurídicos, de formación y difusión sobre el sistema.
- Coordinar la emisión de opiniones con el objeto de unificar criterios en la atención de los asuntos.
- Establecer acciones de coordinación con las instituciones de procuración e impartición de justicia, así como con las de seguridad pública, de los tres órdenes de gobierno.
- Proponer mecanismos en materia de trabajo, educación, salud y deporte que permitan lograr la reinserción de las personas tras el cumplimiento de una sanción penal.

²³⁹ Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561631&fecha=31/05/2019

²⁴⁰ *Ibíd.*

- Establecer la adopción de normas sobre la reconciliación social, a través de la reinserción en la sociedad de las personas que han cumplido con su sentencia.
- Coordinar el intercambio de información que permita el diseño y la elaboración de políticas, programas y acciones de apoyo a personas que hayan cumplido con su sentencia.
- Promover la elaboración de estudios comparativos sobre la legislación nacional e internacional en materia del sistema, de la reconciliación y apoyo a las personas que han cumplido con su sentencia.

Derivado de lo expuesto en los apartados precedentes, no parece que el diseño de estas nuevas áreas administrativas emule el diseño original de la SETEC ni tampoco contempla facultades que sugieran que sustituirán en sus labores al SESNSP, pues sus facultades están más relacionadas con acciones de coordinación, elaboración de propuestas sobre criterios técnicos y jurídicos, así como acciones para el análisis legal y la generación de información y estudios. Sin embargo, no se consideran acciones de capacitación, evaluación ni de programación y asignación presupuestal, mismas que se desconoce cómo se están contemplando y quién tendrá a su cargo dicha responsabilidad.

Este contexto se vislumbra inquietante, pues si bien en la etapa actual del sistema puede no ser necesario contar con una réplica idéntica de la SETEC, sí es necesario contar con una instancia que establezca medidas y procesos estandarizados de planeación y evaluación, además de llevar a cabo los trabajos de coordinación y colaboración que hagan plausible el desarrollo e instrumentación de una política pública nacional para consolidar el sistema de justicia.

En vista de esta situación, será necesario observar con atención el rol y desempeño del SESNSP, ente encargado de continuar administrando los recursos financieros federales que son provistos a las distintas instancias, tanto federales como locales, para el fortalecimiento del sistema.

Por lo anterior, es necesario que tanto la nueva Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia dependiente de la SEGOB como el SESNSP, comprendan

bien los alcances y expectativas de su facultades y logren actuar de manera coordinada para el fortalecimiento del sistema.

Para garantizar una operación eficiente y la mejora continua del sistema de justicia penal, es fundamental contar con un sistema institucional de coordinación técnica, tanto a nivel estatal como federal. Es decir, que al interior de cada institución existan unidades de coordinación y vinculación que brinden apoyo técnico a sus diferentes áreas operativas. Al igual que en la coordinación nacional, la instancia que desempeñe esta tarea tiene que cumplir una serie de atributos mínimos para lograr la interlocución de todas las instancias a las que coordina, así como para desarrollar esquemas de generación de información, planeación conjunta, programación del presupuesto y evaluación interinstitucional. Para ello es necesario que tenga el total respaldo por parte de los titulares de los poderes estatales (al menos del ejecutivo y del judicial), y que establezca mecanismos de comunicación con las diversas instancias involucradas. Asimismo, debe tener las siguientes características²⁴¹:

- Contar con personal especializado y preferentemente experimentado en el día a día que enfrentan las instituciones de justicia.
- Apoyarse de las tecnologías de información para concentrar los datos necesarios para el seguimiento y la evaluación constantes.
- Establecer, de manera periódica, reuniones presenciales tanto con los enlaces como con titulares de las distintas instituciones, a fin de armonizar la visión estratégica con la operativa.
- Integrar información para el desarrollo de diagnósticos y evaluaciones, así como propuestas que logren un impacto en la operación y los resultados de desempeño institucional, bajo una lógica de diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas. En este sentido, el seguimiento adecuado se logra con la integración de esquemas de coordinación y generación de información, tanto a nivel nacional como interinstitucional e incluso regional.

²⁴¹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Informe de Rendición de Cuentas de Conclusión de la Administración 2012-2018*, Óp. Cit.

Para el proceso de consolidación, se señalaba como prioridad que las distintas instancias encargadas de la coordinación a nivel estatal transformaran su visión, atribuciones y operación hacia esquemas más orientados al fortalecimiento, la mejora continua y la evaluación. Actualmente, en las entidades federativas los esquemas institucionales de coordinación son heterogéneos. En algunas entidades, se establecieron en un primer momento instancias de coordinación que posteriormente se transformaron en instancias de consolidación, ya sea adscritas a la misma institución u otra. Mientras que en otros casos, una vez concluida la fase de implementación del Sistema, fueron disueltas.

Frente a la complejidad que supone la óptima implementación del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIJPA), a partir de la revisión de los elementos que lo conforman, es posible explicar cómo desde 1923, año en que se estableció el primer tribunal de justicia para menores en México, ha pasado el tiempo y sin embargo aún no contamos con un sistema de justicia para adolescentes en conflicto con la ley capaz de garantizar a los menores sus derechos y en particular aquellos que los tienen por ser personas en desarrollo.

La normatividad y las instituciones, federales y locales, tienen importantes áreas de oportunidad para dar cumplimiento a los compromisos nacionales e internacionales en la materia. En este sentido, es prudente señalar que si bien la Ley Nacional homologa la normatividad a nivel nacional y armoniza los principios con el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) queda la enorme tarea de materializar estos cambios en las instituciones y vigilar que los operadores especializados respeten los lineamientos en la materia con el objetivo de no ser únicamente enunciativos.

4.3 PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES (SIJPA)

A) PROPUESTAS SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Reformar el sistema de justicia para adolescentes implica conjugar los derechos de la infancia con un sistema penal de corte garantista, acusatorio y oral que

permita observar el debido proceso y garantizar el bien superior del menor. Bajo esta perspectiva, las propuestas con el objeto de fortalecer el sistema en términos de la procuración y administración de justicia son las siguientes:

Es indispensable comprender mejor el fenómeno de los jóvenes en conflicto con la ley para diseñar respuestas institucionales efectivas. Esta situación reviste particular importancia tratándose de la justicia para adolescentes, pues las políticas públicas tienen objetivos más amplios que la mera administración de sanciones; buscan la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. En este sentido, es necesario fortalecer la cantidad, calidad y oportunidad de información, principalmente, sobre tres ejes:

1. Información sobre los usuarios del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes

En México existe muy poca información sobre las características sociodemográficas de los jóvenes en conflicto con la ley. Este vacío impide identificar si el número de adolescentes que entran al sistema de justicia penal son una representación real del fenómeno de la delincuencia juvenil en México o si las instituciones solo están conociendo de un sector que comparte ciertas características, que lo hacen más susceptible a enfrentar procesos legales. Para ello, se estima prudente garantizar la periodicidad del levantamiento de la Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (ENASJUP) en donde las entidades federativas y autoridades involucradas, proporcionen los insumos necesarios para obtener de manera fehaciente, el panorama sobre la delincuencia juvenil y el desempeño de los actores involucrados en el sistema.

2. Información sobre el entorno familiar y comunitario.

Resulta igualmente relevante contar con información sobre el entorno familiar y comunitario de los jóvenes para comprender mejor los retos que enfrentan durante el proceso, dentro del sistema de justicia para adolescentes. En este rubro, conviene continuar impulsando el levantamiento de la Encuesta Nacional sobre la

Dinámica de Relaciones en los Hogares (ENDIREH) y la Encuesta Nacional sobre la Dinámica Demográfica (ENADID) para diseñar medidas de tratamiento efectivas que permitan identificar de forma oportuna factores que aumentan el riesgo de comisión de conductas contrarias a la ley, y en esa medida, establecer acciones orientadas a su prevención.

3. Información sobre la respuesta institucional.

El sistema de justicia para adolescentes como respuesta institucional puede ser dividido en dos ámbitos: el conjunto de instituciones y operadores establecidos para atender este fenómeno y las políticas públicas que se diseñan e implementan por el entramado institucional especializado.

Por lo que respecta a las capacidades de las instituciones y de los operadores que conocen de los procesos de estos jóvenes a nivel federal y estatal, la información no sólo es escasa sino poco homogénea. Lo anterior, impide hacer un diagnóstico oportuno del nivel de especialización y de las condiciones normativas, organizacionales, presupuestales, materiales y humanas del Estado Mexicano para atender este fenómeno. En cuanto a las políticas públicas es impostergable la generación de información y el diseño de indicadores de desempeño que permitan dar seguimiento y evaluar los programas públicos implementados en la materia. Esta información debe generarse de forma periódica, para cada etapa del procedimiento penal y en todos los ámbitos de especialización.

Para atender estas necesidades es recomendable ampliar y complementar la información que ya produce el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a través de instrumentos como el censo nacional de procuración de justicia estatal; el censo nacional de impartición de justicia estatal y el censo nacional de gobierno, seguridad pública y sistema penitenciario. En estos instrumentos, se sugiere generar información sobre las ventajas y las vulnerabilidades que afectan el desarrollo de los jóvenes (entre 12 y 29 años) así como el nivel de victimización, incluyendo reactivos específicos sobre jóvenes que han tenido contacto con el sistema de justicia de forma directa o indirecta.

Por otra parte, es urgente complementar los Censos de Gobierno existentes para el ámbito federal y estatal, al menos en cuanto al uso de medidas alternas, la excepcionalidad de las medidas privativas de libertad y las características de la defensa en justicia para adolescentes. Idealmente, el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) debe generar información que permita conocer las características, las cargas de trabajo y el desempeño de las autoridades estatales y federales en cada etapa del proceso de justicia para adolescentes y en todos los niveles de especialización. Es claro que estos esfuerzos deben hacerse a la par de una política nacional de fortalecimiento de las capacidades estadísticas y de registro de las instituciones operadoras. Asimismo, debe incentivarse a dichas instituciones para que generen sus propias estadísticas e inscriban esta información en su proceso de toma de decisiones.

De manera paralela al trabajo que realicen las propias instituciones y las autoridades encargadas de la estadística nacional, es indispensable la realización de estudios específicos que permitan generar correlaciones entre diversas variables, como son los factores de riesgo y las conductas cometidas o las medidas impuestas y la efectiva reintegración social. Ejercicios internacionales de este tipo, como la encuesta *The Lives of Juvenile Lifers: Findings from a national survey*, han identificado que muchos de los jóvenes que cometen conductas contrarias a la ley han estado expuestos a la violencia, aunque no necesariamente dentro de su familia sino a nivel comunitario.

Esta información permitirá estimar mejor la cantidad y los tipos de apoyo que se requieren para establecer exitosamente medidas preventivas y para aumentar la efectividad real de las medidas en libertad, como la obligación de terminar cursos escolares o la de abstenerse de usar sustancias. Igualmente, en este marco, la medición periódica de las variables en comento permitirá realizar de forma oportuna ejercicios de evaluación y seguimiento que concluyan en ajustes periódicos a los modelos institucionales.

B) PROPUESTAS EN MATERIA DEL MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES (SIJPA)

La presente investigación ha pretendido puntualizar que nuestro país tiene mucho por hacer para brindar mejores condiciones a sus niños, niñas y adolescentes, especialmente a aquellos que se encuentran en circunstancias de mayor vulnerabilidad. Y hay también mucho por hacer para que los sistemas de justicia logren proporcionar a los y las adolescentes los elementos, las herramientas que requieren para poder efectuar el tránsito hacia la edad adulta en las mejores condiciones posibles que les permitan reducir su situación de desventaja en relación con otros jóvenes del país. De no hacerlo, se les estará condenando a vivir de manera permanente en condiciones de desventaja, sin que logren desarrollar todo su potencial y sus capacidades y sin que tengan la oportunidad de aportarlos en beneficio de ellos mismos y de la sociedad.

Teniendo como base la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes²⁴², se pueden destacar tres aspectos relevantes:

1.- En el rubro relativo a la duración de medidas de sanción no privativas y privativas de libertad, salvo la prestación de servicios a favor de la comunidad, ninguna prevé márgenes mínimos, sino únicamente la duración máxima, que fluctúa de 2 años para las primeras; y para las segundas, de 3 años para el grupo etario de mayores de 14 y menores de 16 años, y 5 años, para mayores de 16 y menores de 18 años; omisión o yerro, que trastoca la esencia del Sistema de Protección Integral.

Esta omisión del margen mínimo resquebraja los principios de culpabilidad (en un primer momento) por el acto, y de proporcionalidad (en segundo término), porque el Legislador pasó por alto, que en un Derecho Penal de Responsabilidad en el que se sustenta la Doctrina de la Protección Integral, responde a la conceptualización de que las personas adolescentes tienen capacidad jurídica y que de acuerdo al propio texto de la Ley Nacional, la responsabilidad implica, el principio de culpabilidad por el acto, lo que supone que al momento de imponerse la sanción, se atienda al diverso principio de proporcionalidad, previsto en el artículo 27 de la citada norma. Por lo que respecta

²⁴² Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes. Disponible en: www.diputados.gob.mx

a la proporcionalidad, ésta significa una medición entre magnitudes, porque en materia de cuantificación y como tarea de los juzgadores, la sanción se impone atendiendo a fines específicos, de ahí que se sostenga que en materia de determinación deba existir un mínimo –de medida o pena- que tiene que ser adecuado para fines preventivos especiales, y un máximo, que tiene que cumplir, de igual manera, con fines preventivos especiales, máxima de un Derecho Penal Democrático. De no ser así, es decir, si se atiende a la simple fijación de un máximo, se ingresa a al ámbito del Derecho Penal de Autor bajo perspectivas inadecuadas, pues este tipo de fórmulas se refieren a medidas de seguridad (si bien post-delictuales), impropias de un Estado de Derecho Democrático; pues impiden una correcta medición, dado que al no limitar el *ius puniendi*, se tiende a aplicar una medida indeterminada. En este orden de ideas, si bien fija en el parámetro máximo, ello acarrea un tratamiento de inimputables, donde al aplicar la medida, la intervención del Estado dura, hasta en tanto se logra el fin (que a juicio de la Autoridad Ejecutora) se pretende, no necesariamente de reinserción, como incluso puede observarse en el artículo 200 párrafo primero, pues de acuerdo con el texto de la Ley Nacional, es la ejecutora quien tiene el poder de decisión sobre el cumplimiento o no de la medida.

Para profundizar: el Principio de Proporcionalidad de la respuesta penal, garantiza que la magnitud de ésta, sea la justa, cumpliendo al mismo tiempo con el Principio de Humanidad de las sanciones, donde se busca por una parte que la medida a aplicarse sea de acuerdo con la importancia del delito que se comete, y el bien jurídico de que se trate, donde sin duda alguna en un Estado Social y Democrático, se encuentran en primer plano los bienes jurídicos básicos del sistema: la vida; y por otra parte, que la amenaza penal debe mantenerse dentro de los límites de la racionalidad y en total respeto a la dignidad de la persona, lo cual implica un reconocimiento a su autonomía ética y a su indemnidad personal, es decir reconociéndose que la persona es un fin en sí mismo y jamás puede ser medio para otro objetivo y por otra parte que el Estado no puede incidir en la esencia de un derecho o impedir absolutamente su ejercicio de persona como tal. De esta manera se reconocen así dos aspectos del postulado en comentario: uno

de carácter abstracto referido al delito y que debe estar planteado en el tipo penal que se sanciona, y el otro, reconocido como proporcionalidad concreta, que toma en cuenta (como criterios de individualización factores contextuales de la comisión del delito), la condición social del adolescente y su situación familiar, lo cual incluso se encuentra previsto en la regla 5.1 de las Reglas de Beijing²⁴³; que textualmente establece:

“El Sistema de Justicia de Menores hará hincapié en el bienestar de éstos y garantizará que cualquier respuesta a los menores delincuentes será en todo momento proporcionado a las circunstancias del delincuente y del delito”.

2.- En materia de Tentativa, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes en el artículo 145 penúltimo párrafo²⁴⁴, señala que para la tentativa punible no procederá la imposición de las medidas de sanción privativa de libertad. En este aspecto, el legislador, desde el punto de vista típico, pasó por alto que la tentativa es una figura dependiente de tipos concretos, porque todos sus elementos van referidos a tipos en específico, como así lo señala el Maestro Muñoz Conde²⁴⁵, no hay una tentativa en sí, sino tentativas de delitos consumados; por ello, esta figura se encuentra regulada en la parte general de todos los ordenamientos sustantivos. De considerarla figura autónoma, supondría su previsión en la parte especial de los textos punitivos en los delitos que la admitan; en síntesis, la tentativa tiene una naturaleza formal, referida a un tipo delictivo concreto de cuya ejecución se trata.

La Tentativa como forma imperfecta de ejecución, extiende el concepto de la pena, tratándose de adultos y de medidas de sanción, por lo que hace a adolescentes; porque se parte que las conductas que no consuman el delito, pero estuvieron próximas a ello, se realizan con voluntad de conseguirla y que por azar no se logra, pero los bienes jurídicos sí han sido puestos en peligro; por ello, se sostiene que en materia de tentativa, la puesta en peligro es un criterio

²⁴³ Organización de las Naciones Unidas, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia para Menores*.

Disponible en: <http://www.cidh.org/ninez/pdf%20files/Reglas%20de%20Beijing.pdf>

²⁴⁴ Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, artículo 145, Óp. Cit.

²⁴⁵ Muñoz Conde, Francisco, *Derecho Penal, Parte General*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1993, p. 462.

objetivo y la voluntad de conseguir la lesión, como voluntad del autor, constituye el criterio subjetivo. Ante estas razones, que parten de la doctrina y la praxis, tornan desafortunado el tratamiento de punición que efectuó el legislador y rompen el fin del sistema, pues en casos tan graves como la puesta en peligro de la vida, como valor máximo que protege el derecho, quedan burlados, porque el adolescente no conocerá el verdadero valor de los derechos fundamentales de terceros, dado que se supedita el *ius puniendi* a la “suerte” y no a la voluntad.

3.- Se advierte un claro rompimiento de la división de poderes, en materia de ejecución de las medidas de sanción, ante el protagonismo que se otorga al órgano encargado de ejecutar las medidas impuestas por el órgano jurisdiccional, incluso contrario a los derechos de los justiciables; ello es así, según se desprende del artículo 200 de la Ley Nacional²⁴⁶, refiere:

“El plan individualizado de Ejecución debe ser revisado de oficio cada tres meses por la autoridad administrativa quien informará al Juez de ejecución, sobre la forma y las condiciones en que la persona adolescentes ha cumplido total o parcialmente con aquel y, en su caso, las razones de su incumplimiento.

La autoridad administrativa deberá informar a la persona adolescente, a la defensa, al Ministerio Público y en su caso, a la persona responsable de la persona adolescente, sobre los avances u obstáculos que haya enfrentado la persona adolescente para el cumplimiento del Plan Individualizado de Ejecución; y, en su caso, los cambios efectuados al mismo.”

Como puede observarse del numeral en comento, otorga facultades amplias a la autoridad administrativa pues será ésta quien decida el cumplimiento total o parcial en la ejecución y limita al juez de ejecución, a un estatus pasivo cuando es a éste, a quien le compete decidir sobre la modificación, adecuación o cese de las medidas sancionadoras. Incluso pasó por alto el legislador, que es el órgano jurisdiccional, quien debe pronunciarse sobre los incumplimientos; de igual forma, se interpreta el segundo párrafo, que si bien esta autoridad informa a las partes los cambios en el plan individualizado, amén de que no se establece la temporalidad, se erige en un juez inquisidor, dado que no se da oportunidad a las

²⁴⁶ Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, artículo 200, Óp. Cit.

partes de debatir ante ella; sin soslayar que se omitió, que esa obligación de informar, tendría que extenderse para el Juez, pues es a éste y no a la Ejecutiva, el que tiene que pronunciarse, en su caso, sobre el cambio de medida.

Por esta razón, ante los nuevos desafíos que plantea la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, el modelo que permite enmendar los yerros destacados y a efecto de proteger derechos y contener el poder punitivo del Estado, es el Sistema de Garantías o Sistema Constitucional de Derecho, el que como ya se dijo, en materia de justicia para adolescentes, inició su aplicación previo a la Reforma Constitucional de 2011. Bajo esta perspectiva, se pretende que el sistema se fortalezca a partir de propuestas cuyos efectos se orienten a producir en los adolescentes en conflicto con la ley penal, un equilibrio entre sus condiciones de vida individual, familiar y colectiva, lo doten de herramientas necesarias para su reinserción familiar y social, que se traduzcan en el respeto a los derechos y libertades de terceros; y le permitan reconocer los valores y las normativas compartidas por la sociedad.

Es en esta línea argumentativa en la que advertimos que la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, si bien contiene un capítulo amplio de disposiciones generales sobre la prevención social de la violencia y la delincuencia para personas adolescentes, es preciso que todas las instituciones que tienen alguna responsabilidad relacionada con este sector de la población, en los diferentes ámbitos y niveles de gobierno (salud, educación, trabajo, deporte, cultura, protección, seguridad, justicia, etc.), diseñen y ejecuten los programas correspondientes para cumplir con las disposiciones que esta Ley establece, tomando en consideración que:

- La prevención social del delito tiene como pilares fundamentales la cohesión, la inclusión y la solidaridad sociales, así como la obligación de todos los ámbitos y órdenes de gobierno de garantizar que las personas adolescentes puedan desarrollarse en un ambiente de respeto y garantía efectiva de todos sus derechos, desde un enfoque holístico y no punitivo (Artículo 252).

- Se deberán considerar aspectos de prevención del delito en el diseño de todos los programas y políticas sociales y económicas, especialmente en el diseño de las políticas laborales; educativas; culturales y deportivas; de salud; de vivienda y planificación urbana, desde la perspectiva de género; y, de combate contra la pobreza, la marginación social y la exclusión (Artículo 253, fracción II).
- Las estrategias de prevención social de la violencia y la delincuencia deben tener en cuenta las características específicas de los diferentes actores de la sociedad, quienes coadyuvan; así como, las necesidades específicas de las personas adolescentes, con especial énfasis en aquellas que se encuentran en un estado de mayor vulnerabilidad o riesgo (Artículo 253, fracción X).
- Las políticas públicas en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia para personas adolescentes no podrán sustentarse de manera exclusiva en acciones de seguridad pública (Artículo 254).

En alcance a lo anteriormente expuesto se propone:

1. Exhortar a las autoridades involucradas en el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes a observar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de protección y garantía de los derechos humanos, garantizando los estándares especiales de protección que requieren los adolescentes sometidos a la justicia juvenil en adición a las obligaciones de protección y garantía que los Estados deben asegurar a todas las personas bajo su jurisdicción.
2. Adoptar las medidas legislativas, administrativas, y de otra índole, necesarias para incorporar los estándares y principios del corpus juris internacional de los derechos humanos de los adolescentes al marco jurídico interno, y en particular al sistema de justicia.
3. Armonizar la normatividad interna de las entidades federativas y hacerla extensiva al marco jurídico municipal, para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales de protección y garantía de los derechos humanos en relación con los adolescentes sometidos a la justicia juvenil y

poner en funcionamiento procedimientos que hagan efectivo el cumplimiento de dichas normas.

4. Garantizar que las normas y principios del sistema de justicia juvenil se apliquen por igual a todos la población menor de 18 años y excluir de la aplicación de este sistema especializado de justicia únicamente a aquellos niños que no hayan alcanzado la edad mínima de responsabilidad para infringir las leyes penales, la que a su vez deberá ser elevada progresivamente en el ámbito federal.
5. Asegurar que las medidas alternativas a la judicialización de los procesos contra adolescentes acusados de infringir leyes penales efectivamente fomenten el desarrollo de su personalidad y su reintegración constructiva en la sociedad.
6. Garantizar a nivel nacional, tribunales juveniles especializados, con cobertura en todas las regiones del territorio nacional, y con jueces y demás operadores especializados en justicia juvenil y derechos de los adolescentes.
7. Asegurar que las medidas que impliquen la privación de libertad de adolescentes, sea como medida preventiva o como sanción por la infracción de una ley penal, sean aplicadas únicamente como último recurso (ultima ratio) y por el menor tiempo posible, en respeto de los derechos al debido proceso y las garantías procesales de los adolescentes.
8. Garantizar que los adolescentes privados de libertad no vean restringidos sus otros derechos humanos y puedan gozar de ellos de manera efectiva.
9. Adoptar las medidas necesarias para combatir la impunidad, asegurando la capacidad institucional de prevenir, investigar y sancionar cualquier violación de los derechos humanos que resulte de la acción u omisión de los agentes públicos en el marco de la justicia juvenil, así como de hechos violentos que ocurran al interior de los centros de privación de libertad de adolescentes.
10. Realizar todos los esfuerzos pertinentes para restablecer a los adolescentes sometidos a la justicia juvenil los derechos que les hayan sido lesionados;

cuando esto no sea posible, proporcionarles una reparación integral cuando en el marco de la justicia juvenil hayan sido víctimas de violencia y de violaciones de derechos humanos.

11. Incorporar en la legislación interna y poner en práctica los *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas* adoptados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).
12. Reformar la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes con la finalidad de crear la Conferencia Nacional de Autoridades Administrativas Especializadas en la Ejecución de Medidas para Adolescentes con el objetivo de constituirse como la instancia de análisis, difusión e instrumentación de la política pública en materia de ejecución de las medidas para adolescentes.
13. Promover la instalación de las Comisiones Intersecretariales del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes.
14. Observar el principio de legalidad, armonizando los ordenamientos necesarios para garantizar que el sistema de justicia juvenil únicamente sea aplicable en virtud de conductas que hayan sido previamente tipificadas en una ley. Adicionalmente, los poderes legislativos deberán eliminar toda normatividad que tipifique penalmente determinados comportamientos de los niños que no constituirían una infracción en el caso de ser cometidos por adultos, así como también todas las normas que permitan aplicar el sistema de justicia juvenil en virtud de condiciones socioeconómicas de los niños y adolescentes, tales como la indigencia.
15. Respetar el principio de excepcionalidad, limitando la intervención del sistema de justicia juvenil así como la aplicación de sanciones a menores de edad, a casos excepcionales y luego de haber considerado otras alternativas disponibles, así como al regular la prescripción de la acción ante el sistema de justicia juvenil.
16. Asegurar la implementación del principio de especialización, asignando competencia exclusiva en el juzgamiento de las infracciones a las leyes

penales de los niños y adolescentes a órganos jurisdiccionales especializados; brindando capacitación permanente en derechos de los niños a todos los funcionarios con directa responsabilidad en procedimientos de justicia juvenil (incluidos policías, jueces, fiscales, abogados defensores y equipos técnicos de psiquiatras, psicólogos y trabajadores sociales o de libertad condicional, personal a cargo de la ejecución de las sentencias, entre otros); y diseñando procedimientos e infraestructuras accesibles y adecuadas para niños y adolescentes.

17. Respetar los principios de igualdad y no discriminación, absteniéndose de aplicar con mayor frecuencia o severidad las normas del sistema de justicia juvenil a niños y adolescentes pertenecientes a minorías y desarrollando estrategias de lucha contra la discriminación por parte de las autoridades ministeriales, de seguridad pública y las que intervengan en el sistema de justicia juvenil con el fin de impedir la estigmatización y criminalización de niños y adolescentes pertenecientes a comunidades minoritarias como afrodescendientes, indígenas, niños de escasos recursos económicos, niños con discapacidad mental, niños de pandillas, entre otros.
18. Observar el principio de no regresividad, absteniéndose de adoptar medidas legislativas o administrativas que impliquen una limitación o regresión en el goce de los derechos de los niños sometidos al sistema de justicia juvenil. Los poderes legislativos deberán impedir que entren en vigor normas que tengan por objeto suspender ciertas garantías en los procedimientos contra niños y adolescentes acusados de infringir leyes penales, o que pretendan la disminución de la edad mínima para infringir las leyes penales o para ser sometido a la justicia ordinaria, entre otras medidas regresivas.
19. Promulgar ordenamientos complementarios a la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes a fin de prohibir que los menores que no hayan cumplido con las obligaciones impuestas como alternativa a la judicialización de la presunta infracción cometida puedan ser automáticamente privados de su libertad como sanción por el

incumplimiento. Asimismo, el incumplimiento de las medidas alternativas no debe constituir una infracción a las leyes penales.

20. Establecer un mecanismo de control judicial de las detenciones de niños menores de 18 años que actúe de forma efectiva y oportuna. El tiempo de detención previa a la audiencia judicial no puede ser superior a 24 horas. Cuando los Estados prevean este plazo para el control judicial de las detenciones respecto de los adultos, en aplicación del deber de protección especial emergente del artículo 19 de la Convención Americana y el artículo VII de la Declaración Americana, deberán establecer un límite menor para el control de las detenciones de menores de edad.
21. Adoptar las medidas necesarias, incluyendo las medidas presupuestales, para asegurar el funcionamiento adecuado de los distintos programas de implementación de medidas alternativas a la privación de libertad de niños y su disponibilidad en todo el territorio nacional.
22. Transversalizar la perspectiva de género en la procuración, administración de justicia, sistema penitenciario y políticas públicas, a fin de garantizar la tutela de los derechos fundamentales de las jóvenes adolescentes en conflicto con la ley penal y establecer tratos diferenciados en atención a su posición y condición de género.
23. Diseñar e implementar desde la perspectiva de género, protocolos para la externación de mujeres adolescentes que posibiliten una efectiva reinserción social, a través de conocimientos, habilidades y herramientas para su empoderamiento.

C) PROPUESTAS EN MATERIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El proceso que conlleva la formulación de políticas públicas es bastante complejo; sin embargo, usualmente toma en cuenta el cumplimiento de una secuencia de acciones enfocadas a la identificación de un problema, el establecimiento de una propuesta para solucionarlo, la ejecución de la implementación de la propuesta y, finalmente, la evaluación de los resultados obtenidos. Este proceso de formulación

se relaciona, por otra parte, con una variedad de circunstancias, personas, grupos y organizaciones que determinan un escenario heterogéneo, en el que confluyen intereses, prácticas, vicios e incentivos. Por lo tanto, involucra un profundo análisis de la realidad sobre la cual se quiere incidir y comprende la determinación de actores capaces de garantizar el funcionamiento de la política.

La planeación se encuentra estrechamente relacionada con la ejecución y con la evaluación de los sistemas de coordinación, tanto nacional como locales, pues una planeación integral únicamente puede llevarse a cabo en la medida en que existan mecanismos efectivos de comunicación y coordinación entre las instituciones. Asimismo, debe garantizarse que todas las acciones de los programas institucionales, especiales, sectoriales y nacionales sean viables y se orienten a objetivos comunes.

Durante 2018 se implementó el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES), que fue aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Cuadragésima Segunda Sesión Ordinaria, y consta en su primera etapa de diez indicadores estratégicos. Dichos indicadores fueron diseñados para medir los resultados de la operación estratégica del proceso penal, con base en la información proporcionada por las procuradurías y fiscalías locales, a fin de fortalecer el desempeño institucional. De esta manera, junto con el modelo se diseñó una Plataforma de Visualización²⁴⁷, cuyo objetivo es el uso de la información recabada por parte de todos los actores interesados, principalmente las instancias de coordinación.

En términos de planeación se advierte que el enfoque continúa centrándose en la capacitación de operadores y en la reasignación de personal, sin que se contemplen estrategias integrales de mediano y largo plazo para favorecer la operación. A la fecha se aprecian acciones de planeación derivadas de procesos más producto de la inercia que de una toma efectiva de decisiones, enfocada a lograr cambios paulatinos pero ambiciosos y a corregir las deficiencias actuales. De igual manera, la asignación y distribución de recursos no son

²⁴⁷ Disponible en: <http://www.mes-sjp.com.mx/>

resultado de estos procesos de planeación, sino de la aplicación de criterios específicos más enfocados en seguridad que en justicia.

De la lectura sobre el estado de ejecución de las acciones que el SESNSP tiene contempladas como plan para la consolidación, no se identifican acciones con objetivos claros, en espacios de tiempo determinados y con mecanismos e indicadores de medición de resultados. Si bien los modelos homologados que a la fecha han sido publicados establecen los requerimientos institucionales para su implementación, no se prevé un plan cronológico ni metas definidas. Asimismo, salvo para algunos temas, no se proyectan recursos para lograr que las acciones sean financieramente viables. En el ámbito local la situación es similar, pues como resultado de la disolución de las instancias de coordinación no existe planeación integral en las entidades federativas. En todo caso, son las instituciones operadoras las que de forma individual desarrollan planes de infraestructura o capacitación.

Durante el proceso de implementación y consolidación de políticas públicas para la consolidación de la reforma penal, un factor determinante para que los operadores en el ámbito local y federal emprendieran acciones de transformación y fortalecimiento institucional, fue el apoyo a las entidades federativas mediante la inversión de recursos federales. Como se ha documentado extensivamente a través de la Cámara de Diputados²⁴⁸, durante los últimos años, a pesar de las enormes cantidades de recursos que han sido destinados específicamente para el sistema de justicia acusatorio, esta inversión no necesariamente se ha visto reflejada ni en la calidad del desempeño institucional ni en los resultados obtenidos por el sistema para garantizar el acceso a la justicia a los ciudadanos. Además, no se han generado mecanismos eficientes para el seguimiento y la evaluación del gasto realizado, con base en indicadores de resultados.

²⁴⁸ Fuente: Cámara de Diputados-Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Seguridad y Justicia: Incidencia delictiva, percepción de inseguridad, procesos judiciales y sistema penitenciario en México*, México, 2017. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Estudios/Seguridad-y-Justicia.-Incidencia-delictiva-percepcion-de-inseguridad-procesos-judiciales-y-sistema-penitenciario-en-Mexico>

La distribución de los recursos para la consolidación ha sido un aspecto en el que claramente se ha impuesto el enfoque de seguridad pública. Eso, adicionalmente a la disolución de las instancias interinstitucionales de coordinación, devino en un proceso de debilitamiento de las fuentes de inversión para el sistema de justicia penal. Durante el proceso de implementación de la Reforma Penal existieron dos fuentes principales de recursos para el financiamiento de proyectos en las entidades federativas:

a) Subsidio de apoyo a las entidades federativas para la implementación del nuevo sistema de justicia penal (administrado por SETEC). Se trataba de un subsidio federal que fue clave para la ejecución de proyectos para la implementación del sistema acusatorio en las entidades federativas. Fue retirado del Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de 2017, una vez que la SETEC, órgano que lo administraba, fue disuelta. A pesar de tratarse de la fuente de recursos más importante para fomentar el desarrollo de capacidades institucionales para una operación óptima del sistema de justicia, su administración y monitoreo fue bastante deficiente. No contaba con mecanismos sólidos para la ejecución de los proyectos financiados, ni mucho menos para la evaluación de su impacto. Había proyectos que no fueron concluidos y cerrados, sin que hubiera claridad sobre su estatus.

b) Fideicomiso de Apoyo para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal (5 mil millones de pesos). Junto con el subsidio que era administrado por la SETEC, este fideicomiso representó una fuente importante de recursos para el financiamiento de proyectos de equipamiento tecnológico e infraestructura. Dicho fideicomiso es administrado por la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Para junio de 2019, la SHCP reportó que todos los recursos autorizados por el Comité Técnico para la implementación de proyectos ya habían sido transferidos a las entidades federativas correspondientes²⁴⁹. Durante 2018 se aprobaron recursos para Chiapas, Durango y Guanajuato; los montos totales de dichos proyectos fueron de \$3,345,059, \$6,400,000, y \$6,300,000,

²⁴⁹ Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019.

respectivamente²⁵⁰. Asimismo se reportó que no hay recursos pendientes de ejecutar. Al 30 de abril de 2019, los intereses generados por la inversión del patrimonio ascendían a 573.2 millones de pesos²⁵¹.

Como ya se mencionó, la inversión de recursos para el sistema de justicia penal se ha visto condicionada por el enfoque de seguridad pública que ha adoptado el proceso de coordinación. Actualmente los únicos recursos federales que prevalecen, y que potencialmente podrían ser aplicados de manera específica al sistema penal acusatorio, son los administrados por el SESNSP. Específicamente, en el caso del Fondo de Aportaciones de Seguridad Pública (FASP), únicamente las instituciones de seguridad pública (incluidas las de procuración de justicia y sistema penitenciario) pueden ser receptoras de dichos recursos federales.²⁵² Es el mismo caso para el Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (FORTASEG). Es decir, la inversión de recursos federales para el fortalecimiento del sistema no involucra ni a los poderes judiciales ni a las defensorías, generando asimetrías presupuestales y, por lo tanto, debilitamiento en las capacidades de las instituciones operadoras. Esto, en el mediano y el largo plazo, puede impactar negativamente en la consolidación del sistema. Ambas fuentes de recursos del Secretariado se analizan a continuación:

Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública (FASP)

Es un fondo presupuestal previsto en la Ley de Coordinación Fiscal a través del cual se transfieren recursos a las entidades federativas para dar cumplimiento a estrategias nacionales en materia de seguridad pública. Dicho fondo atiende a los cinco ejes estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y se orienta a los diez Programas con Prioridad Nacional, de los cuales únicamente uno está específicamente relacionado con el sistema de justicia penal:

1. Desarrollo de capacidades en las instituciones locales para el diseño de políticas públicas destinadas a la prevención de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana en temas de seguridad pública.

²⁵⁰ *Ibíd.*

²⁵¹ *Ibíd.*

²⁵² Ley de Coordinación Fiscal, artículo 45. Disponible en: www.diputados.gob.mx

2. Desarrollo, profesionalización y certificación policial.
3. Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial.
4. Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal y sistemas complementarios.
- 5. Fortalecimiento al sistema penitenciario nacional y de ejecución de medidas para adolescentes.**
6. Desarrollo de las ciencias forenses en la investigación de hechos delictivos.
7. Sistema nacional de información para la seguridad pública.
8. Sistema nacional de atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas.
9. Fortalecimiento de capacidades para la prevención y combate a delitos de alto impacto.
10. Especialización de las instancias responsables de la búsqueda de personas.

Además del programa 5, otros programas también impactan o pueden incluir inversión en acciones relacionadas con la operación del sistema penal. Sin embargo, las limitantes con las que la información es reportada no permiten determinar la cantidad de recursos que se destinan para ese ámbito en otros programas de prioridad nacional, ni los proyectos específicos a los que son destinados (como el relacionado con ciencias forenses o con el fortalecimiento del sistema penitenciario).

Según el avance FASP 2018²⁵³, para 2018 fue convenido un monto total de \$9,039,943,659.32, de los cuales han sido pagados \$8,548,941,614, lo que representa un 95% de lo convenido. De estos, 79% fue de aportación federal y 21% de aportación estatal. Como el año anterior, el Estado de México y la Ciudad de México fueron las entidades mayormente beneficiadas con la distribución de estos recursos (6.8% y 6.0% respectivamente)²⁵⁴. En el caso del Estado de México, fue pagado un total de \$580,087,792.2, y \$512,177,656.2 para la Ciudad de México²⁵⁵. En contraste, Michoacán fue el estado que menor cantidad de

²⁵³ Disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/avance-fasp>

²⁵⁴ *Ibíd.*

²⁵⁵ *Ibíd.*

recursos recibió del FASP en 2018, con \$120,377,599.9, lo que representó 1.4% del total de los recursos pagados durante ese año²⁵⁶.

Por lo que respecta a la distribución de los recursos entre los distintos programas de prioridad nacional en 2018²⁵⁷, al igual que en el año anterior la mayoría de los recursos (40.2%) fueron asignados para *Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial* y para *Desarrollo, profesionalización y certificación policial* (15.9%), mientras que para el programa *Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal y sistemas complementarios* únicamente fueron asignados \$315,192,894.8, equivalentes al 3.7% del total.

Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG)

Es un subsidio que se otorga a los municipios y a los estados, cuando éstos ejercen la función de seguridad pública. Fue creado en 2016 como resultado de una reestructuración del Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN), y se trata de un recurso meramente relacionado con temas de seguridad. De acuerdo con la información pública sobre FORTASEG²⁵⁸, la diferencia esencial con el SUBSEMUN radica en que el primero se basa en el desarrollo de los operadores en las instituciones de seguridad pública, mientras que el segundo se enfocaba en temas de seguridad de manera más general. Con estos recursos se cubren aspectos de evaluación de control de confianza de los elementos operativos, capacitación, acciones para la mejora de las condiciones laborales de los policías y, en general, apoya la profesionalización, la certificación y el equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública.

Los programas de prioridad nacional que contempla este subsidio son:

1. Desarrollo, profesionalización y certificación policial.
2. Sistema nacional de información para la seguridad pública.
3. Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal.

²⁵⁶ *Ibíd.*

²⁵⁷ *Ibíd.*

²⁵⁸ Al respecto véase: www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg

4. Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial.
5. Sistema nacional de atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas.
6. Diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia.

Como podemos apreciar, el rubro de justicia penal juvenil, en ninguno de los programas de prioridad nacional se encuentra previsto. Ahora bien, a efecto de puntualizar la ausencia de asignación de recursos en los instrumentos presupuestarios para fortalecer el andamiaje jurídico e institucional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes (SIJPA), tan solo en el ejercicio fiscal 2018²⁵⁹, el FORTASEG asignó \$5,906,040,004 entre los distintos programas de prioridad nacional.

De estos recursos únicamente el 1% fue etiquetado para el programa *Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal*, reduciéndose en más de 3% respecto del monto convenido en 2017. Una vez más *Tecnologías, infraestructura y equipamiento* recibió la mayor cantidad de recursos (52.2%), junto con *Desarrollo, profesionalización y certificación policial*.²⁶⁰

Nuevamente el análisis de los recursos disponibles para las entidades federativas pone en evidencia el hecho de que se continúa beneficiando a las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia dejando de lado a los poderes judiciales y a las defensorías públicas. De esta manera se preservan y reproducen las ya existentes asimetrías, no sólo entre instituciones sino también entre entidades federativas. Aunado a esto, los recursos se etiquetan a favor de programas preestablecidos que no siempre responden a las prioridades y necesidades locales en materia de justicia.²⁶¹

Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017²⁶²

²⁵⁹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Informe Anual FORTASEG 2018*. Disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/497634/Informe_Anual_FORTASEG_2018.pdf

²⁶⁰ *Ibíd.*

²⁶¹ *Ibíd.*

²⁶² Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017*. Disponible en: <http://informe.asf.gob.mx/>

Más allá del monto de los recursos asignados, lo fundamental es que éstos sean aplicados lo más eficiente posible para propiciar las condiciones que permiten la óptima operación del SJP. En febrero de 2019, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) emitió el informe de resultados de la fiscalización de la cuenta pública 2017. Observó, en términos generales, que las instituciones federales han aplicado de forma deficiente los recursos asignados para la operación del SJP. Las principales conclusiones de la ASF fueron las siguientes²⁶³:

a) Poder Judicial de la Federación (PJF)

La operación del PJF careció de indicadores, metas e información para evaluar lo que pretendía lograr en materia de audiencias y atención de la saturación y dilación en la impartición de justicia, lo que fue una limitante para determinar si las acciones emprendidas contribuyeron a la impartición de justicia pronta, completa e imparcial, y para ejercer el presupuesto con base en resultados.

Lo anterior impidió realizar un seguimiento de la operación del sistema de justicia acusatorio, orientado a evaluar si el PJF fue capaz de impartir justicia de manera más eficiente, y si se hizo un uso eficiente de los recursos destinados para la operación del sistema. El PJF careció de elementos que permitieran determinar si con el modelo acusatorio se avanzó en la resolución de la problemática estructural del sistema de justicia, caracterizada por prácticas de corrupción, faltas al debido proceso, opacidad, saturación, dilación, defensoría pública rebasada y deficiente, vinculación entre policía y Ministerio Público, entre otros.

b) Procuraduría General de la República (ahora Fiscalía General de la República)

En 2017, la otrora PGR, aún cuando alcanzó las metas establecidas en materia de actos de investigación de peritos y policías, operó de manera inercial al no contar con un parámetro de medición que le permitiera evaluar si el desempeño del MP fue eficiente en la conducción y coordinación de la investigación, o conocer el grado de avance en los mandamientos ministeriales solicitados por la policía. Con

²⁶³ *Ibíd.*

ese parámetro estaría en condiciones de avanzar en el esclarecimiento de los hechos delictivos, con la obtención de medios de prueba e indicios.

En general, la PGR no definió indicadores ni metas para establecer un parámetro de lo que pretendía hacer para contribuir a que la procuración de justicia sea eficaz y eficiente. Por ello, tras año y medio de la puesta en operación del sistema de justicia acusatorio, la institución no contó con información suficiente para evaluar su contribución a una mejor procuración de justicia en el país.

Según las observaciones de la ASF, en 2017 las deficiencias en la capacidad de la PGR para contribuir a una procuración de justicia eficaz y eficiente persistieron. En efecto, la institución continuó con la determinación y la consignación de las averiguaciones previas derivadas del sistema inquisitivo, pero no culminó con la totalidad. Se proyecta que en 2027 la PGR aún tendrá el 16.3% de las averiguaciones previas en trámite registradas al cierre de 2017. Por ello, requiere implementar mecanismos para reducir su rezago a fin de cumplir con el mandato establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y así finiquitar las actividades del sistema de justicia anterior a la reforma.²⁶⁴

La PGR no promovió el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias, componente esencial del sistema acusatorio (reparación del daño) y desconoció el avance de la profesionalización del personal sustantivo.

c) Policía Federal (PF)

En 2017 la PF mostró debilidades en la implementación del Programa Presupuestario E903 (*Operativos para la prevención y disuasión del delito*), relacionado con la operación del sistema de justicia penal de corte acusatorio. Los protocolos de actuación relativos al primer respondiente, policía procesal y cadena de custodia, no cumplieron con su objetivo, que era dotar al policía de lineamientos que homologuen su actuación en las detenciones en flagrancia, en las actuaciones previas, durante y posteriores al procesamiento del lugar de la intervención.²⁶⁵

²⁶⁴ *Ibíd.*

²⁶⁵ *Ibíd.*

Tales protocolos permitirían, además, la integración de la cadena de custodia, la preservación del lugar de los hechos y la integridad de los indicios del hecho delictuoso. La PF no acreditó avances en la atención al problema de inseguridad pública, pues desconoció en qué medida contribuyó en la operación del SJP, pues no dispuso de objetivos, indicadores y metas para evaluarlo.²⁶⁶

La PF no contó con un indicador para evaluar sus logros en materia de capacitación del personal en sus divisiones, en relación con la operación del SJP, a fin de establecer la profesionalización y fortalecer las capacidades y competencias de la policía. En el balance, la asignación de recursos presupuestales federales para el ámbito local fue permeada por una visión más orientada a las labores de seguridad pública y de procuración de justicia que a defensorías, asesorías de víctimas, unidades de medicas cautelares y tribunales. Esto generó incentivos perversos en las entidades federativas para bajar los recursos sin planificar su ejecución con una visión sistémica, basada en sus necesidades específicas.²⁶⁷

Se observa, en suma, que las entidades se han adherido aparentemente a modelos y políticas nacionales, pero sin los consecuentes cambios en los procesos. Esta misma situación provocó que los órganos de consolidación locales, al no encontrar cabida para el diálogo y colaboración conjunta con una instancia nacional, comenzaron a disipar los esfuerzos de coordinación interinstitucional en sus propios ámbitos de gobierno, lo que limitó su rol en la operación del propio sistema de justicia. Así, son contadas las instancias locales cuya labor haya sido determinante para iniciar procesos de planeación y seguimiento conjuntos. En este sentido se destacan Guanajuato, Querétaro, Colima, Estado de México y, más recientemente, Hidalgo, cuya iniciativa propia los llevó a integrar diagnósticos que involucran a todas las instancias responsables y a definir medidas específicas.²⁶⁸

Aunado a lo anterior, entre los operadores de todos los ámbitos de gobierno es posible identificar la ampliación de brechas en las capacidades para

²⁶⁶ *Ibíd.*

²⁶⁷ *Ibíd.*

²⁶⁸ *Ibíd.*

generar, sistematizar y vincular información estadística con la toma de decisiones. Esto ha implicado una disminución en la calidad y accesibilidad de la información que generan las instancias integrantes del sistema de justicia, y que se hace evidente en la información pública disponible, comparada con ejercicios previos. En efecto, la necesidad de contar con información estadística completa, de calidad y oportuna para el seguimiento y evaluación del sistema no ha sido resuelta ni con las denominadas Unidades de Análisis y Monitoreo (UAME) ni con los ejercicios de integración de información que desarrollan el INEGI y el Secretariado Ejecutivo. Prevalen las deficiencias al no existir mecanismos y capacidades reales para generar, clasificar, sistematizar y aprovechar información estadística.²⁶⁹

En la actualidad se observa un riesgo: la existencia de tres posibles liderazgos en la coordinación de la praxis del sistema de justicia, sin que necesariamente guarden visiones compatibles entre ellos. Por un lado está la visión desde la Fiscalía General de la República, que desde su autonomía puede perseguir cambios legislativos, la posible creación de un Código Penal Único y el impulso de medidas específicas de justicia cívica que no le corresponden. Por el otro se identifica el rol del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su impulso al Modelo Nacional Policial y de Justicia Cívica, que no terminan por consolidarse (además, habrá que dar seguimiento a su perfil de operador, ya que en las diversas agendas institucionales el Secretariado puede incidir fuertemente y promover sus propios criterios de efectividad). Finalmente, la Secretaría de Gobernación, a través de la naciente Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia, puede constituirse como un posible espacio facilitador y promotor de la coordinación y diálogo entre poderes, instancias y ámbitos de gobierno; por añadidura, puede identificar, socializar y promover experiencias locales que enriquezcan el debate, socialicen buenas prácticas y difundan sus propios procesos y herramientas como mecanismos aleccionadores.

En este contexto, con el objeto de articular propuestas que deriven en el fortalecimiento del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, será necesario que a la par del diseño, instrumentación y evaluación de políticas

²⁶⁹ *Ibíd.*

públicas sustentadas en los derechos humanos, la perspectiva de género y la no discriminación, se asegure la adopción de medidas que garanticen suficiencia presupuestaria a efecto de materializar su implementación. Es por demás lógico señalar que sin asignación de recursos, las políticas públicas se relegan al plano de lo intangible.

En consecuencia, las propuestas en este rubro son:

- 1) **Institucionalizar la especialización integral de todos los operadores del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIJPA).** El sistema moderno de justicia para adolescentes se centra en la idea de que los jóvenes que tienen contacto con el sistema judicial requieren un trato diferenciado al de los adultos, en cuanto a principios, instituciones, procedimientos y operadores. La lógica del sistema en sí no busca castigar determinado comportamiento sino el bienestar del menor, su óptimo desarrollo y la prevención de hechos ilícitos futuros. En las Reglas de Beijing²⁷⁰ se establece que en cada jurisdicción nacional se promulgarán leyes, normas y disposiciones, aplicables específicamente a los menores, así como a los órganos e instituciones encargados de las funciones de administración de la justicia, mismas que tendrán por objeto, no solo satisfacer a la sociedad, sino responder a las diversas necesidades de los menores en conflicto con la ley y proteger plenamente sus derechos básicos. En ese sentido, la respuesta del Estado debe ser especializada e integral durante todo el proceso judicial y buscar el interés superior del menor y su protección plena. Para ello, es indispensable que las instituciones, los tribunales y las autoridades especializadas en la procuración e impartición de justicia para adolescentes cuenten con competencia, independencia e imparcialidad para administrar las medidas apegándose a procedimientos y a lo dispuesto por las leyes específicas en la materia.

²⁷⁰ Organización de las Naciones Unidas, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia para Menores*, Óp. Cit.

- 2) **Formalizar la profesionalización de las autoridades de las entidades federativas involucradas en el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIJPA).** Entre las entidades federativas se observa una gran heterogeneidad en cuanto a prácticas y niveles de desarrollo de las instituciones encargadas de procurar y administrar justicia a los menores en conflicto con la ley, no sólo en cuanto a sus procedimientos y al desempeño de los operadores, sino en los propios cuerpos normativos. Como se ha podido advertir en el desarrollo de la presente investigación, la Ley Nacional tiene el propósito de homologar las normas aplicables tanto al fuero común, como al federal, para regular los hechos señalados como delitos por la ley, que sean cometidos por personas que tengan entre doce años cumplidos y dieciocho años de edad, garantizando el respeto a los derechos reconocidos por la Constitución para toda persona, así como a los que específicamente tienen por su condición de personas en desarrollo. Si bien es necesaria la armonización legislativa, atender este rubro no resulta suficiente, pues también se requiere que la aplicación de esta ley nacional se acompañe de una serie de acciones encaminadas a su correcta implementación, de acuerdo con el grado de desarrollo que tenga cada entidad federativa en la materia.
- 3) **Asegurar la especialización de las instituciones de seguridad pública y defensorías.** Generalmente se han centrado los esfuerzos y la atención en los tribunales para adolescentes y en las instituciones encargadas de administrar las medidas privativas de la libertad para esa población. Sin embargo, para garantizar derechos como el acceso pronto a asistencia jurídica adecuada; el respeto a la vida privada del menor, en todas las partes del procedimiento; la asistencia gratuita de un intérprete si no comprende o habla el idioma utilizado; el derecho a ser informado sin demora de los cargos que se le imputan; la posibilidad de impugnar las decisiones judiciales ante autoridades imparciales y competentes (incluida la detención) y el derecho a una defensa adecuada, en condiciones de igualdad, se requiere de la intervención oportuna de varios actores

institucionales, la adecuación de una variedad de procedimientos y la creación de capacidades específicas en varias instituciones, más allá del sistema de tribunales de garantías, de juicio y de medidas. En este sentido, y a partir de los hallazgos encontrados en este estudio, se perciben dos importantes áreas de oportunidad urgentes de atender: la defensa y las instituciones de seguridad pública. En cuanto a la defensa, no solo es necesario que ésta represente y que prepare la defensa legal del menor, sino que debe tener un rol más integral en el proceso penal. Ya sea a través de unidades especializadas dentro de las defensorías públicas estatales y federal o en entidades autónomas, los defensores asignados a adolescentes deben tener un desempeño distinto a los del sistema de adultos, con una perspectiva integral y menos formal. Los defensores deben coadyuvar con los jueces y fiscales para diseñar la mejor herramienta de atención para los menores y, en su caso, acompañarlos durante sus procesos en libertad. Como ya se mencionó en el capítulo 3 del presente documento, el trato que recibe una persona durante la detención es crucial para determinar su experiencia durante el resto del procedimiento penal. Es por lo que las autoridades policiales deben contar con la capacitación y la sensibilización necesarias para actuar de acuerdo con los más estrictos protocolos durante las detenciones, los interrogatorios y las custodias policiales antes del juicio. Igualmente, es fundamental que a los menores y a quien ejerza la patria potestad, tutela o custodia se les informe de manera inmediata de los cargos por los que se les detuvo, que se les permita tener conocimiento oportuno del proceso y buscar consejo legal. Además de observar los procedimientos y proteger los derechos de los jóvenes, todas las detenciones o arrestos de menores deben ser inmediatamente reportadas y registradas, dando cuenta del lugar, hora, intervinientes, responsables y hechos. Lo anterior, con fines de control, como insumo para la gestión institucional y la toma de decisiones futuras y con fines estadísticos. En cuanto al desempeño y creación de capacidades en los cuerpos de policías, cabe también señalar la necesidad de capacitación

para atender de forma oportuna los fenómenos de conflicto en los que los jóvenes pueden ser víctimas o responsables, como son el uso de drogas, el acoso escolar, los delitos electrónicos, las pandillas, y el abuso sexual, físico y emocional.

- 4) **Implementar un catálogo amplio de medidas diferentes al internamiento.** La primera oportunidad de intervención institucional diversificada en casos relacionados con los menores en conflicto con la ley se presenta incluso antes de la detención por parte de la policía. En algunos países se identifican prácticas que permiten a los policías optar por poner una advertencia a los jóvenes y canalizarlos con sus padres o tutores; referir a los jóvenes a programas comunitarios o a instituciones de salud mental o bien a agencias gubernamentales de asistencia social. Un segundo espacio de oportunidad es el que se refiere a la aplicación de mecanismos de justicia restaurativa y medios alternos, que permiten atender los casos antes de que se conviertan en procedimientos judiciales. Esas condiciones se establecen en un acuerdo escrito y, generalmente, implican acciones de restitución a las víctimas, la obligación de asistir y aprobar grados escolares, realizar servicio comunitario o recibir tratamientos para el abuso de sustancias. La aplicación de este criterio, usualmente, recae en las instituciones de procuración de justicia, quienes evalúan si es estrictamente necesario que el caso sea resuelto por medio de un procedimiento judicial o si es viable optar por un mecanismo alternativo. Es destacable el hecho de que la mayoría de los casos que se atienden por estos mecanismos informales se desestiman. El tercer ámbito es el que refiere al uso mínimo de medidas cautelares privativas de la libertad durante los procesos judiciales. En este sentido, es necesario que existan diversas medidas, tal como se establece en el Capítulo IV del Código Nacional de Procedimientos Penales, pero especialmente aquellas que se refieren al cuidado o vigilancia a cargo de una persona o institución determinada. Dado que una proporción considerable de los jóvenes en conflicto con la ley no cuentan con estabilidad familiar, es particularmente alarmante la ausencia de

mecanismos institucionales diseñados para cumplir estas funciones. Finalmente las medidas dictadas por los jueces de justicia para adolescentes deben buscar restringir las medidas privativas de la libertad y promover la reintegración del menor a la sociedad, vulnerando lo menos posible el contacto con la familia y la comunidad, en ocasiones no hay elementos suficientes para evaluar como opciones viables prácticas diferentes al internamiento. Dentro de las políticas públicas implementadas en la materia no se han llevado a cabo esfuerzos suficientes para generar esquemas de acompañamiento en el ámbito escolar o dentro de los programas de atención a la salud física y mental, por ejemplo.

- 5) **Diseñar un esquema de articulación de instituciones de seguridad y justicia.** Es necesario impulsar una instancia nacional desde la cual se puedan articular los esfuerzos de las instituciones de seguridad y justicia en el país. Esta articulación habrá de definir objetivos, estrategias, responsabilidades y áreas de incidencia consensuados entre las distintas instituciones involucradas, para atender de diferentes formas y por medio de acciones específicas al fenómeno criminal. Además, deben desarrollarse instrumentos normativos, operativos y presupuestales que hagan viables los acuerdos en la materia. Esto también exige una distribución clara de competencias entre el ámbito federal, estatal y municipal.
- 6) **Desarrollar una política de priorización penal.** En la procuración de justicia ha existido siempre de facto la priorización en la persecución delictiva; no obstante, la focalización de los recursos se ha basado en criterios subjetivos y opacos, en un alto margen de discrecionalidad y en la voluntad política de las autoridades. El combate a la impunidad está condicionado al desarrollo de planes de persecución penal –la expresión material de políticas de priorización–, que determinen de forma estratégica, bajo mecanismos y criterios específicos y consistentes, la focalización de recursos para el combate de los delitos. Los planes de persecución penal contribuirán además a fortalecer la rendición de cuentas, al contar con

objetivos claros y periódicos a partir de los cuales se podrá evaluar el desempeño institucional.

- 7) **Fortalecer las capacidades de investigación.** La articulación institucional, así como la definición de prioridades en la persecución delictiva, sólo será efectiva si es implementada por personal con condiciones institucionales óptimas y las capacidades necesarias. El fortalecimiento de capacidades implica tomar en serio el papel de las policías en las labores de investigación, e invertir en el desarrollo de perfiles específicos para la investigación científica de los delitos. Sin policía profesional no hay investigación de calidad.
- 8) **Consolidar el ámbito local de intervención de las autoridades involucradas en el sistema de justicia.** Durante 2018, de todas las investigaciones iniciadas en el país, el 94.3% fueron del fuero local, mientras que sólo 5.7% iniciaron en el federal. El grueso de los delitos son responsabilidad de las autoridades locales y la apuesta por el mejoramiento de la justicia debe considerar este hecho. Se requieren, de inicio, dos cosas: primero, una redefinición de las competencias federales y locales que corrija muchas de las ambigüedades actuales y los márgenes de discrecionalidad; segundo, revisar la asignación de recursos para que sea proporcional a las necesidades y cargas de trabajo.
- 9) **Establecer vínculos de colaboración con la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia.** Esta nueva instancia, adscrita a la Secretaría de Gobernación, podría cubrir la ausencia de una instancia articuladora de los distintos esfuerzos en la materia. El gran desafío para la Unidad será hacer uso de sus facultades para dotar de gobernanza a un proceso que particularmente en los últimos tres años se ha desarticulado, y reimpulsar el posicionamiento de la consolidación de la Reforma Penal en la agenda pública.
- 10) **Implementar mecanismos alternos a la privación de la libertad para los jóvenes que presentan problemáticas relacionadas con el consumo de drogas a través de Tribunales de Tratamiento de Adicciones (TTA).** En

este rubro, el Sistema de Vigilancia Epidemiológica de las Adicciones (SISVEA)²⁷¹ señala que de la población que ingresó a los Consejos Tutelares para Menores durante el año 2016, el 87% de la población adolescente estudiada (2124 personas), mencionó consumir alguna sustancia de manera habitual y el 28.1% realizó la conducta bajo el efecto de estas. En este sentido, resulta fundamental comprender mejor la relación entre el consumo de sustancias y la comisión de conductas contrarias a la ley, para diseñar políticas gubernamentales para los siguientes escenarios: conductas contrarias a la ley cometidas bajo los efectos de sustancias, conductas contrarias la ley cometidas con el objetivo de financiar el consumo de sustancias y conductas contrarias la ley cometidas en el ámbito de los mercados ilegales de drogas.

11) Optimizar los servicios en las instituciones de protección a la infancia.

Mejorar la cobertura y la calidad en el proceso de atención a la ciudadanía representa una exigencia ética y un compromiso moral a fin de asegurar que no haya ningún niño, niña o adolescente en el país que viva en la calle o en situaciones de abandono, negligencia, maltrato y/o abuso sexual por parte de su familia.

12) Fortalecer el Sistema Nacional de Protección de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Dotar de los recursos materiales y humanos necesarios para la operación del sistema en referencia permitirá que se articulen instrumentos que tutelen la garantía del cumplimiento de los derechos, y pueda gestionar, de manera coordinada, los recursos y los esfuerzos multisectoriales.

13) Diseñar e implementar programas sectoriales e interseccionales para el avance y desarrollo de sujetos diferenciados de derecho. En virtud de la naturaleza especializada del sistema integral de justicia penal para adolescentes y a partir de la adopción del enfoque de género, se estima necesario construir programas de atención a la violencia contra las mujeres,

²⁷¹ Sistema de Vigilancia Epidemiológica para las Adicciones, *Informe SISVEA 2016*, México, 2017, pp. 50-53.

tomando especialmente en cuenta a las niñas, niños y adolescentes víctimas. En este punto, deberán establecerse mecanismos de coordinación interinstitucional para que sea el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), el organismo coordinador para el diseño e implementación de los programas en referencia. De igual forma, deberán instrumentarse programas para niñas, niños y adolescentes indígenas, que tomen en cuenta sus circunstancias específicas y las creencias y valores propios de su cultura.

- 14) **Articular estrategias para la atención de adicciones.** Frente a la problemática que representa la actual ruptura del tejido social, es preciso consolidar la atención integral especializada para los niños, niñas y adolescentes con problemas de abuso de sustancias. Estos programas deberán contar con enfoques especializados desde una perspectiva de género, para atender a las mujeres, y también con enfoques especializados para atender a la población indígena. De manera adicional resulta impostergable elaborar programas especializados de atención para las niñas, niños y adolescentes que viven con adultos que tienen problemas de abuso de sustancias.
- 15) **Homologar instrumentos de prevención de la violencia en adolescentes a nivel nacional.** Esto implicará generar protocolos específicos en el ámbito educativo para: a) dotar al personal escolar de las competencias y habilidades que les permitan identificar y dar atención a los niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de violencia; b) reducir los niveles de violencia en el ámbito escolar; c) dotar de habilidades a alumnos y maestros para la mediación y la resolución pacífica de conflictos; d) brindar atención especializada a los niños, niñas y adolescentes con problemas de conducta y de violencia y, e) diseñar programas que prevengan y eviten la deserción escolar.
- 16) **Impulsar acciones para el fortalecimiento de la ciudadanía.** Como parte de las estrategias integrales del fortalecimiento del sistema, se estima pertinente instrumentar programas que promuevan la participación de los y

las adolescentes y los jóvenes en la solución de los problemas que atañen y preocupan a su comunidad, con un enfoque que privilegie la cohesión y la inclusión social. El potencial que tienen las y los adolescentes para participar activamente en las tareas comunitarias y en el cuidado y la preservación de los espacios públicos, puede aportar grandes beneficios para ellos mismos y para sus comunidades, particularmente, en la prevención de la violencia,

- 17) **Fomentar la corresponsabilidad de los gobiernos municipales en la prevención de la violencia.** Los municipios deben diseñar una “agenda de seguridad”, que desde la perspectiva de género ponga límites a la actuación de los cuerpos de seguridad y que apueste a la pacificación en un marco de respeto a los derechos humanos. Por otra parte, se deben utilizar en forma sistemática mecanismos de regulación y control social, que incorporen normas de buen trato, solidaridad, civilidad y tolerancia y promuevan el rechazo colectivo a la violencia.
- 18) **Impulsar la investigación y desarrollo de estudios.** A fin de comprender las implicaciones, alcances y desafíos que enfrenta el sistema integral de justicia penal para adolescentes deberá garantizarse la elaboración de estudios e investigaciones, particularmente en el ámbito de las mujeres adolescentes que se encuentran en conflicto con la ley penal y quienes se encuentran invisibilizadas en la literatura especializada.
- 19) **Asegurar asignaciones para poner en práctica programas de remisión comunitarios.** Mediante estas acciones de política pública, será posible otorgar una respuesta adecuada a los casos de niños infractores y realizar controles periódicos para garantizar la calidad de la ejecución de dichos programas y del personal a cargo de ejecutarlos.
- 20) **Incluir e institucionalizar en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), para el fortalecimiento del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIPJA).** Más allá del monto, lo fundamental es que los recursos asignados sean aplicados de la manera más eficiente para el cumplimiento de las condiciones de operación óptima

del sistema. Esto solo será posible, si en el proyecto de presupuesto de egresos se crea un anexo exclusivo para el sistema en referencia; tal y como ocurre con programas orientados a la consecución de la igualdad sustantiva, FASP y FORTASEG, por mencionar algunos. Como lo señalamos en el presente capítulo, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, las instituciones federales han aplicado de forma deficiente los recursos asignados para la operación del sistema en general, pues no han logrado ofrecer resultados óptimos en términos del acceso a la justicia. Esta situación es similar en los estados, donde además prima la desarticulación de esfuerzos, con contadas excepciones. En el ámbito federal prevalecen las asimetrías en cuanto a la inversión de recursos.

D) DESAFÍOS DE LOS ORGANISMOS DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MARCO DEL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES

En los últimos años, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han ganado espacios de expresión, colaboración y participación con organismos públicos, con otras OSC y con la comunidad en general, convirtiéndose en gestoras de atención de los problemas sociales. Con el surgimiento de éstas se conformó el tercer sector, el cual, como concepto operativo, es reciente y sigue en construcción, dadas las distintas dimensiones que se le asocian (económica, social, antropológica, política y cultural), consideradas aspectos relativos a la naturaleza legal, económica o funcional de las propias organizaciones.

Las diferencias y dificultades en la definición del tercer sector han provocado que se carezca de elementos propicios para evaluar a nivel socioeconómico los impactos de sus acciones. Pero aun con estas diferencias se han hecho esfuerzos de medición; por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU)²⁷² dispone del *Manual sobre las Instituciones sin fines de lucro en*

²⁷² Organización de las Naciones Unidas, *Manual sobre las instituciones sin fines de lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales*, Nueva York, 2007.
Disponible en: https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_91s.pdf

el Sistema de Cuentas Nacionales, el cual, para estudiar el desarrollo de las organizaciones, las agrupa como sector, observa e identifica detalladamente las funciones que estas realizan y valora el trabajo voluntario de sus miembros.

Identificar el impacto en aspectos sociales de las acciones de las OSC requiere revisar el concepto desarrollo social para definir las posibles dimensiones de incidencia. Una de las características del proceso de globalización ha sido la creciente complejidad en el estudio del desarrollo social y la pobreza, lo cual implica una dificultad para definir el impacto de diferentes acciones y programas a cargo del sector público o en manos de la sociedad civil organizada.

Para hablar de desarrollo social, un referente obligado es Amartya Sen, uno de los principales colaboradores del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en la conceptualización y medición del desarrollo. Una de las más importantes contribuciones de Sen en el desarrollo de los indicadores económicos y sociales es el concepto capacidad. Refiriéndose a los programas de gobierno, plantea que los objetivos de los programas deberían estar centrados en dotar de capacidades que permitan las condiciones para ejercer sus elecciones personales.²⁷³

En su análisis conceptualiza a las personas sujetos de apoyo desde dos perspectivas: desde el bienestar y desde los actores; es decir, los considera activos en la solución de las situaciones que experimentan; lo que fundamenta el concepto desarrollo humano que ha ido evolucionando en el campo de la economía desde los años ochenta. El enfoque de las capacidades requiere diferenciar entre los conceptos libertad negativa y libertad positiva. Sen explica que la libertad negativa se centra en un concepto de libertad de elección entendido como no interferencia; mientras que la libertad positiva se entiende como la capacidad efectiva de una persona de ser o de hacer algo.²⁷⁴

En ese sentido, analiza cómo las mediciones tradicionales de la utilidad individual y social basadas en la cantidad de bienes proporcionan información sobre un aspecto de lo que el bien proporciona al ser humano, y no

²⁷³ Sen, Amartya, *Equality of what?*, en Rawls, J. y McMurrin, S., (eds.), *Liberty, equality and law: Selected tanner lectures on moral philosophy*, University of UTAH Press, 1987, P. 27.

²⁷⁴ *Ibidem*.

consideran realmente su bienestar completo²⁷⁵. Propone que un análisis más completo del efecto de los bienes y servicios sobre la utilidad requiere evaluar los bienes en función de sus características y de sus capacidades de generar bienestar al ser humano. De acuerdo con esto, las funciones y capacidades de los bienes deben considerarse para hablar de bienestar.

En línea con lo anterior, explica que lo que crea bienestar no son los bienes como tales, sino las oportunidades funcionales y capacidades de desarrollo que genera su posesión. Señala que el desarrollo social requiere de un componente de justicia social, entendido como la igualdad de oportunidades. Plantea que es posible aplicar políticas sociales que mejoren el tradicional problema de distribución, y así reducir la pobreza sin que se vean incrementadas las capacidades productivas de un país.²⁷⁶

De este modo, las contribuciones de Sen llevan a diferenciar entre dos tipos posibles de indicadores para la evaluación: uno de resultados económicos y otro de capacidades productivas en los individuos y en las economías. Una forma de considerar los últimos es a través de la cobertura. Así, en la medida que los individuos tengan cubiertas ciertas necesidades, tendrán mayores capacidades productivas, lo que evidencia el potencial rol de las organizaciones de la sociedad civil para contribuir en el desarrollo social. Desde las ideas de Sen, a nivel internacional se considera que los principales objetivos del desarrollo social son mejorar las condiciones de vida de la población y proporcionarle los medios de participar plenamente en la esfera económica, política y social; naturaleza que se ve reflejada en los ODM y en proyectos de OSC.

Cabe mencionar que desde 1992 se asentaron las bases en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, hasta concretar la celebración de La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague (1995), la primera vez que los gobiernos se reunieron para discutir asuntos de desarrollo social. En la

²⁷⁵ Sen, Amartya, *Rights and agency*, Philosophy and Public Affairs, Wiley, 1982, vol. 11-1, pp. 3-39.

²⁷⁶ Sen, Amartya, *The moral standing of the market*, Cambridge University Press, Social Philosophy and Policy, 1985, vol. 2-2, pp. 1-28.

Cumbre, se llegó a un acuerdo con diez compromisos y el Programa de Acción de Copenhague.²⁷⁷ La Declaración de Copenhague reconoce a nivel mundial la importancia de la política social y coloca al ser humano en el centro de las preocupaciones de los gobiernos, en relación con el desarrollo sostenible. Además, ante la dificultad de establecer una forma internacional de evaluar los resultados del desarrollo social dadas las diferencias históricas, culturales y políticas de los países, la Cumbre identifica tres elementos del desarrollo social: pobreza, empleo pleno y productivo e integración social²⁷⁸. Por último, se acuerda que en términos económicos y sociales, las políticas y las inversiones más productivas son las que facultan a las personas para aprovechar al máximo sus capacidades, recursos y oportunidades.

Para lograr una integración social se destacó el papel del gobierno en la promoción de una sociedad inclusiva; su papel para asegurar que las instituciones públicas respondan a las necesidades de toda la población y sean accesibles para todos; para fomentar la plena participación de la sociedad; para crear un marco jurídico y una estructura de apoyo que promueva el establecimiento de las organizaciones civiles y haga posible la participación de estas en la formulación, implementación y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales.

Así, el elemento común en las definiciones aceptadas del desarrollo social es la importancia del aspecto subjetivo del bienestar y del enfoque de las capacidades individuales. Como se explicó, el concepto de enfoque de capacidades ha permitido el desarrollo de indicadores económicos y sociales que

²⁷⁷ De la Cumbre de Copenhague surgen diez compromisos: 1) crear un entorno económico, político, social, cultural y jurídico, que permita el desarrollo social; 2) erradicar la pobreza en el mundo; 3) promover el pleno empleo; 4) promover la integración social; 5) lograr la igualdad y la equidad entre la mujer y el hombre; 6) acceso universal y equitativo a una educación de calidad y la atención primaria de la salud; 7) acelerar el desarrollo de África y de los países menos adelantados; 8) velar porque los programas de ajuste estructural incluyan objetivos de desarrollo social; 9) aumentar y utilizar con mayor eficacia los recursos para el desarrollo social; y 10) fortalecer la cooperación internacional, regional y subregional para el desarrollo social. Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/CONF.166/9>

²⁷⁸ Asimismo, se estableció la importancia de la igualdad de género para el logro de los compromisos, lo que implica la implementación de medidas para satisfacer eficazmente las necesidades humanas.

reflejan de mejor manera el concepto de desarrollo social. Para Sen²⁷⁹ el desarrollo humano se refiere a la creación de un entorno en el que las personas desplieguen su pleno potencial y tengan una vida productiva de acuerdo con sus intereses y necesidades. De todo lo anterior se desprende la existencia de elementos que complementan el concepto de desarrollo social, tales como los derechos humanos de primera generación (civiles y políticos), segunda (económicos, sociales y culturales) y tercera (paz y calidad de vida).

Para el caso concreto de México, la Secretaría de Bienestar trabaja por un desarrollo social que tiene como principio rector el Desarrollo Humano Sustentable²⁸⁰, concebido como el proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras. Consiste en crear las condiciones para que todos los mexicanos tengan las mismas oportunidades.

Como principios de desarrollo social en México se incluyen elementos como libertad (referida a la capacidad de elegir), justicia distributiva (asociada con la equidad en la distribución de los beneficios), solidaridad respecto a la colaboración entre actores, integralidad (que permite la articulación de cosmovisiones), participación social (entendida como el derecho a la participación activa), sustentabilidad (que implica la preservación del equilibrio ecológico), respeto a la diversidad (no discriminación), libre determinación y autonomía indígena, igualdad de género (que permite reconocer las diferencias y tener los mismos derechos) y transparencia, la cual lleva a que la información de desarrollo social sea de dominio público.

Los conceptos tercer sector y sociedad civil se han utilizado en la literatura y en la política de manera indistinta, irreflexiva e indiscriminada, como una vía para integrar, clasificar y nombrar a los grupos emergentes de la sociedad. La variedad de aseveraciones del tema contribuyen a oscurecerlo aún más haciéndolo ambiguo. Esta problemática surge del hecho que ambos conceptos se refieren a aspectos tales como el derecho a asociarse y expresarse libremente, o

²⁷⁹ Sen, Amartya, *Consequential evaluation and practical reason*, Journal of Philosophy, 2000, vol. 97-9, pp. 477-502.

²⁸⁰ Para más información, véase: <https://www.gob.mx/bienestar>

bien a las políticas democráticas y a las garantías del Estado, entre otros. No obstante, para contextualizar y entender al tercer sector se tiene que partir de la noción sociedad civil.

Al respecto, el término sociedad civil tiene un carácter polisémico y ambiguo que lo convierten en toda una categoría –excesivamente amplia y generalizada– que en un plano teórico, permite decir todo y nada al mismo tiempo, complejizando así su comprensión. El Banco Mundial afirma que las definiciones de sociedad civil varían según los diversos paradigmas conceptuales, los orígenes históricos y los contextos nacionales en que esta emergió como un actor esencial para el desarrollo social.²⁸¹

A pesar de lo anterior, puede señalarse que la noción de sociedad civil se basa en la idea que existe una tercera esfera de la sociedad, junto al mercado y al Estado, caracterizada por la libre asociación e interacción social que determina la democratización a partir del fortalecimiento de los actores sociales y de su control progresivo sobre las otras dos esferas²⁸². Siguiendo con este planteamiento, la sociedad civil se compone de dos conjuntos esenciales: instituciones y movimientos sociales. Los primeros definen los derechos individuales, políticos y sociales que permiten una libre asociatividad, la defensa contra el Estado y el mercado, y la oportunidad de la participación ciudadana en asuntos públicos. Los segundos plantean sistemáticamente nuevos principios, valores y demandas sociales.²⁸³

En síntesis, la sociedad civil es la suma de todas las organizaciones y redes que se ubican fuera del aparato estatal formal. Incluye, organizaciones entendidas como asociaciones de ciudadanos que haciendo uso de recursos simbólicos y materiales, capacidades organizacionales y afinidades emotivas y morales actúan colectivamente a favor de alguna causa y persiguen algún interés material o simbólico situándose por fuera del sistema político y sin seguir la lógica

²⁸¹ Sermeño, Ángel, *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, Sociológica, Universidad Autónoma Metropolitana 2001, vol. 16-45, pp. 459-464.

²⁸² Thayer, L. y Elizalde A., *La dimensión de lo público. Sociedad civil y Estado*, Polis Revista de la Universidad Bolivariana, 2011, vol. 10-30, pp. 7-15.

²⁸³ *Ibidem*.

del mercado²⁸⁴. Para el Banco Mundial, la sociedad civil hace referencia a una amplia esfera de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro presentes en la vida pública, las cuales expresan los intereses y valores de sus miembros y de otros siguiendo consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas.

Respecto a la definición del concepto de tercer sector, la problemática es similar: se afirma que el uso de este concepto ha llevado a confusiones debido a las diversas interpretaciones y a la imprecisión de las nociones empleadas. Se utiliza indistintamente como sinónimo de categorías tales como sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, voluntarias o no lucrativas²⁸⁵. De acuerdo con estas aseveraciones, el tercer sector es potenciado desde las instituciones sociales que designan las variadas formas organizativas que surgen de la sociedad, identificadas por la promoción de la cooperación social y del trabajo voluntario, bajo una lógica altruista y solidaria.²⁸⁶

Brevemente, los criterios establecidos por Salamon y Anheier²⁸⁷ permiten caracterizar a los actores del tercer sector (TS), los cuales son: I) organizaciones formales, con presencia y estructura institucional, con mecanismos legales que regulan el ingreso, permanencia, promoción y exclusión de sus miembros y sus relaciones; que cuentan con espacio físico y manuales de procedimiento, planes formales, etc.; II) organizaciones privadas independientes del gobierno y sus funcionarios y de las entidades privadas, pero con posibilidades de recibir recursos de estos; III) organizaciones basadas en el principio de "utilidad social", por los que los beneficios obtenidos son reinvertidos; IV) organizaciones autónomas, las cuales controlan sus actividades, cuentan con un grado de independencia y equipamiento que les permite decidir sus actividades; y V)

²⁸⁴ Olvera, A., *Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la Sociedad Civil al Tercer Sector*, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, 1988.

²⁸⁵ Rodríguez, J., *Tercer sector: Una aproximación al debate sobre el término*, Revista de Ciencias Sociales, 2005, vol. 11-3, pp. 26-41.

²⁸⁶ *Ibíd.*

²⁸⁷ Salamon, L. y H. Anheier, *The emerging sector revisited: A summary, revised estimates*, Center for Civil Society Studies, Institute for Policy Studies, The Johns Hopkins University, 1999, pp. 7-15.

organizaciones integradas por participación voluntaria, lo que no implica que sus ingresos provengan de los voluntarios.

En términos generales, las actividades desempeñadas por las OSC se engloban en cinco roles: i) supervisor: monitoreando que las acciones, apoyos y recursos comprometidos se ejecuten de la forma señalada; ii) abogado: presionando directamente para que las alternativas de su interés se cumplan; iii) innovador: desarrollando y señalando nuevas formas de diseño e implementación de programas y acciones; iv) proveedor de servicios: actuando directamente para satisfacer una necesidad de servicios, especialmente a grupos marginados y vulnerables, y v) constructor de capacidades: ofreciendo apoyo a las comunidades o a otras OSC²⁸⁸. En este sentido, las OSC crean valor público o tienen fines de utilidad social, puesto que sus acciones permiten satisfacer ciertas demandas sociales generando un bienestar en la población que atienden. De esta forma, es claro que en su conformación y desarrollo surgen externalidades positivas que el Estado busca fomentar mediante políticas de apoyo. Así, los proyectos y acciones concretas de tales organizaciones, en cualquiera de las áreas en las que se desenvuelven, resultan estratégicas para el fortalecimiento del tejido social y del capital social, las bases del desarrollo social.

Desde un punto de vista teórico, los elementos que permiten que las organizaciones de la sociedad contribuyan al desarrollo social son: i) escala, ii) habilidad para alcanzar a poblaciones pobres, iii) capacidad para innovar, iv) representatividad y permanencia, v) trato personalizado, y vi) complementariedad de recursos (Clark, 1997). Sus características les permiten mayor presencia y aceptación social y, de esta manera, impacto en el desarrollo social y en los niveles de pobreza, pues tienen mayor claridad de la situación particular de la población que atienden. Al estar más cercanas a la comunidad es más factible que encuentren y construyan, combinando recursos con la comunidad, soluciones innovadoras. Finalmente, al participar la población con la organización logran legitimar su representatividad y permanencia.

²⁸⁸ Najam, A., *Citizen organizations as policy entrepreneurs*, en Lewis, D. (Ed.), *International perspectives in voluntary action: reshaping the Third Sector*, Earthscan, London, 1999, p. 75.

También, para potenciar las acciones de las OSC se deben redefinir las relaciones entre estas organizaciones y los gobiernos, principalmente los municipales, equilibrando la responsabilidad, participación, implementación, diálogo, seguimiento y rendición de cuentas. De acuerdo con la CEPAL (2013), se requiere una combinación de una sociedad civil más activa y comprometida, capaz de expresar las demandas de la ciudadanía, con un Estado más efectivo, con mayor capacidad de respuesta, que entregue los servicios públicos necesarios. Por ende, el grado de compromiso, de recursos financieros y de capital social de la OSC determinan las asimetrías en los procesos de intervención y su impacto en el desarrollo social.

En este contexto, la literatura aboga por una mayor responsabilidad de ciudadanos y sociedad civil como agentes de bienestar en un marco en el que el individuo actúa en un espacio colectivo más amplio. El papel protagónico surge del comportamiento activo del individuo, lo cual lleva al concepto ciudadanía activa, el cual supone una actividad crítica y responsable del compromiso político²⁸⁹. De esta forma, podemos advertir que la participación ciudadana es importante, porque establece el sentido de pertenencia permitiendo la sostenibilidad de las iniciativas de desarrollo, dando voz a los pobres y marginados, y vinculado la estrategia de desarrollo a las necesidades de las personas.²⁹⁰

En consecuencia, el rol activo de la ciudadanía supone el establecimiento de relaciones de confianza y responsabilidades compartidas para la obtención de beneficios mutuos y colectivos. El concepto ciudadanía, por ende, se refiere a la construcción de una identidad común que involucra a los ciudadanos en la defensa y ampliación de valores y derechos²⁹¹. En alcance a este último

²⁸⁹ Espadas, M., *El Tercer Sector construyendo ciudadanía: La participación del Tercer Sector en los servicios sociales en Andalucía*, tesis de doctorado en Sociología, Universidad Complutense de Madrid, 2006. Disponible en: <http://biblioteca.ucm.es/tesis/cps/ucm-t29504.pdf>

²⁹⁰ Narayan, D., y Shah, T., *Connecting the local to the global: Voices of the poor*, World Bank, Washington, D.C., 2000.

Fuente: siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/3356421124115102975/15551991124741378410/dec00_narsha.pdf

²⁹¹ Alonso, L., *La juventud en el tercer sector: redefinición del bienestar, redefinición de la ciudadanía*, Estudios de Juventud, Madrid, 1999, vol. 45-99, pp. 9-20.

punto, podemos colegir que la relación entre capital social y ciudadanía se basa en tres dimensiones: aspiraciones individuales a un orden colectivo; vínculo social, asociado al propio capital social; y ciudadanía, donde se manifiestan las condiciones institucionales y cívicas que hacen posible que esas aspiraciones se hagan realidad.

Habiendo precisado la naturaleza e importancia que revisten los organismos de la sociedad civil en el desarrollo y en la lucha por el reconocimiento de derechos tanto a escala global como nacional y subnacional, en el rubro relativo a los sistemas de justicia penal, sus contribuciones han sido igualmente importantes.

Como se ha señalado en la presente investigación, la consolidación de un nuevo modelo de justicia para personas adolescentes que entren en conflicto con la ley ha sido impulsada, en gran medida, por la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos por parte del Estado mexicano. Un paso importante en el tema se dio en 1989, al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual ubicó a niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derechos; seguido por la ratificación de otros instrumentos de la Organización de las Naciones Unidas con los cuales se incluyó la protección integral para este sector de la población en la legislación de nuestro país.

Con la promulgación de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, se dio otro paso fundamental, ya que la nueva legislación señala la reintegración social y familiar de las personas menores de 18 años que hayan cometido algún delito y el pleno desarrollo de su persona y sus capacidades, además de que establece que la privación de la libertad debe utilizarse sólo como el último recurso y por el menor tiempo posible, privilegiando la aplicación de otras medidas de tipo comunitario. Su objetivo principal es restringir los efectos contraproducentes de la exclusión carcelaria y la estigmatización.

Bajo esta perspectiva, sistema de justicia penal para personas adolescentes representa un foco de alerta por las numerosas violaciones a los derechos humanos hacia dicho grupo de población, la difícil situación que priva en

los centros de internamiento y los daños irreversibles que provoca la privación de la libertad en el desarrollo y evolución de las y los adolescentes; así como por los retos y desafíos que plantea su reinserción social y familiar.

En este contexto es preciso que las instituciones, las personas defensoras, los organismos de derechos humanos y la sociedad civil trabajen en conjunto con las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia, y que desde su ámbito de competencia vigilen que el ordenamiento en referencia cumpla de manera integral para garantizar que las y los adolescentes en conflicto con la ley gocen del pleno ejercicio de sus derechos fundamentales y cuenten con las herramientas necesarias que les permitan construir un proyecto de vida que favorezca su reincorporación sana y productiva a la sociedad.

Regularmente, cuando se pretende analizar el sistema de justicia para adolescentes, la mirada se centra en los actores tradicionales involucrados: autoridades administrativas, órganos jurisdiccionales, defensorías y sujetos destinatarios de la norma especializada. Sin embargo, es preciso reorientar el objetivo hacia dos figuras igualmente relevantes para el fortalecimiento del sistema en comento: los organismos de derechos humanos y de la sociedad civil.

Las categorizaciones de los organismos de la sociedad civil, si bien responden a modelos ideales de clasificación que no corresponden estrictamente a la realidad, proveen de un marco de análisis ordenador de las relaciones existentes, en este caso, entre los cambios producidos en el sistema de justicia y las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, éstas no siempre son exhaustivas y se presentan en sus formas puras, y en la mayoría de los casos, se superponen a la hora de describir sus líneas de acción.

Existen organismos de la sociedad civil que a través de diferentes iniciativas, pero fundamentalmente de su aporte técnico, realizan diagnósticos y propuestas para llevar adelante reformas en el sistema de justicia, tanto por medio de modificaciones en los instrumentos normativos y la implementación de nuevos institutos como de la puesta en marcha de nuevas formas organizacionales, tendientes a generar cambios en las prácticas establecidas.

Otro grupo de organismos de la sociedad civil está vinculado con aquellos cuyo objetivo no es el litigio por sí mismo; es decir, no se concentran en llevar adelante determinados casos, sino que abordan una problemática de interés público y eligen el escenario judicial para generar procesos de cambio. Con el litigio se pretende generar un impacto en la interpretación normativa y abrir nuevos canales para el ejercicio de derechos mediante de la creación de antecedentes jurisprudenciales. Este tipo de organizaciones cobran particular relevancia en países como la Argentina, en el que los principales problemas no se encuentran en el plano normativo sino en la aplicación de las leyes.

De igual forma, existen organismos que desarrollan sus actividades principalmente en el monitoreo del funcionamiento de las instituciones públicas, generando criterios de transparencia, e impulsando mecanismos de control y participación de la ciudadanía a través de la difusión de información y capacitación.

Creemos pertinente enfatizar que todas las clasificaciones son arbitrarias y responden a criterios definidos de modo aleatorio, sin que se conviertan en estamentos rígidos que no puedan ser variados. Sin embargo, defendemos la tipología adoptada porque permite abarcar las organizaciones seleccionadas en función de su relación con los cambios producidos, reconociendo que las clasificaciones también pueden dar lugar a simplificaciones de un escenario que es más complejo.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de reforma a la justicia penal dependió de las posibilidades concretas de incidencia, concentrada preferentemente en grupos de técnicos, que asesoraron y promovieron la reforma. Si bien las organizaciones no gubernamentales se involucraron en los procesos de reforma, muchas veces no lo asumieron de modo central.

Diversas y complejas son las causas que han dado lugar a la decadencia del funcionamiento del anterior sistema de justicia penal en México; basta mencionar que ese sistema, hasta la Reforma Constitucional del año 2008, la cual se describe en los siguientes párrafos, mantuvo las características de un

sistema inquisitivo mixto e incursionó en una fase de desgaste que generó la necesidad de transformarlo.

En este contexto surgió al seno de la sociedad civil y de los centros de educación superior, el planteamiento de un sistema de justicia eficaz fundado en el respeto a los derechos humanos, por lo que el Estado Mexicano vio la necesidad de impulsar y en su caso, realizar profundas adecuaciones a nuestro sistema de impartición de justicia a través de una Reforma Constitucional que permitiera reestructurar el marco jurídico regulatorio de la materia, que garantizara el debido proceso legal, así como cumplir diversos principios que lo conforman, como son la celeridad, inmediatez, oralidad, seguridad jurídica, entre otros.

Por tal motivo, la sociedad mexicana comprometida con la transformación y eficacia de dicho sistema motivó, a través de una sinergia participativa y responsable de la colectividad junto con los Poderes de la Unión en sus tres niveles de gobierno, una reforma caracterizada por la implementación de los Juicios Orales, teniendo como principal objetivo la impartición de justicia de forma inmediata, respetando en todo momento los derechos humanos de las partes involucradas.

Las organizaciones de la sociedad civil son fundamentales en el sistema de protección de los derechos humanos. Por lo general, acompañan a las víctimas o sobrevivientes de violaciones de derechos humanos, llevan información y casos ante los sistemas de protección de derechos humanos. Muchas veces toman posiciones arriesgadas en reclamos a las autoridades y gobiernos en busca de justicia y reparación movilizandolos mecanismos y recursos a nivel local o, en su defecto, recurriendo al sistema internacional de protección.

También aportan en la elaboración de propuestas para políticas públicas, legislación y programas de protección de derechos humanos, contribuyendo a profundizar la democracia. Defender los derechos humanos implica tomar conocimiento y apropiación de las herramientas y mecanismos existentes, establecer alianzas estratégicas y mantener contacto con organizaciones nacionales e internacionales para sacar a luz, visibilizar,

sensibilizar y buscar la no repetición de las violaciones, en un diálogo franco con los Estados, garantes de los derechos humanos.

En términos del fortalecimiento del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIJPA), se estima prioritario que todos los organismos públicos de derechos humanos deberían redoblar sus esfuerzos, estar atentos y supervisar los centros de detención a fin de impedir toda forma de malos tratos, tortura, tratos crueles, inhumanos y/o degradantes, especialmente desde el momento en que los y las adolescentes son detenidos y hasta que son presentados a las instituciones de justicia para adolescentes. De igual forma, estos organismos deberán interesarse y comprometerse con los y las adolescentes que se encuentran privados de su libertad, llevándoles cursos, talleres, actividades artísticas, culturales y deportivas, a fin de enriquecer su formación y asegurar que cuenten con los conocimientos y las herramientas que les permitan mantener el contacto con sus comunidades y reincorporarse a la sociedad como ciudadanos responsables y respetuosos de las leyes y de las normas que rigen la convivencia social.

Impulsar una efectiva coordinación entre autoridades de los tres niveles de gobierno y los operadores involucrados en la implementación del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIJPA), en la actualidad demanda la incorporación de los organismos de la sociedad civil. Estas unidades organizacionales pueden aportar experiencia, conocimientos, testimonios y herramientas que inexorablemente permitirán articular políticas públicas sensibles a las problemáticas, necesidades y especificidades de la población adolescente en conflicto con la ley penal y también, diseñar mecanismos adecuados para prevenir la delincuencia juvenil, a partir del rescate del tejido social. Indudablemente la suma de estos actores se traducirá en un mejoramiento del sistema y abonará en la conformación de un estado de derecho garantista, plural y respetuoso de los derechos fundamentales.

CONCLUSIONES

Los procesos tradicionales del sistema de justicia penal han demostrado ser incapaces de responder a todas las exigencias y satisfacer las expectativas de la ciudadanía. La saturación del sistema de justicia y el anquilosamiento derivado de ella han provocado una percepción generalizada de insatisfacción ante procesos judiciales complejos e inaccesibles que ignoran los intereses de los ciudadanos y no les permiten una participación decidida en el proceso. Los procesos tradicionales de la justicia penal se perciben como verticales, con un exceso de formalidades que tienden a ignorar las necesidades de las personas involucradas.

Esta visión vertical de la justicia penal responde a la idea de que es posible (en todos los casos) apelar a una justicia ciega y despersonalizada, cuyo único fin sea una objetiva asignación de derechos e imputación de culpas con las consecuentes sanciones. Todo se pretende resolver acudiendo al derecho penal bajo la falsa idea de que el rigorismo punitivo puede ser la panacea de los problemas sociales. Sin embargo, cada vez es más evidente que resulta improductivo dar el mismo tratamiento a todos los conflictos penales, sobre todo cuando tales mecanismos no han demostrado reducir ni los índices delictivos ni la reincidencia.

En México, históricamente el sistema de justicia se había reducido a la aplicación de penas de prisión y a la institucionalización del sistema penitenciario sin que ello significara necesariamente una solución al conflicto pero sí la pérdida de libertad para el ofensor y un acto violento y degradante tanto para él como para sus familiares. El abuso en el uso de la prisión evidenciaba un Estado incapaz de actuar de forma racional y proporcional con el objetivo de imponer medidas cuyos beneficios superen a sus costos.

Desde la promulgación de la reforma constitucional en materia penal han transcurrido más de trece años y más de seis desde que el sistema de justicia acusatorio opera en todo el territorio y para todos los delitos. En un panorama ideal, esto implicaría que el sistema se encuentra en una etapa de consolidación a nivel nacional; sin embargo, el proceso de implementación fue tan accidentado

y deficiente, que aún existen irregularidades y obstáculos que han imposibilitado satisfacer las altas expectativas generadas por su aprobación.

Con el propósito de enmendar algunas de estas irregularidades, se han llevado a cabo múltiples modificaciones normativas e institucionales, que tendrán consecuencias en la operación de la justicia en el país y que, desgraciadamente, en muchas ocasiones resultan abiertamente contrarias a los postulados y a lógica del modelo acusatorio que establece la Constitución. A esto hay que sumar el inicio de una nueva administración federal y la implementación de una visión de país con diferencias significativas respecto a la de gobiernos anteriores, que ha generado ya algunas reformas sustantivas en el ámbito de la justicia, las cuales sin duda impactarán en el proceso de consolidación del sistema de justicia y en su evolución durante la siguiente década.

En el caso del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIPJA), la tendencia ha sido similar; numerosos han sido los obstáculos para implementarlo y fortalecerlo: en principio, desde la perspectiva del modelo tutelar que prevaleció en el siglo pasado y a principios del actual, la victimización era selectiva y arbitraria; en cambio, el nuevo Derecho Penal Juvenil, proyecta un marco de intervención en donde se legitima el poder punitivo, estableciendo límites precisos, porque nadie pone en duda, que todo contacto con el Derecho Penal es estigmatizante.

Con independencia de los logros acumulados y de los esfuerzos emprendidos, resulta impostergable realizar un análisis crítico del estado que guarda el sistema: en el ámbito de la Ley Nacional que lo regula, las políticas públicas que se instrumentan en torno a éste, el marco institucional en el que se desarrolla y fundamentalmente, en el cambio de paradigma con respecto al tratamiento de los adolescentes en conflicto con la ley penal. De esta manera, inicialmente en la presente investigación se enfatizó que en virtud de los datos aportados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), las autoridades y operadores involucrados en el SIPJA deben centrar la mirada en las condiciones de vulnerabilidad que enfrenta una porción significativa de la población adolescente, particularmente, la que se encuentra privada de su libertad

por haber infringido la norma penal, con la finalidad de analizar las causas, problemáticas y consecuencias que se derivan de la actividad delincencial de jóvenes que desde temprana edad, se encuentran vinculados a procesos y en múltiples ocasiones, purgan penas privativas de libertad en el sistema penitenciario.

Por lo que concierne a la delincuencia juvenil, debemos advertir que ha constituido una asignatura presente en la agenda de políticas públicas en el concierto de las naciones, por lo que la comunidad internacional ha dispuesto la creación de instrumentos normativos de carácter regulador y protector de los derechos fundamentales de los menores de edad en conflicto con la norma penal. Bajo estas circunstancias, la delincuencia en la que se ven involucrados los adolescentes es un problema que ha existido desde siempre, de ahí la importancia de conocer el procedimiento a seguir, para que un adolescente se sienta seguro en la procuración de la justicia, y obtenga las medidas de tratamiento adecuadas a las que se hace merecedor, al dilatar con pleno conocimiento alguna conducta típica prevista en la ley penal, debiéndose realizar dentro un procedimiento para conocer los motivos y causas, que propiciaron al adolescente a cometer dicha conducta delictiva, quién cuenta con la plena capacidad de entender lo ilícito de su comportamiento.

La responsabilidad de los adolescentes frente a la justicia penal ha generado un gran debate no sólo a nivel jurídico, sino social y de carácter político que ha influido en otras esferas de la vida pública. Hoy en día la cotidianidad del contexto mexicano se ve influenciada por una serie de factores que la determinan, entre ellos la violencia social que vive el país afecta decisivamente en la población y repercute especialmente en adolescentes y jóvenes, estas circunstancias, a las que se suma la desigualdad, situaciones de exclusión y pobreza, debilitan los dispositivos de atención y apoyo familiar, comunitario, educativo e institucional.

La adecuada instrumentación del sistema legal para menores enfrenta una variedad de dificultades y retos, ya que además de establecer un proceso que garantice los derechos fundamentales, se hace indispensable desarrollar un sistema especializado y capacitado para apoyar las necesidades de

la población adolescente desde su propia realidad, así como la correcta actuación para sensibilizarles y hacerles conscientes de oportunidades reales primeramente para asumir la responsabilidad que tienen al cometer un delito, así como encontrar alternativas que les permitan desarrollar sus capacidades y potencialidades de manera positiva y constructiva para la sociedad y para ellos mismos.

Atendiendo entonces a la multiplicidad de elementos que deben considerarse para el análisis del sistema de justicia penal para adolescentes y en consecuencia, para plantear propuestas que contribuyan a su fortalecimiento, se efectuó una revisión del tratamiento los menores de edad han recibido en la historia. Así, inicialmente se abordaron las teorías clásicas que estudiaban el comportamiento delincucional de los jóvenes (teoría del discernimiento, teoría de la reforma correccional y modelo garantista), con la intención de explicar la conducta infractora desde la concepción jurídica de menores de edad en distintos momentos históricos.

Con posterioridad, se realizó un recuento histórico y jurídico de la población adolescente en México, desde las culturas precolombinas (mayas y aztecas), pasando por el período de la Colonia, el siglo XIX y la segunda década del siglo pasado. En esta revisión se pudo constatar la prevalencia de enfoques paternalistas, filantrópicos y criminalizantes hacia los adolescentes en conflicto con la ley penal que han servido como insumos para que en la literatura especializada, investigaciones académicas y en el trabajo de organismos de la sociedad civil, se logren identificar los factores determinantes que contribuyen a que los adolescentes carezcan de oportunidades de desarrollo, abandonen la escuela a temprana edad, se involucren en conductas delictivas, consuman drogas o adquieran conductas violentas. El contexto de exclusión, pobreza y desigualdad que históricamente viven muchos menores de edad, causan un detrimento notorio a los mecanismos de protección familiares, comunitarios e institucionales. Por tal motivo, para entender el fenómeno de los adolescentes en conflicto con la ley, acusados o declarados responsables por la comisión de un delito, se sugirió considerar los problemas sociales a los que se enfrentan.

En alcance esta problemática, en los años 2005, 2008 y 2011, mediante reformas constitucionales producto de un proceso de armonización normativa, se instauró un sistema de justicia penal juvenil garantista de acuerdo con los derechos del niño, denominado Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes. Con la reforma al artículo 18 constitucional se sentaron las bases para la creación de un nuevo sistema integral de justicia para adolescentes acusados de la comisión de una conducta tipificada como delito por las leyes penales. Este nuevo modelo se caracteriza por su concordancia con los principios y las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, y, por ende, por el respeto a los derechos fundamentales de los adolescentes.

A través del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, se pretende que los adolescentes acusados de algún delito tengan acceso a un juicio justo, en el que se respeten siempre sus derechos fundamentales y, en caso de resultar responsables, puedan asumir las consecuencias de su acto a través de una medida socioeducativa que promueva su reintegración social y familiar, y el pleno desarrollo de su persona y sus capacidades. No obstante, para poder comprender de mejor manera las implicaciones, impacto y alcance que tiene este sistema, en la presente investigación se realizó un análisis de los conceptos básicos sobre derechos humanos y sus generaciones en relación con la niñez, así como los principios filosóficos que los sustentan.

Mediante esta reflexión se advirtió que la evolución de la conceptualización de los derechos humanos ha sido incesante y no muy diferenciada respecto de la forma en cómo éstos se han tratado de transmitir en cada momento histórico y su importancia es por demás incuestionable. Para efectos de la presente investigación, abordar los conceptos básicos de los derechos humanos permitió trazar el marco en el que se insertan los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley penal, así como el andamiaje institucional y políticas públicas que se deben garantizar, con la finalidad de asegurar un efectivo sistema integral de justicia penal para los adolescentes.

Con el objeto de reforzar los argumentos con antelación expresados, se realizó un repaso por los conceptos básicos de adolescencia, violencia y justicia

juvenil. En el primer rubro se enfatizó que como sujetos diferenciados de derecho, la población adolescente genera por sí misma una agenda pública de incuestionable relevancia y por tal motivo, los fenómenos delictivos en que se ven involucrados constituyen uno de los principales motivos de preocupación (con sustento real o imaginario), que comparten hoy en día un buen número de países de todas las latitudes. Bajo esta perspectiva, se analizaron algunas de teorías que pretenden explicar la participación de los jóvenes en las conductas delictivas así como el enfoque ecológico que desde la Organización Mundial de la Salud (OMS) se ha empleado a fin de profundizar en las razones y motivaciones por las que los menores de edad adoptan comportamientos violentos. De manera adicional, se detallaron las causas y consecuencias de la delincuencia juvenil junto con las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan los adolescentes como herramienta de análisis para asegurar el cumplimiento pleno de sus derechos y reducir las condiciones de exclusión y vulnerabilidad en las que vive una parte de este sector de nuestra población.

Por otra parte, en el desarrollo de la presente investigación se abordaron las características y componentes esenciales de la justicia penal juvenil, entendida ésta como el conjunto de normas e instituciones creadas expreso para dar respuestas a la situación de las personas menores de edad imputadas o encontradas responsables de la comisión de delitos.

Adicionalmente se destacó que aquello que verdaderamente caracteriza al sistema penal juvenil, es que la sanción penal debe tener preponderantemente una finalidad educativa y de inserción social, propiciando que el adolescente repare el daño causado, realice actividades comunitarias o se capacite profesionalmente y sólo frente a la comisión de delitos graves se aplique la pena privativa de la libertad como último recurso y por el tiempo más breve posible. Luego entonces, los objetivos que la justicia de adolescentes pretende lograr se dividieron en cuatro vertientes: 1. Administrar justicia de forma democrática respetando el debido proceso; 2. Fomentar la responsabilidad del adolescente que ha cometido una infracción penal; 3. Promover su integración

social; y 4. Favorecer la participación de la comunidad en el proceso de inserción social.

Por virtud de lo anterior, establecer y consolidar un régimen penal especial para adolescentes abarcará componentes orgánicos, sustantivos, procesales y de ejecución. Cuando decimos que el sistema de justicia para adolescentes debe estar construido con base en derechos especiales, afirmamos que su diseño comprenderá instituciones especializadas y protecciones normativas complementarias. Normas, órganos, procedimientos e instituciones se crean y modelan para atender y proteger a los menores de edad, que prácticamente de igual manera son creadas para atender al bienestar del menor de edad.

En otras palabras, los adolescentes como cualquier otra persona son titulares de derechos y, por tanto, también son responsables de sus conductas, cuando entran en conflicto con las leyes penales deben estar sujetos a una jurisdicción especializada, diferente a la ordinaria, compuesta por instituciones, normas y procedimientos que configuran una intervención jurídica especial. Así se concreta la posición diferenciada que tienen los niños en relación con las normas que regulan las situaciones consideradas por la sociedad como ilícitas y que forma parte, de su estatus jurídico, que exige un régimen jurídico penal especial adecuado a su situación, sus necesidades específicas y su interés superior.

Para conocer las normas que regulan el sistema de justicia para adolescentes, se dio pauta al análisis del marco especializado de carácter global y nacional que tutela los derechos fundamentales de infantes y adolescentes y demandan de las autoridades gubernamentales su protección, a partir de la visibilización de sus necesidades particulares como personas menores de 18 años. En este sentido, partimos de la revisión de los tratados internacionales, con énfasis en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores, Convención sobre los Derechos del Niño, Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil

y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad.

Por otra parte, se realizó un estudio de derecho comparado en los sistemas jurídicos americano, europeo y asiático con la intención de conocer si se adecuan a los tratados internacionales referenciados con antelación. De igual forma, se procedió a repasar algunas de las decisiones jurisprudenciales más relevantes que sobre la materia ha emitido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), considerando que en concierto de las naciones, la protección de los derechos de menores en conflicto con la ley penal constituye un compromiso irrenunciable frente a las constantes violaciones que atentan contra éstos. Así, se analizaron tres casos internacionales y también cinco sentencias emitidas en México en donde se demostró la relevancia que supone pulir los componentes del sistema de justicia para adolescentes en nuestro país.

En definitiva, la producción jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así como las sentencias del Poder Judicial de la Federación han permitido enriquecer y consolidar la esfera protectora de los derechos de los menores en conflicto con la ley penal, al armonizar normas derivadas de fuentes del derecho internacional con el marco jurídico doméstico. Esto ha apuntalado también el desarrollo de una doctrina moderna que orienta sus esfuerzos justamente a garantizar una tutela judicial efectiva para fortalecer nuestro sistema integral de justicia penal juvenil.

Para sustituir el modelo tutelar, se estimó necesario impulsar un proceso de armonización normativa que asegurara las condiciones indispensables para garantizar una tutela judicial efectiva, tal y como lo demuestran las reformas constitucionales que derivaron en la promulgación de la Ley Nacional del Sistema de Justicia Integral para Adolescentes. Por esta razón, en el capítulo 3 se analizaron las características y posibilidades que ofrece la armonización para el fortalecimiento del sistema en referencia, así como los retos que deberán superarse para conformar un marco legal e institucional acorde a la realidad crítica del país y verdaderamente garante de los derechos de los menores de edad en conflicto con la ley penal en el nuevo sistema de justicia mexicano.

Adicionalmente, se proporcionó un panorama de la violencia juvenil en México en donde aportamos elementos teóricos para una aproximación al perfil de los menores infractores destacando la tipología y características de las personalidades antisociales de los adolescentes. Complementamos el capítulo en referencia con un breve diagnóstico en donde a partir de datos y estadísticas derivadas de la Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (ENASJUP) del año 2017, fue posible conocer información sociodemográfica de los adolescentes infractores así como la ruta crítica desde su detención hasta el externamiento, con la finalidad de impulsar procesos de armonización normativa y políticas públicas con un enfoque de derechos humanos que permita a los jóvenes en conflicto con la ley penal, allegarse de recursos institucionales, conocimientos, herramientas y habilidades para su adecuada reinserción social.

Es así como mediante la revisión crítica del complejo contexto de nuestro país se busca proteger los derechos de los adolescentes infractores reconociendo que múltiples son las asignaturas pendientes para asegurar su tutela judicial efectiva; particularmente en los rubros de prevención de la delincuencia juvenil, políticas públicas con enfoque en la población adolescente, sistema de justicia y organismos de la sociedad civil vinculados con la difusión y protección de los derechos humanos.

Pretender incorporar la armonización normativa como una herramienta de mejora y actualización del marco jurídico e institucional en el que se positiván los derechos de los menores en conflicto con la ley penal, implica, de inicio, satisfacer tres requerimientos esenciales: en primer lugar se estima pertinente que la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes se armonice en estricto apego a lo dispuesto por los instrumentos jurídicos internacionales en la materia, concretamente en términos de la procuración, administración de justicia y aplicación de medidas de tratamiento.

Un segundo requerimiento por satisfacer en el desarrollo del proceso de armonización para la tutela efectiva de los derechos de los jóvenes insertos en el Sistema Integral de Justicia Penal Juvenil está asociado con el diseño e

implementación de políticas públicas que permitan concretar en el espacio material, las disposiciones y aspiraciones previstas en el marco normativo; así como también, priorizar el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los operadores involucrados en su implementación. Por tanto, éste enfoque debe partir del reconocimiento de que en un entramado complejo, en el que se articulan diversas instituciones y se interrelacionan diferentes procesos, se hace aún más necesaria la adopción de estrategias para garantizar que las distintas piezas del engranaje operen de manera armónica y simétrica, las cuales deben estar orientadas hacia la consecución de objetivos comunes.

Un tercer requerimiento (de complementariedad), al que deberá otorgar puntual solución la armonización normativa, consistirá en que los organismos públicos de derechos humanos y organismos de la sociedad civil implementen acciones y desarrollen esfuerzos para supervisar los centros de detención a fin de impedir toda forma de malos tratos, tortura, tratos crueles, inhumanos y/o degradantes, especialmente desde el momento en que los y las adolescentes son detenidos y hasta que son presentados a las instituciones de justicia especializada.

En estas tres vertientes se agruparon las propuestas que integran el último capítulo de la presente investigación y que de manera pormenorizada se detallaron a efecto de consolidar el andamiaje legislativo e institucional que demanda el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIJPA) en nuestro país, bajo un enfoque garantista, con perspectiva de género, incluyente y respetuoso de los derechos fundamentales de los jóvenes en conflicto con la ley penal.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2004.

Adams, Tani M., *Chronic Violence and its Reproduction: Perverse trends in Social Relations*, in *Citizenship, and Democracy in Latin America*, Woodrow Wilson Center, Washington D.C., 2012.

Al Qaradawi, Yusuf, Khalifa, Al-Hadi (trad.), *Islamic Law in the modern World*, Wamy House International, Riyadh, 2000.

Alonso, L., *La juventud en el tercer sector: redefinición del bienestar, redefinición de la ciudadanía*, Estudios de Juventud, Madrid.

Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017*, México, 2019.

Beloff, Mary, *Protección a la niñez en América Latina. Fortalezas y debilidades*. Consejo de la Judicatura del Estado de Nuevo León, México, 2014.

_____ *Responsabilidad penal juvenil y derechos humanos*, en *Justicia y Derechos del Niño*, UNICEF, núm. 2, Buenos Aires, 2000.

Blanc Altemir, Antonio, *Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos a cincuenta años de la declaración universal /La protección internacional de los derechos humanos*, Tecnos- ANUE, Madrid, 2001.

Bonnie, R., Johnson, R., Chemers, B. and Schuck, J., *Reforming Juvenile Justice: A Developmental Approach*, National Academies Press, 2013.

Brage Cendán, Santiago B., *Cuadernos de Criminología*, J.M. Bosch, Santiago de Compostela, 2013.

Bustos Ramírez, Juan, *Hacia la desmitificación de la facultad reformadora en el derecho de menores: por un derecho penal de menores*, en *Obras Completas II*, Editorial Conosur, Santiago de Chile, 1992.

Cámara de Diputados-Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Seguridad y Justicia: Incidencia delictiva, percepción de inseguridad, procesos judiciales y sistema penitenciario en México*, México, 2017

Carmona, Tinoco, Jorge Ulises, *Retos y propuestas para la armonización estatal en materia de derechos humanos*, en *Memorias del Seminario La Armonización de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en México*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2005.

Carpizo, Jorge, *Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características*, *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, Número 25, julio- diciembre de 2011.

Carrancá y Trujillo, Raúl, *Derecho penal mexicano, parte general*, Porrúa. México, 1995.

Castillo López, Juan Antonio, *Justicia de Menores en México*, Porrúa, México, 2006.

Cauffman, E., and Steimberg, L., *(Im)maturity of judgment in adolescence: Why adolescents may be less culpable than adults*, *Behavioral Sciences and the Law*, 2000.

Cillero, Miguel, *Adolescentes y sistema penal. Proposiciones desde la Convención de los Derechos del Niño*, en *Justicia y Derechos del Niño*, UNICEF, núm. 2, Buenos Aires, 2000.

Clavijero, Francisco Javier, *Historia Antigua de México*, Porrúa, México, 1982.

Cruz y Cruz, Elba, *El concepto de menores infractores*, *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, México, 2007, Vol. 3, Núm. 5.

Díaz Flores, Guadalupe Gabriela, *Prevención de la criminalidad infantil y juvenil, cuidado y cultivo de los valores del niño*, Trillas, México, 2013.

Espadas, M., *El Tercer Sector construyendo ciudadanía: La participación del Tercer Sector en los servicios sociales en Andalucía*, tesis de doctorado en Sociología, Universidad Complutense de Madrid, 2006.

Ferrajoli, Luigi, *Sobre los derechos humanos y sus garantías*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), México, 2006.

García Ramírez, Sergio, Sánchez Sandoval, Lino, *Derecho penal, memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, UNAM, México, 2005.

Garduño Garmendia, Jorge, *El procedimiento penal en materia de justicia para adolescentes*, Porrúa, México, 2004.

Garrido Carrillo, Francisco Javier, *El menor infractor, tratamiento procesal penal*, Técnica Avicam, Granada, 2015.

Gómez Sánchez, Yolanda, (coord.), *Pasado, presente y futuro de los derechos humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), México, 2004.

González Tascón, María Marta, *El tratamiento de la delincuencia juvenil en la Unión Europea: hacia una futura política común*, Lex Nova, Madrid, 2010.

González-Salas Campos, Raúl, *La teoría del bien jurídico en el Derecho penal*, Oxford, México 2001.

Hermoso Larragoiti, Héctor Arturo, *La justicia de menores a la luz de los criterios del Poder Judicial de la Federación*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2009.

Herrera Ortiz, Margarita, *Manual de Derechos Humanos*, Porrúa, México, 2003.

Hesse, Conrado, *El significado de los derechos humanos, Manual de derecho constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

Hirschi, Travis, *Causes of Delinquency*, University of California Press, Berkeley, CA, 1969.

Hormazábal Malarée, Hernán, y Bustos Ramírez, Juan J., *Nuevo sistema de Derecho penal*, Trotta, Madrid, 2004.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019*, México, 2020.

_____*Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (ENASJUP)* 2017, México, 2018.

___ *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019*, México, 2019.

___ *Encuesta Nacional sobre la Dinámica Demográfica 2018 (ENDID)*, México, 2019.

Juárez Mejía, Lucía, *Armonización Legislativa en el ámbito local y federal*, en *Memoria de la VII Reunión Nacional de Estadística*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 2008.

Junger-Tas, Justine, Decker, Scott H, (eds), *International handbook of juvenile justice*, Springer, 2006.

Laporta, Francisco, *Sobre el concepto de derechos humanos*, Universidad de Alicante, 1987.

Lerner, Pablo, *Sobre armonización, derecho comparado y la relación entre ambos*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 111, septiembre-diciembre, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), México, 2004.

Levinson, David, ed, *Encyclopedia of Crime and Punishment. Vol. 3*, Thousand Oaks, California, Sage Publications, 2000.

López Pérez, Domingo Javier, *Justicia penal juvenil y derecho de menores*, Revista del Instituto Federal de Defensoría Pública, año 3, 5 de junio, México, 2008.

MacArthur Foundation, *Juvenile Justice Report 2015*, MacArthur Foundation, 2015.

Mandirola Brioux, Pablo, *Introducción al derecho islámico*, Ediciones Jurídicas y sociales, Madrid, 1998.

Morcón, Osvaldo, *La responsabilización penal juvenil como nuevo relato cultural: ¿del “amor por los niños” al “odio hacia los menores?”*, Espacio, Buenos Aires, 2013.

Muñoz Conde, Francisco, *Derecho Penal, Parte General*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1993.

Najam, A., *Citizen organizations as policy entrepreneurs*, en Lewis, D. (Ed.), *International perspectives in voluntary action: reshaping the Third Sector*, Earthscan, London, 1999.

Narayan, D., y Shah, T., *Connecting the local to the global: Voices of the poor*, World Bank, Washington, D.C., 2000.

Nogueira Alcalá, Humberto, *La interpretación constitucional de los Derechos Humanos*, Ediciones Legales, Lima, 2009.

Odimba on'Etambalako Wetshokonda, Jean Cadet, *Seguridad Pública y Derechos Humanos*, Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, México, 2010.

Olvera, A., *Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la Sociedad Civil al Tercer Sector*, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, 1988.

Orea Ochoa, Sara Patricia, *Balance, logros y desafíos en el sistema integral de justicia para adolescentes en el Distrito Federal*, Serie justicia y derecho, Estudios Judiciales, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2012.

Organización de las Naciones Unidas, *Congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal 1955–2010, 55 años de logros*, Viena, 2010.

Organización de las Naciones Unidas, *Manual sobre las instituciones sin fines de lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales*, Nueva York, 2007

Organización de las Naciones Unidas, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia para Menores*, Milán, 1985.

Organización Mundial de la Salud (OMS), *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud*, Washington, 2005

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Panorama de la Educación 2019*, París, 2020.

Orlando, Pablo, *El Derecho Penal Islámico y su concepción de la pena*, Revista Derecho y Humanidades, Buenos Aires, No. 16 vol. 1, 2010.

Peces-Barba, Gregorio, *La universalidad de los derechos humanos*, en Nieto, Rafael, (ed.), *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, 1994.

Pérez Luño, Antonio Enrique, *Derechos Humanos, Estado de derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 2001.

Platt, Anthony M., *Los salvadores del niño o la invención de la delincuencia*, Siglo XXI Editores, 2ª edición, México, 1988.

Quiroga Solís, Héctor, *Justicia de menores*, Porrúa, México, 1986.

Rangel Hernández, Laura, *Justicia para adolescentes e inconstitucionalidad por omisión legislativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 226, 2013.

Ríos Espinosa, Carlos, *Grupos vulnerables y el derecho penal: el caso de los menores infractores*, en *Bien común y Gobierno*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Vol. 4, número 47, 1998.

Roberson, Clifford, *Juvenile Justice. Theory and Practice*, CRC Press, Taylor & Francis Group, 2010.

Rodríguez Manzanera, Luis, *Criminalidad de Menores*, Porrúa, México, 2000.

Rodríguez, J., *Tercer sector: Una aproximación al debate sobre el término*, Revista de Ciencias Sociales, 2005.

Roxin, Claus, *Problemas actuales de dogmática penal*, ARA Editores, Lima, 2004.

Ruiz Jiménez, Joaquín, *Aproximación epistemológica a los derechos humanos*, UNAM. Buenos Aires, 1984, p. 7.

Sagúes, Néstor Pedro, *La interpretación de los derechos humanos en las jurisdicciones nacional e internacional*, Grijley, Lima, 2002.

Salamon, L. y H. Anheier, *The emerging sector revisited: A summary, revised estimates*, Center for Civil Society Studies, Institute for Policy Studies, The Johns Hopkins University, 1999.

Sánchez Ferriz, Remedios, *Generaciones de derechos y evolución del Estado*, en Gómez Sánchez, Yolanda (coord.), *Los derechos humanos en Europa*, UNED, Madrid, 2001.

Santiago Nino, Carlos, *Ética y Derechos Humanos, un ensayo de fundamentación*, Paidós, Buenos Aires, 1984.

Secretaría de Gobernación, *Libro Blanco de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de la gestión 2013-2016*, México, 2017.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Consejo Nacional de Seguridad Pública, *Informe de Actividades Noviembre 2018*, México, 2019.

___ *Consolidación del Sistema de Justicia Penal. Informe de Acciones octubre 2016 – noviembre 2018*, México, 2018.

___ *Informe de Rendición de Cuentas de Conclusión de la Administración 2012-2018*, México, octubre de 2018.

___ *Informe Anual FORTASEG 2018*, México, octubre de 2018.

Sen, Amartya, Consequential evaluation and practical reason, *Journal of Philosophy*, 2000

___ *Equality of what?*, en Rawls, J. y McMurrin, S., (eds.), *Liberty, equality and law: Selected tanner lectures on moral philosophy*, University of UTAH Press, 1987.

___ *Rights and agency, Philosophy and Public Affairs*, Wiley, 1982.

___ *The moral standing of the market*, Cambridge University Press, *Social Philosophy and Policy*, 1985.

Sermeño, Ángel, *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, Sociológica, Universidad Autónoma Metropolitana 2001.

Serna de la Garza, José María, *Hacia una visión integral del sistema federal mexicano: descentralización, armonización, unificación y colaboración*, en Valadés Diego y Carbonell, Miguel (Coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la constitución de 1857 y 90 de la constitución de 1917*, Instituto de

Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), México, 2007.

Sistema de Vigilancia Epidemiológica para las Adicciones, *Informe SISVEA 2016*, México, 2017.

Solís Quiroga, Héctor, *Justicia de menores*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1983.

Soto Acosta, Federico Carlos, *Historia de la justicia de menores (adolescentes) en México*, Revista EPIKEIA, Universidad Iberoamericana, México, Vol. 4, 2007.

Steimberg et al., *Psychosocial Maturity and Desistance form Crime in a Sample of Serious Juvenile Offenders*, Juvenile Justice Bulletin, March, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, U.S. Department of Justice, 2015.

Sykes, Gresham M, and Matza, David, *Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency*, American Sociological Review, Vol. 22, No.6, 1957

Terril J, Richard, *World criminal justice systems, a comparative survey*, Massachusetts, 2013.

Thayer, L. y Elizalde A., *La dimensión de lo público. Sociedad civil y Estado*, Polis Revista de la Universidad Bolivariana, 2011.

Tolama Andrade, María Araceli, *Manual para la Armonización Legislativa con Perspectiva de Género*, Instituto Quintanarroense de la Mujer, México, 2013.

UNICEF–CONEVAL, *Análisis sobre pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México*, UNICEF-CONEVAL, 2016.

Vasconcelos Méndez, Rubén, *Avances y retrocesos de la justicia penal para adolescentes*, Novum, México, 2012.

___ *La justicia para adolescentes en México. Análisis de las leyes estatales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

Vázquez González, Carlos, Serrano Tárraga, María Dolores, *Derecho penal juvenil*, Dykinson, Madrid, 2007.

Vázquez, Luis Daniel y Serrano, Sandra, *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad: apuntes para su aplicación práctica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM), México, 2011.

Villanueva Castilleja, Ruth, *Visión especializada del Tratamiento para menores*, Porrúa, México, 2004.

Viñea, Raúl Horacio, *Delincuencia juvenil y derecho penal de menores*, Ediar, Buenos Aires, 19882.

Whitehead T. John, Lab P. Steven, *Juvenile justice, an introduction*, Anderson Publishing, Massachusetts, 2013.

Leyes, códigos, compilaciones y Tesis jurisprudenciales

Carta de la infancia delincuyente y Código penal

Código Federal de Procedimientos Penales de 1934

Código Nacional de Procedimientos Penales

Código Penal de 1871

Código Penal Federal

Convención sobre los Derechos del Niño

Declaración del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil

Estatuto del Niño y del Adolescente

Ley de Coordinación Fiscal

Ley de Enjuiciamiento Criminal

Ley de Protección de Niños, Niños y Adolescentes

Ley Federal de Justicia para Adolescentes

Ley Juvenil japonesa de 1948

Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes

Ley Orgánica 5/2000 reguladora de la responsabilidad penal del menor

Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común del Distrito Federal de 1920

Ley Orgánica de Normas de Procedimiento de los Tribunales para Menores del Distrito Federal y Territorios

Ley para el tratamiento de menores infractores para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal

Ley sobre la Previsión Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal y Territorios

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Reglamento de los Tribunales para Menores del Distrito Federal

Reglamento de los Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares

Reglamento para la Calificación de los Infractores Menores de Edad

Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad

Tesis: (I Región) 7o.1 P (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, noviembre de 2018, Libro 60, Tomo III.

Tesis: 1a. XXII/2019 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, marzo de 2019, Libro 64, Tomo II.

Tesis: 1a. XXIII/2019 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, marzo de 2019, Libro 64, Tomo II.

Tesis: II.2o.P.77 P (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, enero de 2019, Libro 62, Tomo IV.

Tesis: P./J. 20/2014, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I.

Tesis: XIII.P.A.53 P (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, noviembre de 2018, Libro 60, Tomo III.

Diccionarios

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo A-B, Porrúa, México, 2007.

Páginas Web

<http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Reglas-Mandela-Reclusos.pdf>

www.diputados.gob.mx

http://iin.oea.org/cd_resp_penal/documentos/0043889.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5277259&fecha=12/11/2012

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284359&fecha=09/01/2013

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5297901&fecha=03/05/2013

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301698&fecha=07/06/2013

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5334903&fecha=05/03/2014

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5344055&fecha=09/05/2014

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5393363&fecha=22/05/2015

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5393583&fecha=26/05/2015

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441783&fecha=20/06/2016

<http://www.mes-sjp.com.mx/>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2018.pdf>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2019.pdf>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2020.pdf>

<http://www.unicef.org/argentina/spanish/JusticiayDerechos08.pdf>

<https://datos.gob.mx/busca/dataset/avance-fasp>

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561631&fecha=31/05/2019
<https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/CONF.166/9>
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Estudio-Pobreza-Coneval-Unicef.pdf>
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf
<https://www.gob.mx/bienestar>
<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/131739/PAIV-aprobado-por-el-SNAV-20-mayo-20151.pdf>
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/416392/Capitulo_2._Etapa_de_Consolidaci_n_del_Sistema_de_Justicia_Penal.pdf
<https://www.gob.mx/SESNSP/articulos/implementacion-del-modelo-homologado-de-unidades-estatales-de-supervision-a-medidas-cautelares-y-suspension-condicional-del-proceso>
<https://www.gob.mx/SESNSP/articulos/modelo-homologado-de-mecanismos-alternativos-de-solucion-de-controversias-en-materia-penal-y-unidades-de-atencion-temprana>
<https://www.gob.mx/SESNSP/documentos/modelo-nacional-de-policia-en-funciones-de-seguridad-procesal>
<https://www.gob.mx/SESNSP/documentos/protocolo-nacional-de-actuacion-primer-respondiente-160551>
<https://www.hrw.org/es/world-report/2016/country-chapters/284952>
<https://www.informador.mx/Jalisco/Desarticulan-Subprocuraduria-contrala-pirateria-en-Jalisco-20160213-0134.html>
https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Pacto_IDESC.pdf
https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf
<https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/digest3s.pdf>
https://www.unicef.org/convencion_2.pdf
<https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/convencion-version-ninos>
<https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/youth-violence>
www.diputados.gob.mx

www.gob.mx/inmujeres

www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg

www.gob.mx/shcp

www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/Juventud2019_Nal.pdf

www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019_CN_MEX_Spanish.pdf

www.savethechildren.mx/sites/savethechildren.mx/files/resources/Las%20y%20los%20adolescentes%20que%20Mexico%20ha%20olvidado_0.pdf

www.worldbank.org

Bibliografía digital

Castaignède, Jocelyne, La Responsabilidad penal del menor en el Derecho francés: la preocupante evolución del concepto, Revista Eguzkilore, núm. 23, San Sebastián, diciembre 2009: p.286 www.ehu.eus/documents/1736829/2118745/La+responsabilidad+penal+del+menor+en+el+derecho+francés.pdf.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf>

Corte-IDH, Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 31 de agosto de 2010, serie C, n.º 216. Disponible en: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_225_esp.pdf

Corte-IDH. Niños de la calle (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Reparaciones y Costas, sentencia de 26 de mayo de 2001, serie C, n.º 77. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_77_esp.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2018. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Tabulados>

Organización de las Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos del Niño, Nueva York, 1989, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/50ac92492.html>

United Nations, Report on Juvenile Delinquency. World Youth Report. New York, 2018: www.un.org/development/desa/youth/wp-content/uploads/sites/21/2018/12/WorldYouthReport-2030Agenda.pdf

Uriarte, Carlos, Control institucional de la niñez adolescencia en infracción. Fuente: <http://www.iin.oea.org>