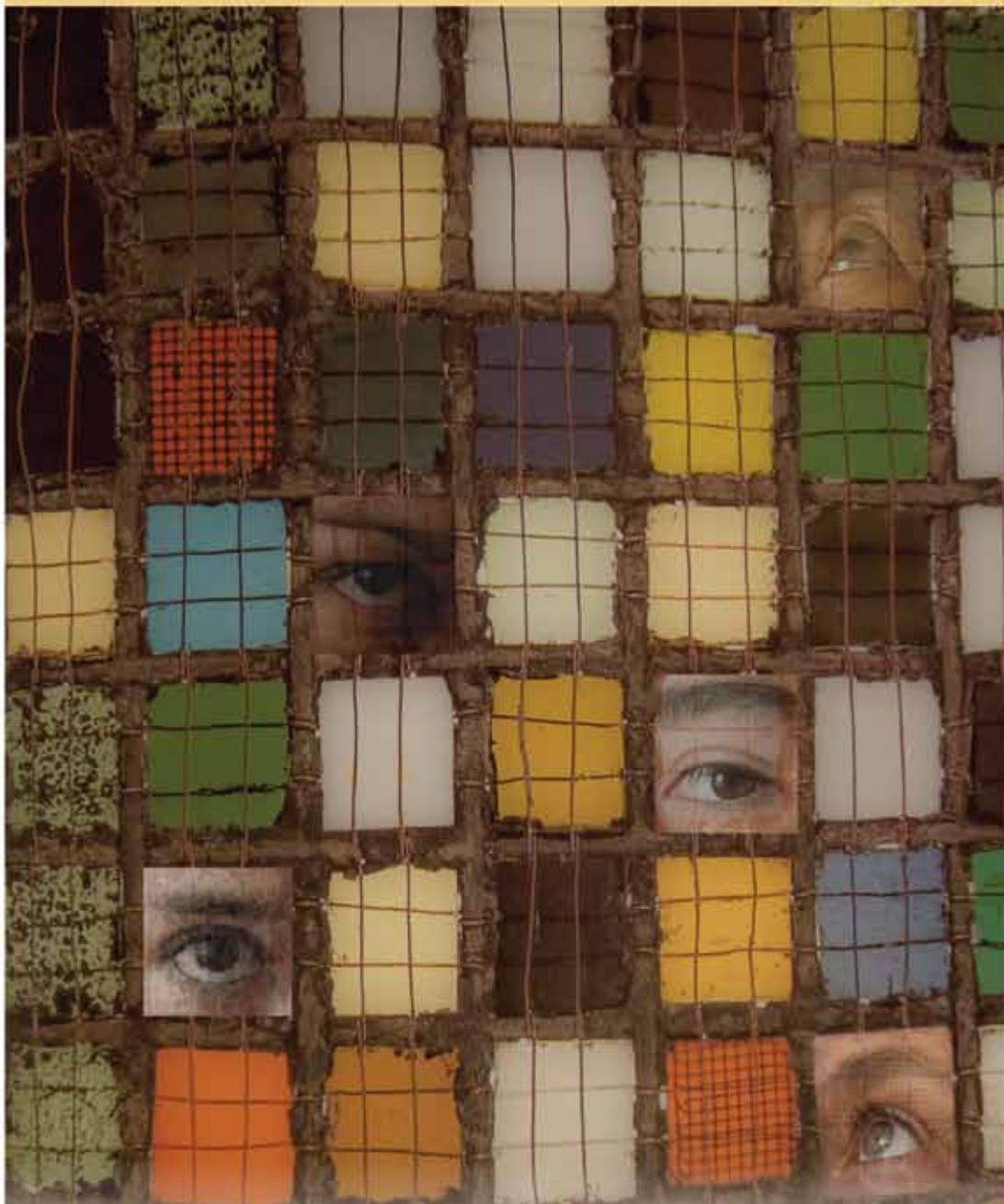


# Informe sobre la justicia para adolescentes en conflicto con la ley penal en México

Estado actual después de las reformas constitucionales de 2005, 2008 y 2011.



Fondo Canadá







# Informe sobre la justicia para adolescentes en conflicto con la ley penal en México

Estado actual después de las reformas constitucionales de 2005, 2008 y 2011.



Fondo Canadá



D.R. © 2013 **Instituto de Justicia Procesal Penal AC**  
Calle Magdalena 434, 101 A  
Col. del Valle, CP 03100

ISBN: 978-607-95728-3-9

**Diseño:** Zitricbox  
Nydia Cuevas Alfaro y Sandra de la Peña Nettel  
**Diseño de portada:** Sandra de la Peña Nettel  
grafico@zitricbox.com

Impreso y hecho en México  
Primera edición: Mayo 2013  
500 ejemplares

# Informe sobre la justicia para adolescentes en conflicto con la ley penal en México

*Estado actual después de las reformas constitucionales de 2005, 2008 y 2011*

INSTITUTO DE JUSTICIA PROCESAL PENAL, AC

## **Director Ejecutivo**

Javier Carrasco Solís

## **Directora de Proyectos**

Ana Aguilar García

## **Director del Programa de Medios y Acceso a la Información**

Marco Lara Klahr

## **Coordinadora de Programa**

Natalia Navarro Asencio

## **Coordinador de Investigación**

Gregorio González Nava

## **Asistentes de Investigación**

Renato Cortazar Reyes

Vera Martínez García

**Coordinadores del Proyecto “Informe sobre la justicia para adolescentes en conflicto con la ley penal en México. Estado actual después de las reformas constitucionales de 2005, 2008 y 2011”:** Carlos Gregorio de Gràcia y Gregorio González Nava

## **Agradecimientos:**

Al **Fondo Canadá para Iniciativas Locales** [Canadian Fund for Local Initiatives] por el financiamiento del Proyecto. A **Javier Carrasco Solís y Ana Dulce Aguilar García** por sus excelentes observaciones a la investigación. A **Marco Lara Klahr** por la edición del presente Informe. A **Natalia Navarro Asencio** por su apoyo incondicional en las tareas administrativas y logísticas. A **Renato Cortazar Reyes y Vera Martínez García** por su asistencia a la investigación. A la doctora **Mila Paspalanova** por sus atinados comentarios al proyecto. Y a la licenciada **Angélica Rocío Mondragón Pérez** por los comentarios y datos aportados.



# Contenido

<b>Presentación</b> . . . . .	<b>7</b>
<b>Prefacio</b> . . . . .	<b>13</b>
<b>1. Metodología y marco analítico.</b> . . . . .	<b>15</b>
1.1. Metodología . . . . .	15
1.2. Marco analítico. . . . .	15
<b>2. Análisis legal</b> . . . . .	<b>19</b>
2.1. Reforma constitucional . . . . .	19
2.2. Interpretación jurisprudencial de la reforma constitucional . . . . .	20
2.3. Análisis de las legislaciones estatales y federal . . . . .	24
2.4. Tendencias en las reformas a las leyes de justicia para adolescentes. . . . .	28
<b>3. Análisis cuantitativo</b> . . . . .	<b>31</b>
3.1. Discusión general sobre la disponibilidad de datos . . . . .	31
3.2. Datos recopilados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI . . . . .	32
3.3. Discusión sobre la calidad de los datos publicados por el INEGI . . . . .	33
<b>4. Estudios y opiniones sobre la implementación del sistema de justicia para adolescentes</b> . . . . .	<b>45</b>
<b>5. Análisis con base en los pilares definidos a partir del artículo 18 constitucional.</b> . . . . .	<b>47</b>
5.1. Sistema integral . . . . .	47
5.2. Derechos fundamentales . . . . .	49
5.3. Especialización. . . . .	49
5.4. Justicia alternativa. . . . .	50
5.5. Internamiento como último recurso y por el tiempo más breve posible . . . . .	51
5.6. Reintegración social y familiar . . . . .	51
<b>6. Conclusiones y recomendaciones</b> . . . . .	<b>53</b>
6.1. Sistema integral . . . . .	53
6.2. Derechos fundamentales . . . . .	53
6.3. Especialización. . . . .	53
6.4. Justicia alternativa. . . . .	54
6.5. Internamiento como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda . . . . .	54
6.6. Reintegración social y familiar . . . . .	54
<b>Conclusiones finales</b> . . . . .	<b>55</b>
<b>Anexo</b> . . . . .	<b>57</b>
Protocolos de entrevista. . . . .	57





# Presentación

Este Informe sobre el estado actual de la justicia para adolescentes en México, elaborado por el Instituto de Justicia Procesal, tiene los méritos de ofrecer información concreta y actualizada sobre la implementación legal y práctica del sistema de justicia juvenil en el país; analizar, evaluar y definir los logros alcanzados y retos pendientes en el desarrollo de los temas centrales del programa constitucional en la materia; y, convocar a todos los sectores sociales a una amplia discusión que permita hacer eficiente el modelo de justicia consagrado en el artículo 18 de la Carta Magna.

Seis mandatos u objetivos del sistema de justicia para adolescentes se consideran primordiales y sobre los mismos se desarrolla el presente Informe.

1.- *El carácter integral del sistema de justicia para adolescentes.* En la Constitución de la República se ha plasmado un sistema integral de atención a los adolescentes que abarca diversas facetas comenzando con la prevención de la comisión de conductas delictivas (políticas para enfrentar las causas o factores que pueden contribuir a ellas) hasta la ejecución de medidas impuestas mediante sentencias (intervenciones para procurar la reinserción social) e incluye diversos actores (principalmente la sociedad) y espacios (destacadamente la comunidad). La norma constitucional recogió la doctrina de la protección integral cuyo documento señero es la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta y aquella forman un bloque que debe ser interpretado de forma conjunta y que alienta la integralidad que comentamos.

A pesar de que así está concebido el sistema, es notorio en el país la ausencia de instancias de coordinación en los Estados de la República encargadas del diseño conjunto de planes para su implementación. No hay tampoco, en consecuencia, evaluación y seguimiento del desarrollo del mismo. Después de la puesta en marcha del sistema en los Estados ha quedado en suspenso la elaboración de estrategias y acciones que enfrenten coordinadamente las diversas facetas de la justicia juvenil, la creación de medidas especiales de apoyo a los jóvenes en diversas situaciones y la participación social en la ejecución de las mismas. Contundentemente en este Informe se dice: “en el diseño actual de la justicia para adolescentes es incipiente el carácter sistémico y la integralidad; no existen mecanismos de coordinación entre los actores e instituciones participantes, los programas comunitarios y la participación de la sociedad civil se limita apenas a unos pocos ejemplos y no existen políticas públicas para promoverlos”.

El diseño legal del sistema de justicia juvenil y la planeación de su implementación debían estar unidas. La consideración del carácter integral del sistema debió llevar consigo la idea de la coordinación entre las diversas instancias involucradas en su operación en el momento de su puesta en marcha. Esta carencia, nos parece, muestra que la reforma se instaló sin una adecuada conciencia de sus implicaciones y sin apreciar que la misma significaba un cambio del conjunto de respuestas estatales a las problemáticas sociales que padecen niños y adolescentes. Se trató de una transformación de la forma en que el Estado y la sociedad deben responder o reaccionar a las necesidades que tienen los jóvenes que exigía, no solo la elaboración de nuevas leyes, sino un replanteamiento de las políticas en la materia.

Aquella omisión derivada de esta falta de conocimiento, persistente en estos años, ha tenido nocivas consecuencias: falta de datos fiables sobre la situación de la delincuencia juvenil en el país (INEGI ha hecho, se documenta en



este texto, un importante esfuerzo); carencia de estrategias para la atención de los niños y jóvenes expuestos a algún factor de riesgo; respuestas institucionales que en vez de procurar incluir a los jóvenes a la sociedad refuerzan su exclusión y estigmatización; y, entre otras, arreglos o cambios basados en simples percepciones que han llevado, como comentaremos más adelante, a la vuelta atrás del sistema en los aspectos procesales.

2.- *Derechos fundamentales y específicos.* Mayúscula es la afirmación que se hace en este Informe al decirse que “las garantías procesales aparecen como el terreno en el que más se ha avanzado”. Es de gran importancia ya que, como se sabe, nuestro país fue de los últimos que, en la práctica, hizo efectivas las consecuencias de considerar a los niños como sujetos de derechos. Hace solo una década afirmar que estos eran titulares del derecho al debido proceso si no causaba rechazo por lo menos originaba dudas y matizaciones. Hoy nadie seriamente pone en cuestión esta premisa normativa.

La justicia para adolescentes se ha enfrentado en estos años al doble proceso de construir normativa y culturalmente un debido proceso especializado. Antes de 2005, y esta es una importante diferencia con respecto al proceso de reforma en el ámbito de los adultos, no había modelo procesal penal ni órganos que actuaran en defensa de los derechos de los adolescentes. Concretamente, ni debido proceso, ni órganos de acusación y defensa, ni mucho menos juez. El sistema se ha levantado a partir de aquel año.

Me parece que esta circunstancia proveniente del pasado, las actuales exigencias de especialización del sistema y las dificultades que la instalación de la misma idea de debido proceso (como se ha puesto de relieve en la opinión pública en algunas decisiones jurisdiccionales recientes) y del sistema acusatorio en el país, son las razones que explican que nos hayamos concentrado fundamentalmente en este tema, como se describe acertadamente en este Informe, y que todavía haya vacíos en áreas como la defensa pública o vaivenes en la práctica procesal que produzcan el acercamiento del sistema especializado al de adultos.

3.- *Especialización.* La especialización de los operadores del sistema es el principal mecanismo de protección a favor de los niños que enfrentan la justicia. En este Informe se afirma, correctamente, que hay grandes avances en las vertientes orgánica, de asignación de competencias y en los procesos de selección de operadores jurídicos en los sistemas de justicia juvenil del país. Efectivamente, hoy en todas las entidades de la República existen órganos especializados a los que se les ha atribuido competencias específicas y cuyos titulares son seleccionados a través de mecanismos que exigen requisitos concretos relacionados con la materia y conocimientos de las características de los sujetos de que conocen.

Sin embargo el Informe advierte que todavía existe en el país la necesidad de profundizar la capacitación permanente de los operadores del mismo. Esta afirmación es especialmente delicada e importante porque el personal que forma parte del sistema debe estar preparado suficientemente en los principios y normas que lo conforman y en las diversas vertientes que tiene la delincuencia juvenil. Ello es así ya que su función es, en algunos casos, diseñar programas o pautas especiales para el tratamiento de casos y, en otros, aplicar e interpretar los principios y normas especiales para juzgar a los adolescentes haciendo, en la práctica, realidad un sistema especializado (diferente al de adultos), ya no solo por los órganos, sino por sus formas, programas, reglas de aplicación y criterios de resolución. No hay, en consecuencia, más grave omisión que la relacionada con la falta de capacitación permanente de los operadores ya que la misma evita la especialización.



4.- *Justicia Alternativa*. La desjudicialización de casos es una vertiente esencial del modelo de justicia para adolescentes adoptado en México. Por ello, el proceso, en todas sus etapas, debe prever la posibilidad de sacar los casos del sistema. Desde el momento en que se tiene noticia del delito hasta la audiencia de juicio, incluso, en la etapa de ejecución de medidas. Uno de los instrumentos más importantes para la realización de esta vertiente del sistema es la justicia alternativa misma que en la práctica el ministerio público u otros órganos en la fase de investigación han estado utilizando cada vez con mayor frecuencia.

En este tema tres cuestiones son de extrema importancia, y que son resaltados en este importante Informe que comentamos: el órgano que realiza el procedimiento alternativo; el resultado restaurativo; y, el control y seguimiento de los acuerdos.

Respecto a lo primero, la recomendación que los autores realizan es que un órgano diferente al ministerio público realice dichos procedimientos. Ello garantiza, sin lugar a dudas, la imparcialidad y confianza, sobre todo del adolescente imputado, del desarrollo del mismo. En relación con lo segundo, esto es, el resultado del procedimiento, el principio educativo que rige al sistema exige considerar no solo el elemento reparatorio sino el ingrediente restaurativo con el objetivo, precisamente, de procurar que el infractor se percate del daño causado y las consecuencias negativas de su conducta para la víctima y la sociedad. Y, tercero, debe haber mecanismos de control de las medidas acordadas y su cumplimiento en cada caso y efectuarse una evaluación periódica de la eficacia de dichos procedimientos. La consideración cuidadosa de cada uno de los elementos que integran estos procedimientos subraya que la justicia para adolescentes debe perfeccionar la ruta de la justicia alternativa como vía principal del tratamiento de los casos.

5.- *Internación como último recurso y por el tiempo más breve*. Pero así como la ruta anterior está cada vez más definida, en los últimos años hemos visto cercenarse el principio más importante del sistema: el de privación de libertad como último recurso que tiene como complemento que la misma se imponga "por delitos graves" y "por el tiempo más breve que proceda". Hay que comprender que este último elemento introduce el ingrediente educativo, base del sistema, al principio señalado. De esta forma, se enlazan en su entendimiento ya que se parte de la premisa de que el encarcelamiento no produce ningún efecto positivo para nadie y que la finalidad del sistema es la reinserción social y por ello se debe evitar la privación de la libertad de los niños y si ello no puede ser posible porque se trata de un *delito grave* hay que regresar a la sociedad lo más pronto posible al adolescente que ha sido encarcelado.

En este Informe se destaca que los niveles de internación de adolescentes han disminuido drásticamente después de la reforma de 2005 (confieso que tengo mis dudas sobre la posibilidad de efectuar comparaciones con años previos a éste por las características del modelo tutelar que encerraba a todos por considerar a esta una medida idónea). La población en los Centros de Internación "se habrían reducido hasta a una décima parte". Pero también se alerta señalando que en la mayoría de las entidades "los plazos máximos de internación son significativamente altos".

Esto es, si bien parece que se ha hecho efectivo el principio de excepcionalidad de la privación de libertad, este se ha quedado sin uno de los ingredientes que lo dotan de contenido, tal como es su duración. El sistema exige no solo no privar de libertad a los adolescentes por cualquier conducta sino que cuando se decide hacerlo privilegiar, sobre el carácter punitivo, el fin educativo del



modelo. Por ello la Constitución estableció como uno de los elementos fundamentales de dicha medida extrema la duración y ordenó que ella fuera por “el tiempo más breve que proceda”.

El vaciado de contenido de este principio es parte del proceso de desarrollo que ha tenido la justicia juvenil en el país en los años recientes. Sus razones son diversas y se encuentran en varias vertientes o eslabones del sistema: en la percepción social de la cada vez más frecuente participación de adolescentes en la comisión de delitos; en la desinformada apreciación de la flexibilidad y permisividad del sistema con los jóvenes; y en la poca efectividad de las instituciones encargadas de la ejecución de medidas para cumplir con sus fines. Estos tres factores, entre otros, han ocasionado la adopción de medidas estatales de control más radicales contra los adolescentes y provocado que en varias entidades se haya decidido excluir de la sociedad por más tiempo a los jóvenes que cometen delitos en vez de generar políticas que lleven a su reeducación. Por supuesto que el vaciado de contenido de aquel principio también implica el desmoronamiento del fin de reinserción social y familiar del adolescente que rige al sistema.

6.- *Reinserción social y familiar.* Según el Informe, esta es “el área que requiere mayor atención”. A pesar de la configuración de un régimen legal de medidas muy robusto en la mayoría de las entidades federativas, poco han cambiado las actuales instituciones su forma de trabajo y sus programas de atención. Estas siguen ancladas en el modelo tutelar. “Las actuales instituciones encargadas de aplicar las medidas (en externación o internación) no logran cabalmente evadir las prácticas y las estructuras del antiguo modelo tutelar”.

La procura de la reinserción social sigue siendo concebida como el “tratamiento” a un enfermo que se realiza a través de intervenciones aisladas y las instituciones a cargo no han desarrollado los programas necesarios para brindar apoyo a los jóvenes a quienes se les dicta medidas ambulatorias, esto es, no privativas de libertad, mismas que son las prioritarias en el nuevo sistema y en donde están colocados la mayoría de los jóvenes bajo sentencia. Además, salvo en contados casos la sociedad participa en la ejecución de dichas medidas. Los órganos de ejecución siguen estando apartados de la comunidad y esta los sigue considerando un lugar para los excluidos. Todo esto implica otro fuerte golpe al programa educativo del sistema y principalmente a la función de prevención de la reincidencia que debe desarrollarse en los centros de ejecución de medidas.

Muchas causas explican lo anterior. Entre otras: la falta de entendimiento sobre la amplitud del programa constitucional en materia de atención a la delincuencia juvenil; la inadecuada legislación reglamentaria dictada para regular las funciones de las instituciones responsables de la ejecución de medidas; la incipiente labor de control que realizan los jueces a cargo de la vigilancia del procedimiento de ejecución; la inexistencia de voluntad política de los gobiernos estatales para canalizar recursos suficientes para la reeducación de los jóvenes; y la consideración de la reintegración social de los adolescentes como una política estatal no prioritaria. No hemos sido capaces de hacer de la justicia para adolescentes parte esencial de las políticas sociales y, en consecuencia, esta sigue siendo una “justicia menor”.

Otro mérito de este trabajo es que nos aconseja voltear a otros espacios con más experiencias que el nuestro en esta materia. Hay que partir de que la instalación de nuestro sistema no se entiende, como se dice en este Informe, sin el proceso latinoamericano de reforma y que su futuro no se comprende sin el análisis del desarrollo del mismo. Hay en muchos países gran experiencia



acumulada en materia de prevención, justicia y reinserción social de jóvenes. En este como en muchos otros temas, durante años México permaneció dormido ante la dinámica que se producía en Latinoamérica, Estados Unidos y Canadá. Voltar a los países de nuestro entorno y analizar sus prácticas será definitivo para acelerar la implementación del programa contenido en el artículo 18 constitucional sobre todo porque se comparten principios y, hasta cierto punto, manifestaciones de la delincuencia juvenil.

Este Informe seguramente significará un punto de inflexión en el proceso de desarrollo de nuestro sistema de justicia juvenil. Llega en un momento en que la reflexión colectiva está maniatada por los problemas de seguridad que hay en el país y las condiciones sociales que viven los jóvenes no reflejan más luz que la que muestran las manifestaciones frecuentes de insatisfacción que se producen por todo el país. La apuesta es, sin embargo, por la maximización de derechos de niños y adolescentes a través de la concreción de un sistema de protección y de justicia robusto construido mediante un debate amplio en el que reflexivamente participen todos los sectores de la sociedad. Están de por medio las generaciones actuales y venideras de mexicanos que nos exigen mejorar su situación actual y darles herramientas para labrarse un futuro.

**Rubén Vasconcelos**  
**Mayo de 2013**





# Prefacio

En 2005, la reforma del artículo 18 constitucional introdujo en el derecho mexicano una visión avanzada de los principios contenidos en la *Convención sobre los Derechos del Niño* y en los instrumentos internacionales que la complementan. Luego, la de 2008 estableció en el 20 el proceso penal acusatorio, y la de 2011, el control de convencionalidad, a través del artículo 1º.

El propósito de este Informe es actualizar y recoger las evaluaciones y opiniones sobre el nivel de implementación de las reformas constitucionales mencionadas, mismas que fueron determinantes en la creación del sistema integral de justicia para adolescentes, no solo en el aspecto legislativo, sino en los de procuración e impartición de justicia, y de ejecución de medidas.

La evaluación se enfoca en los aspectos fundamentales, privilegiando aportar elementos para la discusión social amplia acerca del sistema de justicia para adolescentes que ha ido configurándose y materializándose en la ley y en la práctica.

Se recogieron, en primer lugar, las opiniones publicadas sobre la implementación del artículo 18 constitucional. Luego se realizó un análisis legislativo para identificar cómo las entidades federativas han desarrollado la reforma y, fundamentalmente, qué cambios han experimentado las normas estatales. Por último, se hizo una evaluación de las prácticas institucionales.

Para lograr lo anterior se realizaron entrevistas con actores clave y operadores del sistema en cinco entidades federativas del país. Dilucidar un consenso mínimo sobre cómo ha sido interpretada esta reforma constitucional fue fundamental en la realización de este Informe, pues resulta inimaginable un sistema integral de justicia para adolescentes eficiente que no esté soportado por los principales actores de su implementación.

Finalmente, la expectativa de este trabajo será satisfecha si sus resultados y conclusiones motivan una amplia discusión pública que redunde en mejoras sustanciales para la situación de los adolescentes en conflicto con la ley penal y la sociedad en general.





# 1. Metodología y marco analítico

## 1.1. Metodología

El abordaje metodológico concuerda con el objetivo general del Proyecto:<sup>1</sup> “Hallar factores de éxito y buenas prácticas que hayan contribuido a la reforma constitucional, definir mecanismos de monitoreo capaces de orientar las políticas públicas tendientes a un sistema integral de justicia para adolescentes, generar decisiones informadas y en armonía con la Constitución y los tratados internacionales”.

Para ello, se efectuaron una investigación bibliohemerográfica tan completa como fuera posible y entrevistas con los principales actores institucionales del sistema de justicia para adolescentes (jueces, agentes del ministerio público, policías y autoridades responsables de la ejecución de medidas), así como con académicos, técnicos y autoridades de otras instituciones que interactúan con el sistema. Las organizaciones de la sociedad civil fueron especialmente consultadas también. Esta sistematización de opiniones, perspectivas e interpretaciones sobre el artículo 18 constitucional (y la jurisprudencia respectiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) permitió compendiar un cúmulo de ideas dispersas.

Simultáneamente, se analizó la legislación de cada entidad federativa para identificar su correspondencia con el marco constitucional general.

Dado el poco tiempo disponible (tres meses, ciertamente de trabajo intenso), se eligieron cinco entidades federativas para profundizar la investigación: Baja California, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos y Oaxaca, buscando de ese modo lograr cierta representatividad geográfica.

Se puso atención especial en el monitoreo del sistema, para lo cual fueron identificadas y analizadas las fuentes primarias (sitios en Internet de Tribunales, Procuradurías y Secretarías de Seguridad Pública) y secundarias de información (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, la Procuraduría General de la República, PGR, y diversos estudios), buscando establecer si los datos disponibles contribuyen a una adecuada evaluación de la eficiencia del sistema. Al respecto,

1 El presente Informe es uno de los productos del Proyecto “Justicia para adolescentes en conflicto con la ley penal. Estado actual, después de las reformas constitucionales de 2005 y 2008”, desarrollado por el Instituto de Justicia Procesal Penal, AC, con el soporte financiero del Fondo Canadá para Iniciativas Locales [Canadian Fund for Local Initiatives].

la información cuantitativa fue considerada elemento clave. Así, se analizaron los recursos de información existentes en cada entidad federativa y los del INEGI, para determinar hasta dónde el diseño de las bases de datos disponibles permite el monitoreo permanente de la eficacia del sistema y su apego al artículo 18 constitucional.

## 1.2. Marco analítico

La reforma al artículo 18 constitucional en México es resultado de un proceso complejo que en gran medida trasciende la realidad nacional; un proceso de aprendizaje y evolución de los derechos de los adolescentes durante los últimos 150 años, a través del cual han tenido lugar notables avances, contradicciones, reformas y contrarreformas.

En el continente americano y en el resto del mundo el tema ha tenido relevancia creciente debido a los movimientos sociales en favor de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, y a la preocupación generalizada por la seguridad ciudadana y el grado de incidencia que en ella pudieran tener los adolescentes en conflicto con la ley penal.

Para comprender cabalmente las reformas en México es necesario reflexionar sobre la forma en que se han producido las transformaciones legales e institucionales en la justicia para adolescentes en el continente.

El marco analítico considera, asimismo, la tensión existente en muchos países entre un vigoroso movimiento en favor de los derechos de niños, niñas y adolescentes —en especial cuando se les atribuye una conducta tipificada como antisocial por las leyes penales—, y las opiniones y políticas públicas que conciben a los adolescentes con una fuerte vinculación con los temas de seguridad ciudadana, en un contexto donde sectores sociales reclaman la disminución de la edad de responsabilidad penal<sup>2</sup> o penas más severas,<sup>3</sup> o consideran

2 “Yo sí creo que debiera discutirse de nueva cuenta, revalorar, reconsiderarse lo que se llama la edad penal o la edad punible, porque hay personas de 17 años, de 17 años y medio, que ya andan enfilados en grupos delictivos cometiendo cualquier cantidad de delitos...”: Nahle García, Arturo, procurador general de Justicia del Estado de Zacatecas, *El Sol de Zacatecas*, 11 de febrero de 2013, <http://goo.gl/x3s2j>.

3 El presidente del Tribunal Superior de Justicia en Guerrero, Edmundo Román Pinzón, afirmó que el aumento de penalidades y



la justicia para adolescentes como una “puerta giratoria” —donde los que son acusados de cometer delitos quedan libres tan rápido como entraron—. <sup>4</sup> Los cambios legislativos en la mayoría de los países han otorgado las garantías procesales que les habían sido negadas, entendiendo que el equilibrio entre debido proceso y seguridad ciudadana está representado por la máxima de Blackstone según la cual, “para la ley, es preferible que diez culpables escapen a que un inocente sufra”. <sup>5</sup>

Otra de las intenciones de este Informe es mostrar que son posibles políticas públicas que maximicen los derechos de los adolescentes al mismo tiempo que mejoran la seguridad ciudadana.

Hay una extensa bibliografía y opiniones sobre cómo abordar la protección de los derechos de los adolescentes y su correlación con la seguridad ciudadana. Dos de esos textos son aquí utilizados como base para el análisis. <sup>6</sup>

Es imposible revisar cualquier reforma del sistema de justicia para adolescentes sin un análisis histórico comparado y, en particular, sin ponerlo en perspectiva en torno de la evolución que dicho análisis ha tenido en Estados Unidos, fundamentalmente porque sus reformas han sido impulsoras de los cambios en la región. Un análisis comparativo regional es, sin duda, el mejor mapa de ruta para proponer una discusión informada.

El primer hito en esta historia es la creación, en 1899, del primer juzgado especializado en adolescentes, en Chicago (Illinois). Probablemente concurren en ese entonces varios factores determinantes para su establecimiento: los incipientes movimientos en favor de los derechos de niños, niñas y adolescentes; la industrialización, y la percepción de que los hechos delictivos atribuibles a estos comenzaban a experimentar cierto crecimiento. <sup>7</sup>

Antes de la reforma de Illinois la tendencia era que los niños fueran juzgados en los mismos tribunales penales que los adultos, con excepción de los considerados dentro del principio *doli incapax*, <sup>8</sup> que excluía absolutamente del proceso penal a los menores de 7 años. Gracias al nuevo juzgado especializado y los que le siguieron, los adolescentes menores de 16 años eran sometidos a un proceso civil con algunos elementos del penal, aparte de que se introdujeron la confidencialidad y cierta informalidad. <sup>9</sup>

Robert Dawson hace un interesante análisis que permite comprender cómo han sido los ciclos de creación del modelo *tutelar* y su posterior evolución hacia la *protección integral*. Efectivamente, después del primer juzgado especializado en Chicago (1899) el modelo se expandió rápidamente en Estados Unidos, de modo que hacia 1925 todos los estados lo habían replicado. De forma paralela, dicho modelo tiene un fuerte impacto en la región, al proveer una solución a las necesidades institucionales. Así, Canadá (1908), Argentina (1919), Colombia (1920), Perú y Brasil (1924), y México (1926) lo implementan. Para 1939 todos los países de América Latina habían establecido de alguna forma este modelo tutelar.

procesos para personas menores de 18 años contribuiría a evitar que cometieran más delitos. *El Universal*, 4 de enero de 2011, <http://goo.gl/ZQrYS>.

<sup>4</sup> “Nos dimos cuenta [de] que muchas de las personas que nos asaltan son menores de edad, entonces entran al CIPA, a lo que era el Tutelar para Menores... salen, entran, salen...”, Gilberto Aispuro, responsable de la Comisión de Seguridad Pública del Centro Empresarial de Sinaloa, *Noroeste*, 3 de febrero de 2013, <http://goo.gl/Wx1Bj>.

<sup>5</sup> Blackstone, William, *Commentaries on the Laws of England, Book the Fourth, Chapter the Twenty-Seventh: Of trial, and conviction*, 1769, “for the law holds, that it is better that ten guilty persons escape, than that one innocent suffer”.

<sup>6</sup> Dawson, Robert O., “The Future of Juvenile Justice: Is It Time to Abolish the System?”, 81 *Journal of Criminal Law and Criminology*, 1990, pp. 136-155, <http://goo.gl/kt2LC>. Gottfredson, Michael R. y Hirschi, Travis, *National crime control policies*. Society, 1° de enero, 1995, <http://goo.gl/jX797>.

<sup>7</sup> Theodore Ferdinand analiza, por ejemplo, cómo en Boston, entre 1830 y 1850, ocurrió un crecimiento pronunciado en el nú-

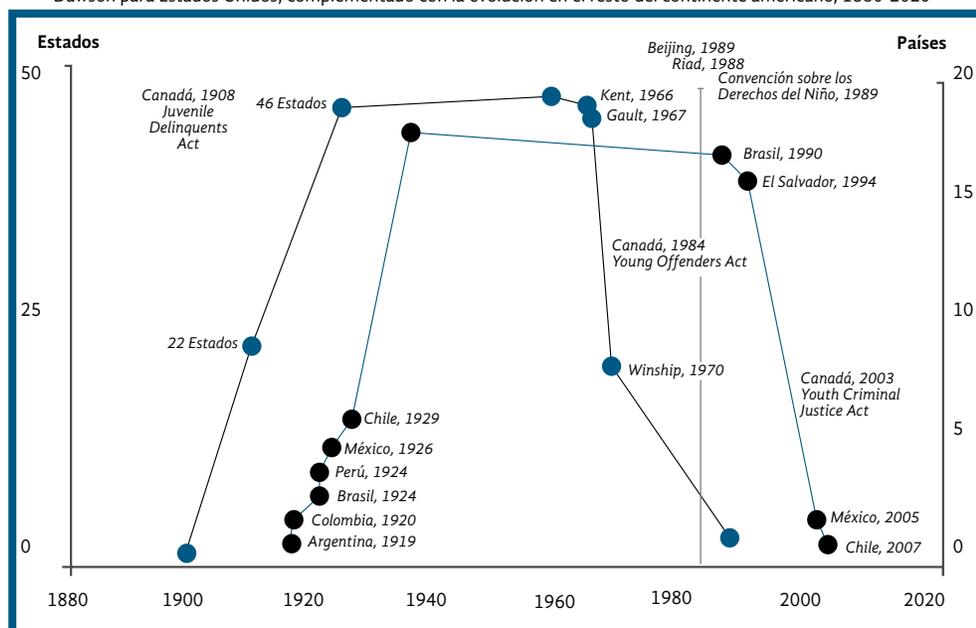
mero de delitos, acompañado por un incremento similar en las infracciones atribuibles a adolescentes de 10 a 15 años de edad. Hizo este hallazgo al comparar los datos de aquel periodo con el total de delitos cometidos de 1815 a 1830, encontrando que en estos últimos años las infracciones de adolescentes se mantenían en un nivel irrelevante. También explora cómo la nueva tendencia observada entre 1830 y 1850 —que podría deberse a nuevos factores sociales— influyó en la decisión de crear un juzgado especializado. Ferdinand, Theodore N., “Juvenile delinquency or juvenile justice: which came first?”, 27 *Criminology*, 1989, pp. 204-224.

<sup>8</sup> Regla aplicable en el *Common Law* según la cual se limitaba el concepto de delito a las personas mayores de 7 años de edad.

<sup>9</sup> En *Commonwealth v. Fisher* fue cuestionada la constitucionalidad de este procedimiento, lo cual fue rechazado por la Suprema Corte, y no volvió a ser puesta en duda sino hasta *Kent* (1966), “Court ruled that *parents patriae* and good intentions are sufficient for intervention without concern for due process”.



**Figura 1.** Evolución de las diferencias entre justicia para adolescentes y justicia penal, con base en el modelo de Robert Dawson para Estados Unidos, complementado con la evolución en el resto del continente americano, 1880-2020<sup>10</sup>



La continuidad del sistema tutelar en Estados Unidos motivó paulatinamente críticas y cuestionamientos en los años sesenta y entonces, a partir de *Kent* (1966), *Gault* (1967) y *Winship* (1970), la Suprema Corte reformó el modelo imperante, lo cual para 1990 se reflejaba legislativamente en todos los estados. Tales cuestionamientos apuntaban fundamentalmente hacia la vigencia del debido proceso y eran impulsados desde la defensa y en particular desde la defensoría pública.

Simultáneamente, tomó fuerza un movimiento mundial que se vio plasmado en las *Reglas de Beijing* (1985) y las *Reglas de Riad* (1988), entre otros instrumentos de las Naciones Unidas, y en 1989 la *Convención sobre los Derechos del Niño* se convirtió en el principal referente de derechos humanos para la estructuración de la impartición de justicia para adolescentes (artículo 40). Entonces comenzaron los procesos de reforma para ajustar las leyes nacionales a dicha Convención, precedidos por la *Young Offenders Act* de Canadá (1984), que anticipaba muchos elementos de la Convención, incluida la incorporación del debido proceso.

Las reformas legislativas en América Latina también llevaron años, desde el *Estatuto da Criança e*

*do Adolescente* en Brasil (1990), seguido por la Ley del Menor Infractor en El Salvador (1994), para continuar en los demás países hasta culminar en 2007 con la reforma de Chile. A su vez, en México la reforma del artículo 18 constitucional de 2005 incluyó los elementos esenciales y algunos adicionales que se verán más adelante, y en esta historia hay conclusiones fundamentales al analizar la implementación de dicha reforma mexicana.

La justicia para adolescentes ha sido tema de debate internacional, con la *Convención sobre los Derechos del Niño* como marco de referencia obligado.

Los cambios vanguardistas en Estados Unidos hacia el sistema actual fueron resultado de un proceso institucionalizado y, como se dijo, fue la defensoría legal de los adolescentes la que quebró el paradigma imperante; luego sobrevino una legislación acorde con las correspondientes decisiones de la Suprema Corte de aquella nación.

En Canadá la evolución es resultado de varios intentos legislativos, en 1970 y 1984 —para satisfacer la *Charter of Rights and Freedoms*, que fuera integrada a la Constitución en 1982—, cuando se aprobó la *Young Offenders Act*, que estableció un balance entre debido proceso, protección de la sociedad y necesidades especiales de los adolescentes infractores. En 2003 fue promulgada la *Youth Criminal Justice Act* que apunta a resolver algunos de los problemas percibidos y

<sup>10</sup> El gráfico muestra, en definitiva, el ciclo histórico de nacimiento, apogeo y declinación del modelo tutelar y el desfase de casi 20 años entre Estados Unidos y Canadá, y los países de América Latina.



puede caracterizarse a partir de elementos de su Preámbulo y su Declaración de Principios: proteger a los ciudadanos, promoviendo la rehabilitación, reintegración y prevención de los adolescentes en apoyo de programas basados en la comunidad; un sistema de justicia especializado y proporcional, y la generación de información sobre la justicia para adolescentes, las infracciones y la efectividad de las medidas, misma que se hace accesible al público.<sup>11</sup>

En América Latina la reforma comenzó con el proceso legislativo a partir de la Convención pero impulsado por ideólogos que emprendieron la abogacía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Las nuevas leyes se establecieron con cierta facilidad, pero la institucionalidad que debía aplicarlas era débil, descoordinada y fundamentalmente a cargo del Estado.

En Estados Unidos y Canadá se observó cierta ventaja en el tiempo (América Latina tiene casi 20 años de retraso en los procesos de reforma). Cuando en América Latina comenzó a verse la justicia para adolescentes como una prioridad de reforma legislativa, en aquellos dos países ya se discutían otros temas, quizá centrados en la reintegración social y familiar con énfasis en la participación de la sociedad civil.

La reforma constitucional en México, quizás una de las últimas, logró incluir varios aspectos de este proceso de aprendizaje, incluidos, como se verá más adelante, la necesidad de una visión sistémica e integral de prever el derecho a una reintegración social y familiar, y a la justicia alternativa.

En América Latina ha sido difícil pasar de una buena legislación a instituciones que la operen con eficiencia; existe la creencia de que basta con disponer de una ley para que las instituciones del Estado garanticen por sí mismas todos los derechos. Este es un desafío del que México no está exento.

Otro marco de análisis apunta a la importancia de prestar atención a los adolescentes cuando se diseña una política pública que busca garantizar la seguridad ciudadana. Las recomendaciones de Gottfredson y Hirschi sobre la política criminal son un punto de partida: **1)** Minimizar las políticas reactivas; **2)** supervisar a los adolescentes; **3)** investigar a las organizaciones delictivas; **4)** educación temprana y cuidado de los niños, y **5)** apoyar la cohesión de la familia. Por el contrario, desaconsejan aumentar la población carcelaria, redoblar esfuerzos en rehabilitar adultos o establecer penas

más severas. Como afirma Rubén Vasconcelos, la política criminal no es el fin del artículo 18 constitucional reformado en 2005, pero puede ser una de sus consecuencias.<sup>12</sup>

Como se ha dicho, en la práctica México —y América Latina— tiene un desfase de casi 20 años con respecto a Canadá y Estados Unidos, y una creciente preocupación por la seguridad ciudadana. Se ha buscado aquí utilizar dos citas bibliográficas (referidas en las notas 6 y 7) que tienen también casi 20 años de antigüedad —sin que ello implique adherirse completamente a ellas— para abordar las necesidades actuales con mayor perspectiva, reconociendo que ya se discuten desde hace bastante tiempo. Otro de los objetivos de este Informe es acelerar el debate y aprovechar la experiencia internacional: el artículo 18 constitucional se halla en perfecta sintonía con los últimos avances observados en la región, parece entonces que la clave está en reducir los tiempos para su total implementación.

11 Se han enfatizado algunos principios debido a su relevancia en la situación mexicana; un análisis completo puede verse en <http://goo.gl/NxVky>.

12 El sistema de justicia para adolescentes “no tiene el fin de disminuir la delincuencia juvenil sino el de configurar un dispositivo que respete los derechos de los adolescentes acusados de cometer delitos para que, mediante sus mecanismos, les brinde la oportunidad de tener un futuro y también les garantice el derecho a su desarrollo integral —consagrado en el artículo 4º, párrafo sexto, de la Constitución— con el objetivo de que asuman ‘una función constructiva en la sociedad’, de acuerdo con el artículo 40, numeral 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)”. Vasconcelos Méndez, Rubén, “Claroscuros en el desarrollo del sistema de justicia juvenil en México”, *DFensor*, 14 de mayo de 2010, <http://goo.gl/22Fxx>.

## 2. Análisis legal

### 2.1. Reforma constitucional

En México se llevaron a cabo tres reformas constitucionales determinantes en la justicia para adolescentes: en 2005, la del artículo 18 que definió las bases del sistema integral de justicia para adolescentes; en 2008, la del artículo 20 que estableció el modelo acusatorio para los procesos penales, y en 2011 la de derechos humanos que incorporó de manera transversal el principio *pro persona*.

A continuación se cita el texto constitucional que define las bases del sistema integral de justicia para adolescentes, que fueron esenciales para este Informe:

**Artículo 18.-** ... 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.

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 sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

Cuando se habla de un sistema integral de justicia para adolescentes deben incluir, asimismo, los artículos 20 y 73 —fracciones XXI y XXIX— constitucionales, pues estos han sido vinculados necesariamente al 18 por decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN.<sup>13</sup>

El desarrollo legislativo de las reformas constitucionales mencionadas ha sido estudiado a profundidad por Rubén Vasconcelos,<sup>14</sup> por lo cual aquí solo se pretende identificar a grandes rasgos si las respectivas legislaciones de las entidades federativas cumplen con los elementos medulares de la reforma.

Para ello, al analizar la implementación legislativa de los artículos 18 y 20 constitucionales se eligieron los siguientes pilares mínimos con el fin de establecer el grado de adecuación referido:

- Carácter sistémico e integralidad<sup>15</sup>
- Derechos fundamentales (por ejemplo, debido proceso, sistema acusatorio, intimidad)<sup>16</sup>
- Especialización<sup>17</sup>

13 Artículo 73.- "XXI. ... En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales... XXIX. ... Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los estados, el distrito federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte".

14 Vasconcelos Méndez, Rubén, *La justicia para adolescentes en México: Análisis de las leyes estatales*, México, UNAM-UNICEF, 2009, <http://goo.gl/karvvi>.

15 Artículo 18.- "... 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...".

16 *Ibid.*: "... 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... En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal...".

17 *Ibid.*: "... 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...".



- Justicia alternativa<sup>18</sup>
- Independencia entre las autoridades<sup>19</sup>
- Internamiento como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda<sup>20</sup>

más breve que proceda (37.b), justicia alternativa (40.4) y reintegración social (artículo 40.1).

## 2.2. Interpretación jurisprudencial de la reforma constitucional

Estos principios constitucionales cumplen con la *Convención sobre los Derechos del Niño*, en particular los referidos al interés superior del adolescente (artículos 21 y 37), debido proceso (artículo 40.2); especialización (40.3); diversidad de medidas (40.4), internación durante el periodo

La siguiente tabla desglosa los pilares constitucionales que rigen el sistema de justicia para adolescentes en México y que por su relevancia fueron considerados en esta investigación:

**Tabla 1.** Criterios del Poder Judicial de la Federación sobre el artículo 18 constitucional

Pilares	Jurisprudencias y tesis aisladas del Pleno y salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito sobre la interpretación al artículo 18 de la Constitución
Sistema integral de justicia	<p>“... el carácter sistémico de la justicia juvenil deriva de la comprensión de diversas facetas... ...como: 1) prevención, 2) procuración de justicia, 3) impartición de justicia, 4) tratamiento o ejecución de la medida, y 5) investigación, planificación, formulación y evaluación de las políticas que incidan en la materia” .<sup>21</sup></p> <p>“... las acciones de colaboración... ...que han de desarrollarse entre los distintos niveles de gobierno, deben tener como componente la debida interacción entre los mismos, razón por la cual, la forma en que ha de llevarse a cabo debe encontrarse prevista en las leyes de la materia o mediante la firma de convenios de colaboración para la ejecución conjunta de acciones...” .<sup>22</sup></p>
Garantía de debido proceso legal	<p>El sistema de justicia penal para adolescentes privilegia el aspecto educativo y de “reinserción” familiar respecto del punitivo de las conductas.<sup>23</sup></p> <p>“... en los procedimientos seguidos contra adolescentes [...] debe atenderse al principio de interés superior del menor [...] ello implica que las instituciones, los tribunales y las autoridades encargadas de aplicar el sistema penal para adolescentes [...] deben maximizar su esfera de derechos...” .<sup>24</sup></p> <p>“... el principio del interés superior del menor implica que la actuación de las instituciones, tribunales y autoridades encargadas de la aplicación del sistema penal para adolescentes, deba orientarse hacia lo que resulte más benéfico y conveniente para el pleno desarrollo de su persona y sus capacidades...” .<sup>25</sup></p>

18 *Ibid.*: “... Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente...”.

19 *Ibid.*: “... En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la... independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas”.

20 *Ibid.*: “... El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves...”.

21 Registro 168772, Tesis P./J. 69/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 620.

22 Registro 168770, Tesis P./J. 73/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 622.

23 Registro 160265, Tesis 1a. I/2012 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, febrero de 2012, p. 666.

24 Registro 161044, Tesis XVIII.4o.3 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIV, septiembre de 2011, p. 2152.

25 Registro 168776, Tesis P./J. 78/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 616.

Del artículo 18 constitucional "... no se advierte la obligación de crear tipos penales aplicables únicamente a los menores de edad...", sino únicamente que aquellas conductas realizadas sean tipificadas como delitos en los Códigos Penales.<sup>26</sup>

La omisión de celebrar la audiencia de vista en el proceso de justicia para adolescentes "... constituye una violación de las garantías de defensa del quejoso [...] que conforma uno de los principios rectores del sistema integral para adolescentes, como lo es el de "inmediación"..."<sup>27</sup>

El principio de proporcionalidad de las medidas tiene tres perspectivas:

- 1) Proporcionalidad en la punibilidad de las conductas
- 2) Proporcionalidad en la determinación de la medida, y
- 3) Proporcionalidad en la ejecución<sup>28</sup>

El principio de mínima intervención tiene tres vertientes:

- 1) Alternatividad
- 2) Internación como medida más grave, y
- 3) Breve término de la medida de internamiento<sup>29</sup>

La implementación del sistema integral de justicia para adolescentes reconoce el "...derecho a la defensa gratuita y adecuada desde el momento en que son detenidos y hasta que finaliza la medida..."<sup>30</sup>

El principio de proporcionalidad, uno de los principios rectores en la materia de justicia para menores, tiene tres perspectivas:

- a) A nivel de punibilidad
- b) En cuanto a la determinación de la sanción —punición— se prevé la posibilidad de individualización de la medida por parte del juzgador en el caso concreto, y
- c) A nivel de ejecución<sup>31</sup>

En tanto no se establezca el nuevo sistema integral en el orden federal, no debe aplicarse la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores en materia federal, "... dado que establece y regula el pasado sistema tutelar, que precisamente fue abandonado con la reforma constitucional en materia de justicia para adolescentes de que se trata..."<sup>32</sup>

Son contrarias al artículo 18 constitucional aquellas disposiciones que permitan que sigan aplicándose la ley para menores infractores u otorguen competencia a los Consejos Tutelares para que sigan conociendo de los procedimientos iniciados.<sup>33</sup>

La competencia para conocer los procedimientos relacionados con la comisión de conductas tipificadas como delitos por las leyes federales por quienes tengan entre 12 años cumplidos y menos de 18 años de edad,

26 Registro 168777, Tesis P./J. 75/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 615.

27 Registro 166022, Tesis III.2o.P.227 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, noviembre de 2009, p. 880.

28 Registro 168778; Tesis P./J. 77/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 614.

29 Registro 168779, Tesis P./J. 79/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 613.

30 Registro 168780, Tesis P./J. 76/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 612.

31 Registro 168882, Tesis P./J. 82/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 598.

32 Registro 163793, Tesis II.3o.P.7 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, septiembre de 2010, p. 1308.

33 Registro 170074, Tesis XV.4o.15 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, marzo de 2008, p. 1767.

	<p>recae en los juzgados especializados en justicia para adolescentes de las entidades federativas que correspondan, en tanto no se expida la Ley Federal de Justicia para Adolescentes.<sup>34</sup></p> <p>Deben considerarse inconstitucionales aquellas normas que establezcan una edad penal mínima distinta a la que señala el artículo 18 constitucional<sup>35</sup>.</p>
<b>Especialización</b>	<p>El término “especializados”, puede entenderse en relación con:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>La organización del trabajo (especialización orgánica)</li> <li>La asignación de competencias, y</li> <li>El perfil del funcionario<sup>36</sup></li> </ol> <p>Los órganos que han de juzgar a los adolescentes que hayan cometido delitos no solo deben desempeñar la función jurisdiccional material, sino también quedar adscritos formalmente, con todas las consecuencias inherentes a ello, al Poder Judicial del Estado mexicano.<sup>37</sup></p> <p>Es necesario que cada orden de gobierno implemente las medidas necesarias durante el proceso de selección de personal, que garanticen la especialización y adecuación del perfil profesional como requisito para los aspirantes a cada cargo.<sup>38</sup></p>
<b>Formas alternativas de justicia</b>	No existen todavía criterios judiciales sobre las formas alternativas de justicia en el sistema integral de justicia para adolescentes.
<b>Independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas</b>	“La expresión ‘independencia’ [...] obedece al ánimo de dejar completamente abandonado el sistema tutelar anterior, en el cual no se daba esta independencia ni la naturaleza acusatoria” . <sup>39</sup>
<b>Internamiento como medida extrema</b>	<p>No es contrario a la Constitución limitar a los inculcados por delitos graves el beneficio de la libertad provisional bajo caución.<sup>40</sup></p> <p>a medida de tratamiento en internamiento está autorizada solo para conductas tipificadas como delitos graves.<sup>41</sup></p> <p>“A efecto de determinar las medidas de internamiento definitivo para los menores infractores debe observarse [...] la gravedad de la conducta tipificada como delito y la edad del sujeto, tomando en cuenta: I. La naturaleza de la acción u omisión y los medios empleados para ejecutarla; II. La magnitud del daño causado al bien jurídico o el peligro en que éste fue colocado; III. Las circunstancias de tiempo, lugar, modo y ocasión del hecho realizado...” .<sup>42</sup></p> <p>“... las autoridades del centro de internamiento, autorizadas por la Dirección de Ejecución de Medidas, tienen facultad de decidir en un momento dado si resulta o no contraproducente, para la total “reinserción” del adolescente, que siga cumpliendo con la medida principal y, por ende, la conveniencia de que ésta sea sustituida por la de menor gravedad...” .<sup>43</sup></p>

34 Registro 172246, Tesis XXIV.18 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, junio de 2007, p. 1040.

35 Registro 174101, Tesis 1a. CLVI/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, octubre de 2006, p. 278.

36 Registro 168773, Tesis P./J. 63/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 619.

37 Registro 168769, Tesis P./J. 71/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 622.

38 Registro 168775, Tesis P./J. 66/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 617.

39 Registro 168781, Tesis P./J. 80/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 611.

40 Registro 167305, Tesis VI.1o.P.266 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, mayo de 2009, p. 1037.

41 Registro 160300, Tesis I.6o.P.138 P (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 3, febrero de 2012, p. 2357.

42 Registro 162553, Tesis I.8o.P.1/3, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII, marzo de 2011, p. 2214.

43 Registro 160396, Tesis VI.2o.P.152 P (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 5, enero de 2012, p. 4485.

	<p>Cuando el adolescente sentenciado cumpla la mayoría de edad mientras purga la pena, procede reubicarlo garantizando su separación de los demás internos, independientemente del lugar en el que se cumplimente la medida de internamiento.<sup>44</sup></p> <p>“... el internamiento puede ser viable en aquellos supuestos en que, aun cuando el tipo penal no exija como elemento la violencia, ésta se materialice en los hechos, y el delito esté considerado como grave...”<sup>45</sup></p> <p>“... para determinar su duración deben tenerse en consideración tres aspectos: 1) la relación directa con los daños causados; 2) la proporcionalidad con la conducta realizada; y 3) la penalidad [...], no determinar su duración con base en la “peligrosidad” del adolescente...”<sup>46</sup></p> <p>“... la imposición del arresto a los menores de edad [...] viola el artículo 18 de la Constitución [...], no pueden adoptar el aislamiento de los menores como método de castigo por su infracción”.<sup>47</sup></p>
--	--

Las jurisprudencias citadas implican que la justicia para adolescentes en México debe constar de un sistema integral, con reglas que respeten el debido proceso, especializado, que promueva la justicia alternativa, con la clara división entre las autoridades judiciales y las que ejecutan las medidas, así como con el internamiento como medida extrema. Para respetar estos principios, los estados tienen obligaciones constitucionales e internacionales que deben establecer en sus respectivos ordenamientos locales. En este sentido, la implementación de la justicia para adolescentes en

cada entidad federativa debe caracterizarse por contar con personal adecuadamente capacitado en los procesos de desarrollo de adolescentes, para que dichos procesos sean verdaderamente especializados, y las leyes deben fijar reglas claras de debido proceso, con responsabilidad compartida entre las diversas instituciones implicadas. Esta división es la que configura el sistema integral.

A partir de estos principios como ejes rectores se analizarán enseguida las legislaciones estatales y, por ende, las prácticas correspondientes.



44 Registro 168416, Tesis P./J. 74/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, noviembre de 2008, p. 1205.

45 Registro 160391, Tesis VI.2o.P.151 P (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 5, enero de 2012, p. 4491.

46 Registro 170711, Tesis VI.2o.P. J/13, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 1535.

47 Registro 170798, Tesis P./J. 106/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 978.

## 2.3. Análisis de las legislaciones estatales y federal

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH, ha venido realizando una serie de estudios sobre el grado de adecuación de la legislación de las entidades federativas respecto de los instrumentos internacionales de derechos humanos; específicamente,

la justicia para adolescentes se compara con las *Reglas de Beijing*, arrojando en 2012 un 86.35% de progreso en la adecuación a nivel nacional.<sup>48</sup>

Las legislaciones estatales presentan similitudes y diferencias significativas. Estas últimas reflejan enfoques enriquecedores, pero al ser analizadas a la luz de los artículos 18 y 20 constitucionales exhiben contrastes que se presentan en la Tabla 2.

**Tabla 2.** Desarrollo legislativo del artículo 18 constitucional

Federación y entidades federativas	Sistema integral de justicia	Garantía de debido proceso legal	Especialización	Formas alternativas de justicia	Independencia entre las autoridades	Internamiento como medida extrema mínima-máxima años
Federación	✗	--- <sup>49</sup>	✓	✓	✓	✗ 1—7
Aguascalientes	✗	--- <sup>50</sup>	✓	--- <sup>51</sup>	✓	✗ 0—20
Baja California	✗	✓ <sup>52</sup>	✓	--- <sup>53</sup>	✓	✗ 0—10
Baja California Sur	✗	[Ver nota50]	✓	--- <sup>54</sup>	✓	✗ ½—5
Campeche	✗	[Ver nota50]	✓	✓	✓	✗ 0—7
Chiapas	✗	✓ <sup>55</sup>	✓	✓	✓	✗ 0—10
Chihuahua	✗	✓ <sup>56</sup>	✓	✓	✓	✗ ½—15
Coahuila	✗	[Ver nota50]	✓	✓	✓	✗ 0—15
Colima	✗	[Ver nota 49]	✓	✓	✓	✗ 1—10
Distrito Federal	--- <sup>57</sup>	[Ver nota 49]	✓	✓	✓	✗ 0—5

48 Consultar los valores por entidad federativa en <http://goo.gl/tM1WB>. Para mas detalles sobre la metodología, ver <http://goo.gl/Ndaow>.

49 Coexisten procesos oral y escrito, según la gravedad del delito.

50 En la ley del sistema de justicia para adolescentes es de aplicación supletoria el Código de Procedimientos Penales del estado, que todavía no ha incorporado el modelo acusatorio conforme a las reformas constitucionales de 2008.

51 La justicia alternativa queda limitada a la reparación del daño.

52 Está vigente el sistema acusatorio/oral de acuerdo con el artículo 4º de la Ley de Justicia para Adolescentes y supletoriamente el Código de Procedimientos Penales que adopta el sistema acusatorio de acuerdo a su artículo 3º.

53 La aplicación de los medios alternativos de justicia corresponderá exclusivamente a la Procuraduría General de Justicia del Estado, de conformidad con el artículo 8º de la Ley de Justicia Alternativa.

54 La Ley de Justicia para Adolescentes contempla la justicia alternativa, sin embargo, remite para su procedimiento a la ley de la materia, aunque hasta el 5 de abril de 2013 esta no existía todavía en el compendio de leyes del Congreso del Estado de Baja California Sur. Ver <http://goo.gl/tA1y6>.

55 Ya está en vigor el sistema acusatorio que, de acuerdo con el artículo 161 de la Ley que Establece el Sistema de Justicia para Adolescentes y el 1º del Código de Procedimientos Penales del estado, donde el procedimiento será acusatorio y oral.

56 Ya está en vigor el sistema acusatorio y oral, de conformidad con el artículo 20 de la Ley de Justicia Especial para Adolescentes Infractores y el artículo 3º del Código de Procedimientos Penales del estado.

57 El sistema estadístico de calidad en el Distrito Federal es, en alguna medida, el inicio de una visión sistémica.

Durango	X	✓ <sup>58</sup>	✓	✓	✓	X 0—10
Estado de México	X	✓ <sup>59</sup>	✓	✓	✓	X 1—5
Guanajuato	--- <sup>60</sup>	[Ver nota50]	✓	✓	✓	X 1—7
Guerrero	X	[Ver nota50]	✓	--- <sup>61</sup>	✓	X 0—5
Hidalgo	X	[Ver nota50]	✓	--- <sup>62</sup>	✓	X 0—7
Jalisco	X	[Ver nota50]	✓	✓	✓	X 1—7
Michoacán	X	[Ver nota50]	✓	--- <sup>63</sup>	✓	X ½—10
Morelos	X	✓	✓	✓	✓	X 0—5
Nayarit	X	[Ver nota50]	✓	✓	✓	X --- <sup>64</sup>
Nuevo León	X	✓ <sup>65</sup>	✓	✓	✓	X 0—10
Oaxaca	X	✓ <sup>66</sup>	✓	--- <sup>67</sup>	✓	X 0—12
Puebla	X	[Ver nota50]	✓	✓	✓	X 0—7
Querétaro	X	[Ver nota50]	✓	✓	✓	X ¼—7
Quintana Roo	X	[Ver nota50]	✓	✓	✓	X 0—10

58 Ya está en vigor el sistema acusatorio, de acuerdo con el artículo 30 del Código de Justicia para Menores Infractores, al 1° del Código Procesal Penal del estado, así como a sus transitorios fracción IV, donde se establece que dicho ordenamiento será aplicable para el sistema integral de justicia para menores infractores.

59 Ya entró en vigor el sistema acusatorio/oral, conforme al artículo 111 de la Ley de Justicia para Adolescentes.

60 La existencia —aun cuando no está en el texto de la ley— de redes interinstitucionales de coordinación y ejecución de medidas es uno de los elementos fundamentales del sistema integral del estado.

61 El mecanismo alternativo de justicia está supeditado a la reparación del daño; además, hasta el 5 de abril de 2013 no existía en el catálogo de leyes del Congreso del Estado la ley de justicia alternativa. Ver <http://goo.gl/1y6X9>.

62 En la Ley de Justicia para Adolescentes estatal los mecanismos alternativos de justicia están supeditados a la reparación del daño y, además, la Ley de Justicia Alternativa no contempla a los adolescentes en conflicto con la ley penal.

63 La Ley de Justicia para Adolescentes prevé la conciliación; sin embargo, hasta el 5 de abril de 2013, en el catálogo de leyes del

Congreso del Estado no existía ley de justicia alternativa. Ver <http://goo.gl/Nu665>.

64 No se fija un mínimo ni un máximo general para la imposición de la medida de internamiento, sino que esta dependerá de la conducta antisocial de la que se trate, conforme al parámetro establecido en el artículo 156 de la Ley de Justicia para Adolescentes, que dice: "... las medidas no podrán exceder en su duración del límite mínimo de la penalidad correspondiente a la conducta tipificada en el Código Penal, y no podrá ser inferior a la mitad de ese límite".

65 Ya está en vigor el sistema acusatorio/oral, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley del Sistema Especial de Justicia para Adolescentes y al artículo 1° del Código de Procedimientos Penales del estado.

66 De conformidad con el artículo 20 de la Ley de Justicia para Adolescentes, ya está en funcionamiento el sistema acusatorio/oral.

67 La justicia alternativa para adolescentes procede cuando no se trate de delitos cuya sanción requiera de privación de la libertad en un centro especializado, tales como homicidio, violación, paricidio, robo calificado, secuestro y corrupción de menores, entre otros. Ver artículo 93 de la Ley de Justicia para Adolescentes.

San Luis Potosí	X	[Ver nota50]	✓	✓	✓	X 1/2—18
Sinaloa	X	[Ver nota50]	✓	✓	✓	X 0—7
Sonora	X	[Ver nota50]	✓	✓	✓	X 0—7
Tabasco	X	✓ <sup>68</sup>	✓	✓	✓	X 1/4—8
Tamaulipas	X	[Ver nota50]	✓	✓	✓	X 0—8
Tlaxcala	X	[Ver nota50]	✓	✓	✓	X 0—7
Veracruz	X	[Ver nota50]	✓	✓	✓	X 4—7
Yucatán	X	✓ <sup>69</sup>	✓	✓	✓	X 1—15
Zacatecas	X	✓ <sup>70</sup>	✓	✓	✓	X 1/6—5

Todos los estados poseen una legislación sobre justicia para adolescentes. Sin embargo, la mayoría no cumplió con la *vacatio legis* que la reforma constitucional estableció en 2005, que era para 2006, por lo cual fueron promovidos una serie de amparos para adolescentes internados en las instituciones tutelares; este activismo de litigio forzó a los estados a aprobar legislaciones especializadas en la materia. Por

su parte, como se señaló antes, hasta hace unos meses la Federación no contaba con dicha normatividad ni con el respectivo sistema, por lo cual la responsabilidad de procesar a los adolescentes por conductas tipificadas como delitos federales recae en los estados, según dispuso la SCJN, aunque carecen de recursos humanos y económicos adicionales para este tipo de procesos.

**Tabla 3.** Legislación de los cinco estados seleccionados en el presente Informe para determinar su armonización con los principios constitucionales en materia de sistema de justicia para adolescentes

Pilares	Baja California <sup>71</sup>	Distrito Federal	Morelos	Guanajuato	Oaxaca
Sistema integral de justicia	—	[Ver nota 57]	—	[Ver nota 59]	—
Garantía de debido proceso legal	Fraciones V a la XIV del artículo 16 LJA	Art. 11 y 17 LJA	Arts. 28, 36, 42 al 55 LJA	Fración III del art. 24 LJA	Arts. 20 al 32 LJA

68 Está en vigor el sistema oral, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley que Establece el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes.

69 Opera el sistema acusatorio oral, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley de Justicia para Adolescentes y supletoriamente el nuevo Código Procesal Penal con sistema acusatorio/oral previsto en su artículo 6°.

70 Está vigente el sistema acusatorio/oral, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley de Justicia para Adolescentes y, supletoriamente, el Código Procesal Penal del estado que adopta el sistema acusatorio en su artículo 4°.

71 La Ley del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes entrará en vigor hasta el día 11 de agosto de 2014. El presente análisis de los pilares se hizo con la Ley de Justicia para Adolescentes vigente al 20 de febrero de 2013.

<b>Especialización</b>	Arts. 19 y 21 al 38 LJA. Fracción VII del art. 1, fracción VI del art. 2, art. 21 y fracción V del art. 53 de la ley orgánica del Poder Judicial. Fracción II de los arts. 2 y 20 de la ley de Defensoría Pública	Arts. 4 y 12 LJA. Inciso b) fracción VII del art. 21 y fracción IV del art. 28 de la ley orgánica de la Procuraduría General de Justicia  Arts. 44bis, 51 y 54 de la ley orgánica del Tribunal Superior de Justicia.  Arts. 36 al 38 de la ley de Defensoría Pública	Arts. 4, 15 y 23 al 30 LJA	Arts. 6 al 23 y fracción II del art. 24 LJA. Arts. 32, 33, 40 y 41 de la ley orgánica del ministerio público	Arts. 3, 12 y 126 al 130 LJA. Fracción XX del art. 7 de la ley orgánica de la Procuraduría General de Justicia.  Art. 2, fracción VI del art. 4 y art. 34 de la ley orgánica del Poder Judicial
<b>Formas alternativas de justicia</b>	Arts. 108 al 116 LJA. Art. 8 de la ley de justicia alternativa	Inciso c) fracción I del artículo 12 LJA. Art. 33 de la ley de justicia alternativa	Arts. 59 al 68 LJA	Art. 50 al 56 LJA. Art. 5 bis de la ley de justicia alternativa	Arts. 38 al 46 LJA
<b>Independencia entre las autoridades que efectúan la remisión y las que imponen las medidas</b>	Arts. 21 al 26 LJA	Arts. 17, 25 y 27 LJA	Arts. 23 al 27 LJA	Art. 6, 7 y 15 LJA	Arts. 62, 69, 126, 127 y 129 LJA
<b>Internamiento como medida extrema</b>	Fracción II del art. 16 y arts. 158 al 162 LJA	Art. 34 al 36 y 86 LJA	Art. 109 LJA <sup>72</sup>	Fracción XXVII del art. 24 y 114 LJA	Arts. 58 y 89 al 95 LJA

En síntesis, Baja California cuenta con un sistema escrito en la etapa de investigación a nivel del ministerio público, es decir, continúa con la averiguación previa. En el Distrito Federal funcionan dos sistemas: el escrito, para delitos graves, y el oral, para los demás. Morelos posee un sistema acusatorio vigente en toda la entidad, utiliza el código acusatorio de adultos en forma supletoria y recientemente reformó un transitorio para crear un juzgado con procedimiento escrito para las con-

ductas delictivas federales. En este caso se habrían elevado las penas máximas, pero tal modificación no ha entrado en vigencia. En Guanajuato se utiliza el código tradicional de adultos supletoriamente, aun cuando existe un código acusatorio vigente en la zona norte. El de Oaxaca es un sistema acusatorio, pero en la etapa de ejecución se utiliza la Ley del Menor Infractor del Distrito Federal, ya derogada, como supletoria en lo que se refiere a las conductas federales.

72 En 2012 el estado de Morelos modificó la Ley de Justicia para Adolescentes, fijando las penas máximas para delitos no graves a cinco años y para delitos graves a siete. La modificación, sin em-

bargo, aún no está vigente ni ha sido publicada. Ver: "Endurecerán penas contra niños sicarios en Morelos", *La Vanguardia*, 10 de julio de 2012. <http://goo.gl/eLInj>.

## 2.4. Tendencias en las reformas a las leyes de justicia para adolescentes

Las leyes de justicia para adolescentes han experimentado una serie de reformas posteriores a la aprobación de sus textos originales, ante lo cual es preocupante la tendencia hacia el incremento en las penas máximas, el agregado de penas mínimas y la forma en la que se procede con las conductas antisociales del fuero federal.

**Tabla 4.** Sentido de las reformas a las leyes de justicia para adolescentes

Entidad Federativa	Reformas
<b>Distrito Federal</b>	<p>[Debido proceso legal]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Se adicionó la fracción VIII al artículo 38, de modo que la valoración de las pruebas se hará también cuando obren pruebas obtenidas por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal con equipos y sistemas tecnológicos, en términos de la ley que regula el uso de tecnología para la seguridad pública del Distrito Federal.</li> </ul> <p>[Justicia alternativa]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Se adicionó el inciso C a la fracción primera del artículo 12, estableciéndose los centros de justicia alternativa como órganos y autoridades especializadas en la justicia para adolescentes, que en consecuencia resolverán siempre y cuando las conductas tipificadas como delitos sean no graves.</li> <li>— Se reforma el artículo 40.</li> <li>— Se adicionó la fracción IV al artículo 45, por lo cual procede la suspensión del procedimiento cuando las partes soliciten solucionar su conflicto en el centro de justicia alternativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, fracción V, de la Ley de Justicia Alternativa, en cuyo caso la suspensión será hasta por un término de 30 días.</li> <li>— Se adicionó la fracción VII al artículo 48, estableciendo que el sobreseimiento procede también cuando el resultado de la gestión del conflicto, por cualquiera de los mecanismos alternativos de solución de controversias, arroje un acuerdo restaurativo entre las partes, en el caso de las conductas tipificadas como delitos no graves.</li> <li>— Se modificó el primer párrafo del artículo 91.</li> </ul> <p>[internación como último recurso y por el plazo más breve posible]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— En 2012 la Ley de Justicia para Adolescentes tuvo una reforma en la que se aumentaron las penas para los adolescentes que cometan el delito de homicidio; en adelante, recibirán, en promedio, cuatro años de sentencia; por violación, dos años diez meses, y por lesiones, dos años cinco meses, de acuerdo con un reporte estadístico del Tribunal Superior de Justicia del DF, TSJDF.</li> </ul>
<b>Baja California</b>	<p>[Internación como último recurso y por el plazo más breve posible]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Se reformó el último párrafo del artículo 159, quedando como sigue: “para fines del otorgamiento de libertad provisional bajo caución tratándose de la clasificación como graves de las conductas tipificadas como delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo a que se refiere el capítulo VII del título XVIII de la Ley General de Salud, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales”.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Al reformar el artículo 160 se aumenta la duración de la medida, de modo que antes no podía exceder los siete años, mientras que ahora no podrá exceder los diez años.</li> <li>— Mediante la reforma de 2009 se elevó la duración máxima de las penas de siete a diez años, lo cual que se conservó asimismo en la posterior reforma de 2010 al artículo 91.</li> </ul>
<b>Guanajuato</b>	<p>No se modificaron los máximos de duración de la medida de internamiento, en tanto que se fijaron mínimos temporales insalvables para la duración de la misma, de modo que el encierro para los más chicos será de uno a cuatro años y para los más grandes de dos a siete años.</p>
<b>Morelos</b>	<p>[Debido proceso legal]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— El artículo 81 se reformó en lo referente a la detención. Así, si se ordenaba la libertad del imputado y el ministerio público deseaba formularle imputación, antes esto debía llevarse a cabo en audiencia diversa, y a partir de la reforma debe realizarse de forma inmediata.</li> </ul> <p>[Internación como último recurso y por el plazo más breve posible]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Se reformó el segundo párrafo del artículo 80, donde se establece que en los casos de personas menores de 12 años estas deberán ser entregadas a sus padres o responsables, o en caso de que tal acción resulte perjudicial se le remitirá a la institución encargada, donde serán sujetas de rehabilitación y asistencia social —esta última parte es la que resultó de la reforma mencionada.</li> <li>— Aumento de las penas máximas, ver nota al pie 72.</li> </ul>





### 3. Análisis cuantitativo

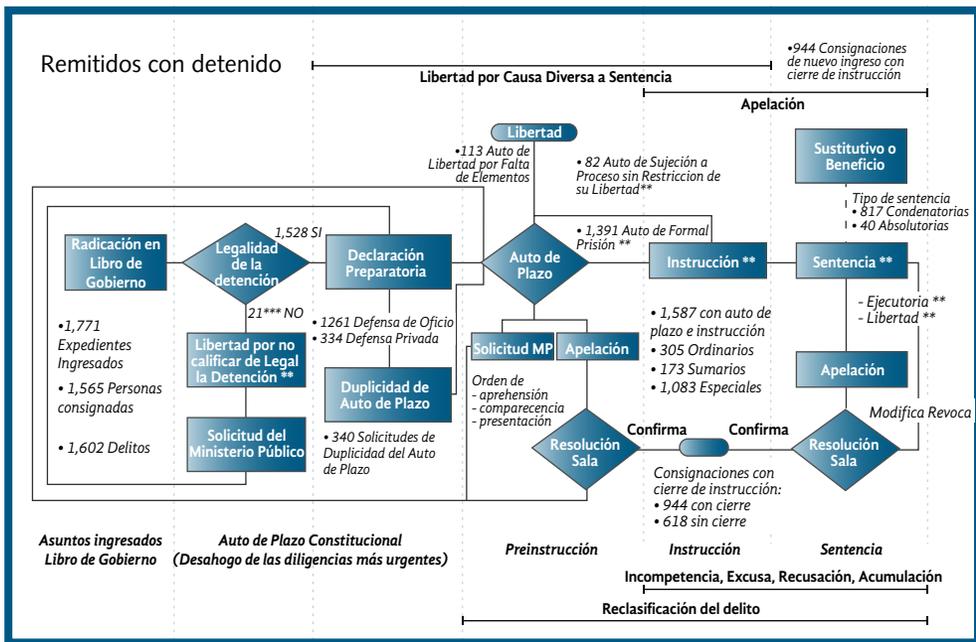
#### 3.1. Discusión general sobre la disponibilidad de datos

La disponibilidad de indicadores sobre las instancias del sistema de justicia para adolescentes es limitada. Si bien los datos de intervenciones policiales y puestas a disposición del ministerio público son recopilados en detalle por las Secretarías de Seguridad Pública, rara vez son publicados. Al mismo tiempo, los que publica el INEGI no distinguen entre adolescentes y adultos, de tal forma que es imposible correlacionarlos con los del resto del sistema. Las procuradurías, a su vez, tienden a no hacer públicos datos relevantes,<sup>73</sup> como aquellos sobre adolescentes puestos a disposición, investigaciones iniciadas, acciones presentadas ante los juzgados especializados, adolescentes que se benefician del principio de oportunidad y casos sobreesidos.

Finalmente, los datos judiciales suelen ser publicados por los poderes judiciales de cada estado,

pero en un formato que tiende a ser convencional y general; por ejemplo, "Casos iniciados", "Casos en trámite", "Casos concluidos", y solo excepcionalmente la información aporta el nivel de detalle suficiente. La mejor muestra en este sentido es la publicación estadística del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal<sup>74</sup>, que incluye cada concepto y los datos correspondientes en un diagrama de flujo donde es posible apreciar las distintas salidas que cada caso puede tener, sin que necesariamente se trate de sentencias definitivas. Este es el paradigma a seguir si se desea aportar información que permita analizar en detalle el funcionamiento de la justicia para adolescentes, pero aún en el caso del Distrito Federal es resultado de un proceso que ha tomado varios años de desarrollo y únicamente ofrece los datos relativos al proceso escrito.<sup>75</sup>

Figura 2. Etapas procesales de los adolescentes remitidos en el sistema escrito, Distrito Federal, mayo 2011-abril 2012<sup>76</sup>



73 Por ejemplo, en Oaxaca el Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno 2011-2016 incluye los datos de la Procuraduría, <http://goo.gl/y6fNd>. También en Guanajuato se publican en el sitio <http://goo.gl/Ol6uy>. En ambos casos sin distinguir entre adolescentes y adultos.

74 De los cinco estados analizados (en particular con base en sus sitios oficiales en Internet): en Guanajuato, el Poder Judicial publica casos iniciados, pendientes y resueltos, sin ninguna otra precisión; Morelos publica algunos datos no estructurados en los

Informes Anuales del Tribunal de Justicia para Adolescentes, y en Baja California y Oaxaca no se ha podido encontrar datos disponibles al público. En las demás entidades federativas del país tampoco puede accederse a datos mucho más detallados.

75 En el Distrito Federal coexisten el proceso oral para las conductas antisociales no graves, y el escrito para las graves.

76 Tribunal Superior de Judicial del Distrito Federal, *Anuario Estadístico 2012*, p. 113, <http://goo.gl/U905X>.

Las cifras sobre la ejecución de medidas son también escasas; solo han podido identificarse las del Distrito Federal relativas a los casos de internación.

Los censos de gobierno del INEGI han venido a llenar estos vacíos, homogenizar la estructura de la información y dar continuidad a los datos. Pero esto es un proyecto aún en desarrollo, de manera que faltan datos o son inconsistentes, no obstante el esfuerzo institucional extraordinario por garantizar la calidad mínima necesaria.

Es importante resaltar que estos datos deben ser públicos y accesibles para que cualquier persona o entidad pueda procesarlos y contrastar sus hipótesis, ejerciendo de esta forma el control ciudadano sobre los sistemas de justicia para adolescentes.

### 3.2. Datos recopilados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI

En México, es incipiente la generación y publicación de los datos mínimos que permitan hacer un monitoreo permanente del sistema integral de justicia para adolescentes. Dichos datos (de acceso fundamental para académicos, investigadores y formadores de opinión) están dispersos y su estructura varía de una entidad federativa a otra, lo que hace casi imposible la obtención de datos coherentes a nivel nacional. Los tribunales superiores de justicia son los que más información tienen a disposición del público, mientras que a la de las procuradurías de justicia y las secretarías de seguridad pública puede accederse solo en casos específicos.<sup>77</sup>

Hasta 2009, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía publicó varias series de cifras bajo la categoría "Seguridad y Orden Público", lo cual permitía obtener unos pocos indicadores acerca del desempeño de la impartición de justicia para adolescentes. Luego, quizá por la falta de confiabilidad, a partir de 2010 aplicó un nuevo enfoque metodológico y, con una visión clara de la importancia de la justicia para adolescentes, creó series específicas y mucho más desagregadas.<sup>78</sup> La diferencia metodológica esencial es que tales datos no son aportados por los órganos correspondientes de cada entidad federativa,

sino que son los propios técnicos del INEGI quienes realizan el levantamiento de las cifras, procesando los registros acumulados dentro de cada unidad de estadística de cada órgano estatal.

Este enfoque —reforzado con la creación por parte del INEGI de un Comité en el que participan cada uno de los órganos competentes— vino a satisfacer una necesidad de la que se tenía clara conciencia desde hace varios años. Sin embargo, y pese a que probablemente es una decisión pertinente en la coyuntura actual, esta metodología plantea para el INEGI una complejidad que deberá resolverse una vez alcanzado el objetivo primario, que es el de homologar los datos. Al final, el grado de detalle pretendido está cada vez más cerca del tipo de datos que debe recolectar una institución estadística nacional que abarca todos los sectores, respecto de la producción y publicación de estadísticas que cada sector debe aportar en sus áreas de competencia específicas. En cuanto a seguridad pública y procuración de justicia, este constituye un avance importante, pues los datos son mucho más compactos y homogéneos, llenando un vacío de información producido por la inexistencia de estrategias de rendición de cuentas y transparencia de los órganos específicos.

Es en los tribunales superiores de justicia donde se observan las mayores dificultades, ya que la tipicidad y estructura de los datos se multiplica por la complejidad del proceso judicial; es aquí donde se observan los principales problemas de calidad y confiabilidad que podrían deberse también a una mayor debilidad en la generación de datos estadísticos básicos en el origen.

Para el presente Informe, con los datos publicados por el INEGI para 2010 y 2011 se han calculado indicadores básicos que deberían mostrar indicios sobre el desempeño del sistema de justicia para adolescentes.

La primera serie de dichos indicadores básicos apunta a medir las denominadas salidas del sistema: el ciclo comienza con la aprehensión del adolescente (en flagrancia o caso urgente) o por orden de detención; luego el ministerio público decide o no iniciar la investigación que eventualmente concluiría con la judicialización del adolescente o, por el contrario, la aplicación del principio de oportunidad, evitando con ello su judicialización. Luego puede haber una intervención judicial para determinar la legalidad de la detención. Si el adolescente es vinculado a un proceso podría no llegarse a la etapa de juicio mediante la aplicación de formas alternativas de justicia o la

77 Un buen ejemplo de rendición de cuentas y publicidad es el de la Procuraduría General de Justicia de Guanajuato, que publica periódicamente datos estadísticos de sus actividades, aunque no distingue los datos de adultos y adolescentes, <http://goo.gl/Ol6uy>.

78 Las cifras utilizadas en este estudio fueron descargadas entre el 1 de febrero de 2013 y el 4 de abril de 2013, disponibles en: <http://goo.gl/XLQgT>.



suspensión del proceso a prueba. Si se llega a una sentencia definitiva, esta puede ser absolutoria o sancionatoria, y en este último caso las medidas sancionatorias pueden ser en libertad o bajo privación de la libertad.<sup>79</sup> Preocupa especialmente la situación del adolescente que se encuentra en proceso, ya que las medidas cautelares —en libertad o en internación— deben respetar su presunción de inocencia. Por último, el ciclo concluye con la ejecución de las medidas, tanto en internación como en externación, donde importan particularmente las terminaciones anticipadas y el grado de cumplimiento y seguimiento de las medidas en externación.

Es relevante medir las proporciones de adolescentes que siguen la línea principal ordinaria (que es la excepcional y como último recurso prevista en el artículo 18 constitucional) “aprehensión–investigación–judicialización–sentencia sancionatoria–internación”, pero aún más medir las múltiples salidas laterales, cuya cuantificación va exhibiendo la excepcionalidad del procedimiento *stricto sensu*.

### 3.3. Discusión sobre la calidad de los datos publicados por el INEGI

A continuación, se intentará calcular los principales e indispensables indicadores para evaluar el sistema de justicia para adolescentes. Algunos de tales indicadores, en particular para determinadas entidades federativas, presentan resultados inconsistentes y muy probablemente algunos de ellos no válidos. Sin embargo, este ejercicio busca propiciar un proceso de control de calidad de los datos, algo absolutamente necesario para que los indicadores calculados puedan ser utilizados por su confiabilidad.

En primer lugar, es imposible comparar el número de aprehensiones realizadas por las autoridades policiales con el de investigaciones iniciadas por el ministerio público. Existe la dificultad de la diversidad de corporaciones policiales (como el caso de las municipales, que no siempre se incluyen en las estadísticas de las secretarías de seguridad pública estatales), aparte de que muchas aprehensiones las realizaban las Fuerzas Armadas u otras autoridades, en particular tratándose de delitos federales. Otro obstáculo —seguramente salvable en los futuros censos de gobierno— es que los datos recopilados por el INEGI no descri-

minan las intervenciones policiales por la edad de las víctimas y las personas aprehendidas.

Los censos del INEGI recolectan datos de procuración de justicia para adolescentes: para medir las salidas laterales desde que el adolescente es puesto a disposición del ministerio público hasta que queda eventualmente vinculado a un proceso judicial sancionador.

Así, resulta, de acuerdo con los estudios y entrevistas realizados, que en muchos casos el ministerio público tiende a evitar la judicialización. Es frecuente también que, a juicio de este, se aplique el principio de oportunidad, ya sea concluyendo su intervención bajo protesta del adolescente o por la reparación económica de los daños u otras formas de justicia alternativa. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones el ministerio público archiva el caso sin que exista constancia de que se ofreció al adolescente participar voluntariamente en algún programa.

La Figura 3 muestra el cálculo del indicador de investigaciones iniciadas por el ministerio público en cada estado que motivan vinculación a proceso (expresado en porcentajes). Las variaciones en las cifras responden, más que nada, a la incertidumbre sobre cómo se evita la judicialización en esos casos y resulta muy difícil explicar las grandes diferencias entre estados. Más aún, si se observa que algunas entidades federativas tuvieron que ser excluidas del gráfico por reportar más vinculaciones a proceso que investigaciones iniciadas (situación posible, aunque excepcional).

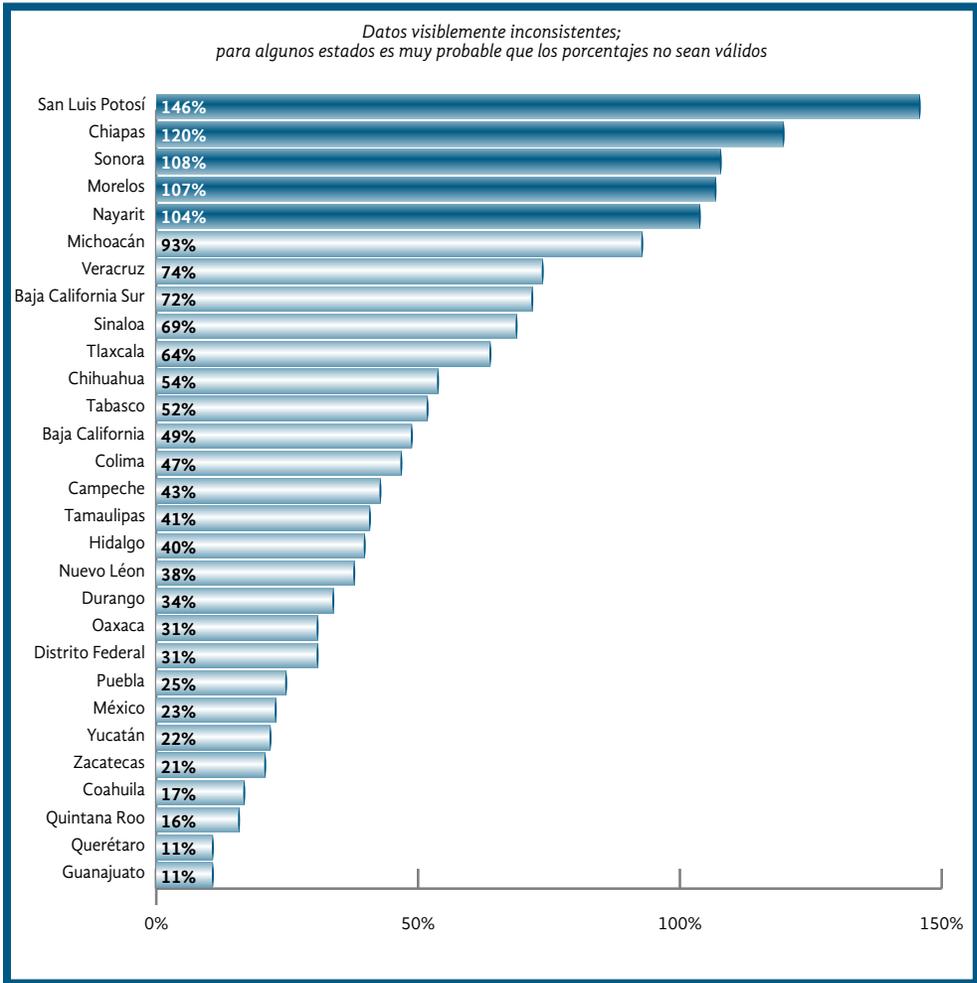
También llama la atención que los porcentajes cubran casi todo el espectro posible, mientras que sería más razonable una concentración de los datos alrededor de un 20% (que representan los valores verificados en Morelos, 20%, y Guanajuato, 10%, y parecen ser los que mejor reflejan el sentido del artículo 18 constitucional). Los datos tenderían a mostrar sobre todo la heterogeneidad de criterios para disponer los casos por parte de los ministerios públicos, aunque también es posible explicar estas diferencias por problemas en la definición de qué es una “investigación” y qué un “proceso judicial abierto”.<sup>80</sup>

79 Esta secuencia en su línea principal ordinaria y sus salidas laterales es la que pretende cuantificarse. Un ejemplo de este enfoque se muestra en la Figura 2, que solo incorpora cuanto ocurre en las sedes judiciales.

80 El que no existan procedimientos confiables de captura de datos que diferencien una audiencia de “control de detención” y una de “vinculación a proceso”, por un mismo hecho relativo a un mismo adolescente, puede dar lugar a la cuantificación de dos procesos judiciales en vez de uno, en particular si las carpetas o los números de registro contienen identificadores distintos.



**Figura 3.** Porcentaje de investigaciones abiertas por el ministerio público que se judicializan, 2011<sup>81</sup>



**Fuentes:** Censos del INEGI, y datos recolectados en las procuradurías y los poderes judiciales de cada estado.

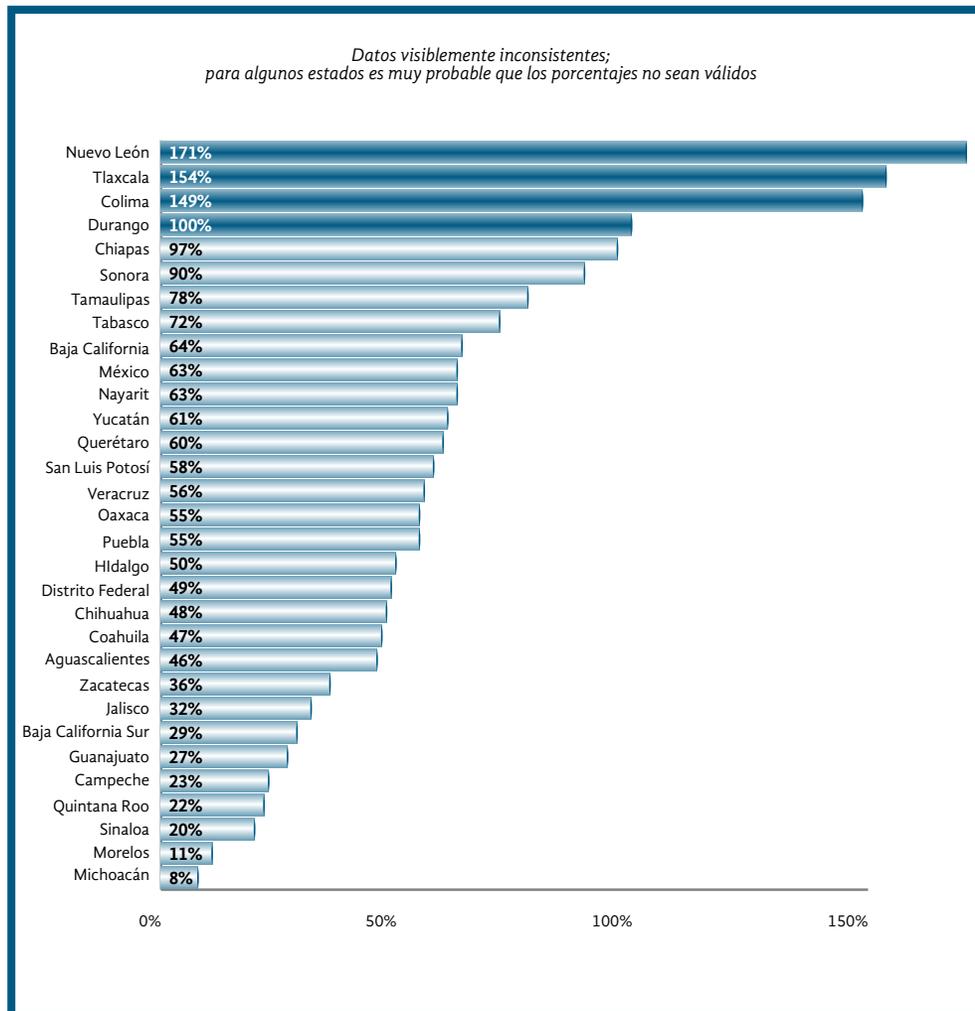
Otro indicador que sería necesario calcular a partir de los censos del INEGI es el referente al número de adolescentes internados en función de los procesos judiciales abiertos, lo cual mostraría de alguna forma la excepcionalidad de la privación de libertad. Sin embargo, se presentan las mismas deficiencias que en la figura anterior (en especial, la gran variabilidad entre estados). Algunas explicaciones posibles son las de casos como Michoacán, donde se judicializa el 93% de las investigaciones y se inter-

na al 7.7% de los adolescentes vinculados a procesos (*idem* Baja California Sur y Sinaloa), lo que lleva a diagnosticar que el ministerio público en ese estado no está aplicando el principio de oportunidad, el cual se habría desplazado para su aplicación en sede judicial, pero esto es una mera conjetura mientras no se tenga la certeza de que los datos recolectados poseen la calidad necesaria. Una situación distinta podría predicarse de Guanajuato, Quintana Roo o Zacatecas, donde ambas cifras son bajas.

81 El dato resulta dividiendo el número de “procesos judiciales abiertos” por el de “investigaciones abiertas” por el ministerio público. Se excluyeron Aguascalientes y Guerrero, por falta de dato, y Jalisco, por arrojar un 825%, en virtud de que son cuestionables los porcentajes superiores al 100%.

Más que establecer conclusiones, aquí se percibe la necesidad de profundizar los estudios sobre la calidad de los datos. En la Figura 3 es significativa la falta de datos o la exclusión de otros por ser inconsistentes aparentemente.<sup>82</sup>

**Figura 4.** Porcentaje anual de adolescentes internados con respecto al número de procesos judiciales abiertos, 2011<sup>83</sup>



**Fuentes:** Censos del INEGI y datos recolectados en los poderes judiciales y las secretarías de seguridad pública de cada estado.

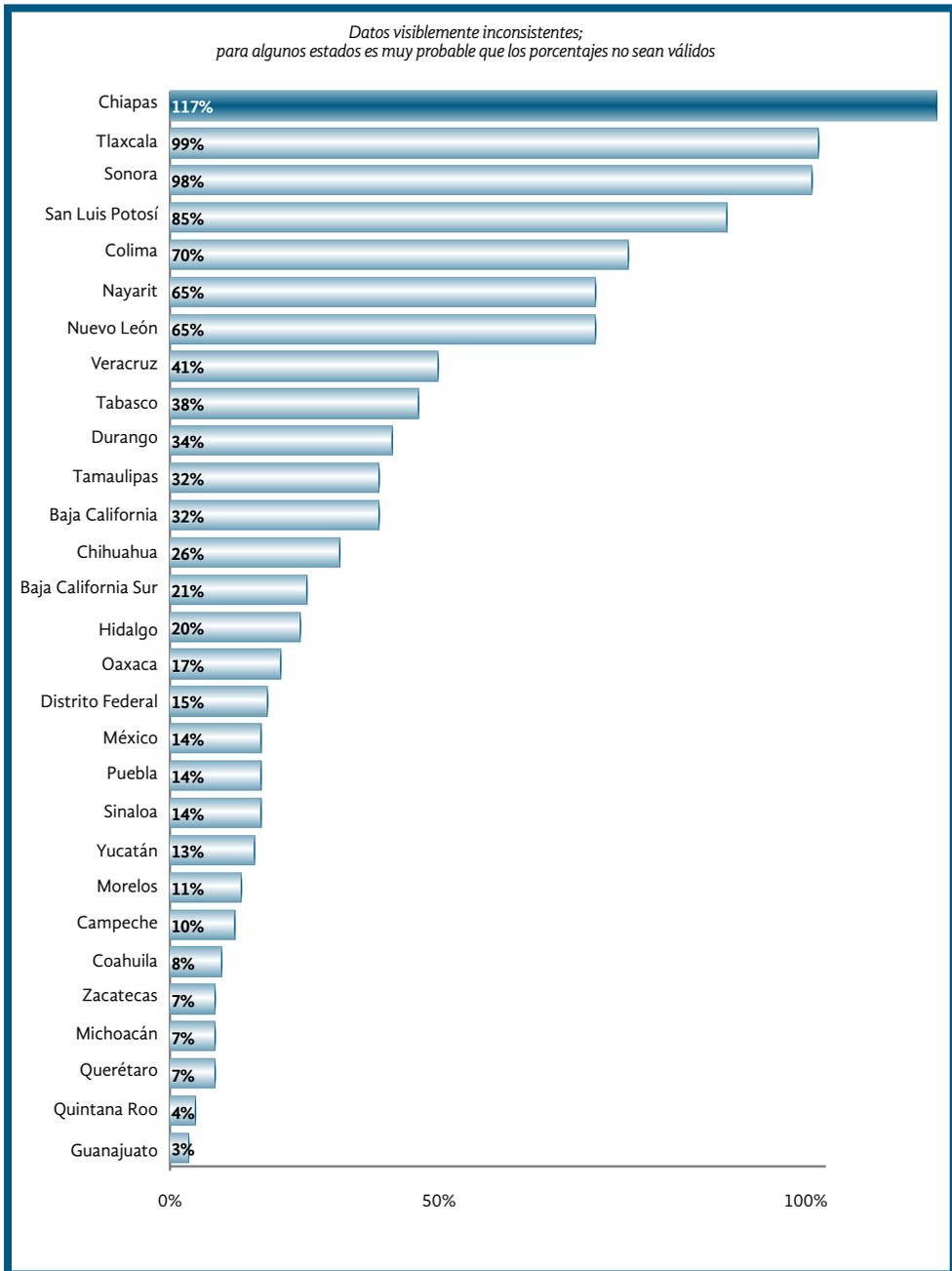
82 Los datos publicados por el INEGI contienen muchos vacíos, muy probablemente porque no pudo encontrar la información suficiente en algunos de los órganos de esos estados.

83 No se incluye Guerrero, por datos faltantes. Colima, Nuevo León y Tlaxcala presentan más internamientos que procesos abiertos durante el año, lo cual exhibe una incongruencia.

Para atenuar la fuente de mayor complejidad en los datos (el proceso judicial y su variada terminología, instancias y formalidades), se generó en la Figura 5 un indicador que vincula las “investigaciones abiertas” con los “ingresos a los centros para

adolescentes”. Estos cálculos también evidencian un amplio espectro numérico y algunas incongruencias, como es el caso de Tlaxcala, con un 98.6% de investigaciones que derivan en internación, frente a un 64.2% que deriva en un proceso judicial.

**Figura 5.** Porcentaje de internamientos con respecto al número de investigaciones abiertas, 2011



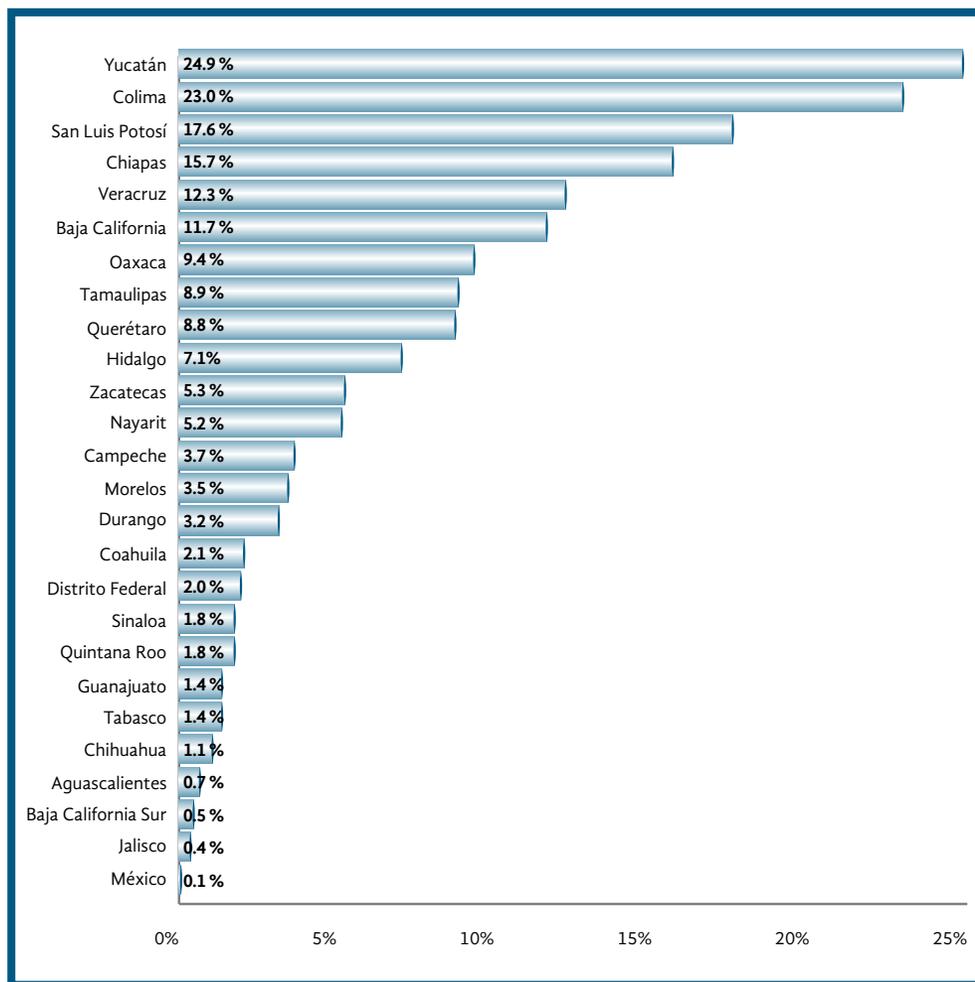
**Fuentes:** Censos del INEGI y datos recolectados en las procuradurías y las secretarías de seguridad pública de cada estado.



Finalmente, en las Figuras 6 y 7 se proponen dos indicadores para evaluar debido proceso y la excepcionalidad de la internación; estos datos tendrían menor probabilidad de error, pues proceden de un solo órgano y no del cruzamiento entre dos órganos independientes. Los valores obtenidos muestran algunos estados con valores altos de absoluciones (entre el 10 y

el 20%), si bien siguen siendo bajos al compararlos con indicadores internacionales (en Costa Rica, por ejemplo, el mismo indicador alcanzó el 25%). Preocupa especialmente la larga lista de resultados significativamente bajos, que pueden ser interpretados de diferentes maneras pero que debieran ser explicados por las propias instituciones implicadas.

**Figura 6.** Porcentaje de egresos de los centros de internamiento por resolución absolutoria, comparado con el de procesos abiertos, 2011<sup>84</sup>



**Fuentes:** Censos del INEGI y datos recolectados en las secretarías de seguridad pública de cada estado.

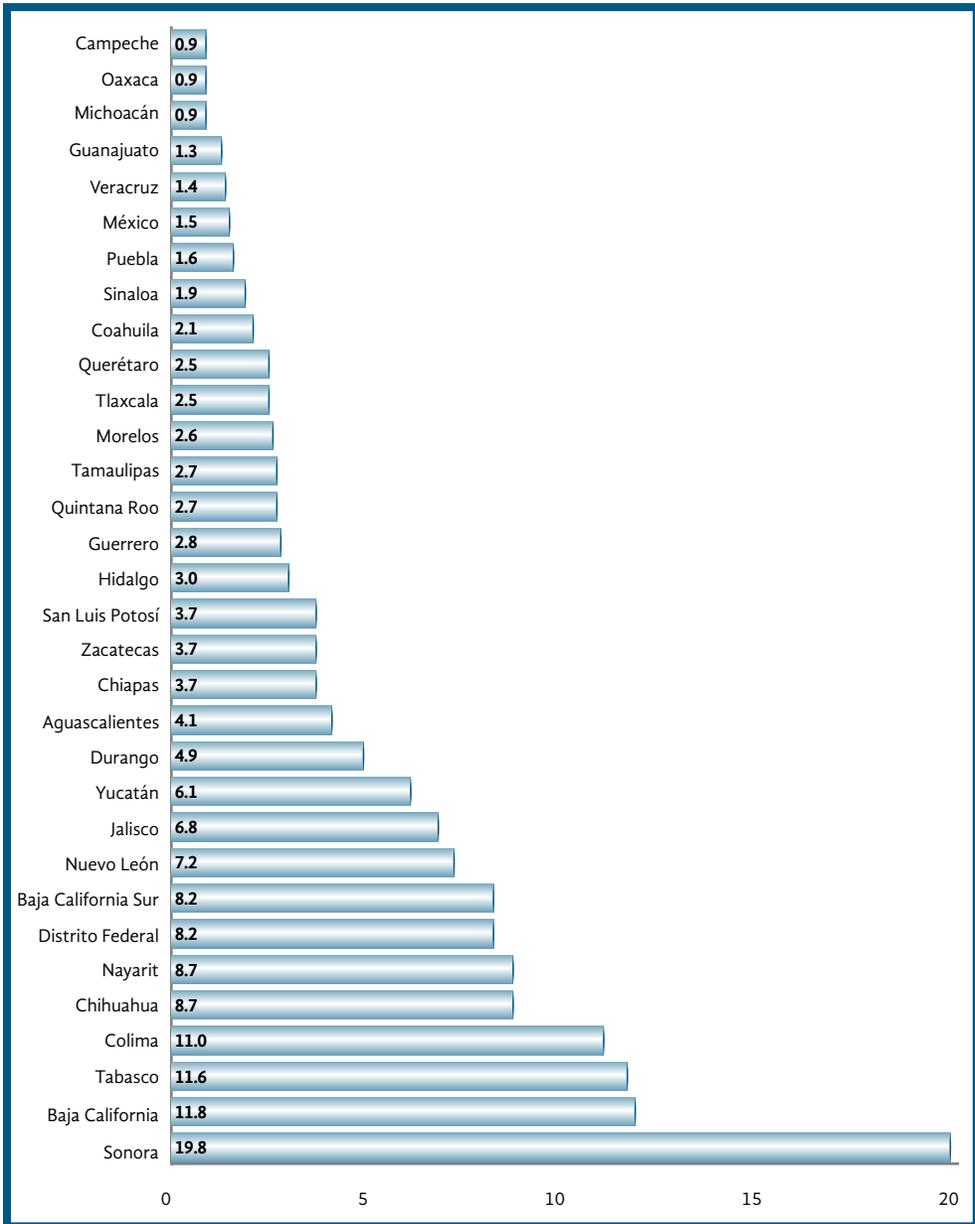
Para comparar el número de adolescentes internados (el dato utilizado no es el de ingresos en el centro de internación, sino el de un corte anual que se realiza censando la población in-

ternada), en la Figura 11 se los divide entre la población de adolescentes de 12 y de 17 años de edad en cada estado, para lograr una cifra comparable entre todos.

84 El dato correspondiente a Nuevo León, 142%, probablemente es inconsistente. No hay datos para Guerrero, Michoacán, Puebla, Sonora y Tlaxcala.

Si bien los resultados de la Figura 7 son más homogéneos, las interpretaciones de los valores extremos son difíciles al no disponerse de cifras adicionales.

**Figura 7.** Adolescentes en centros de internamiento por cada 10,000 adolescentes, 2011



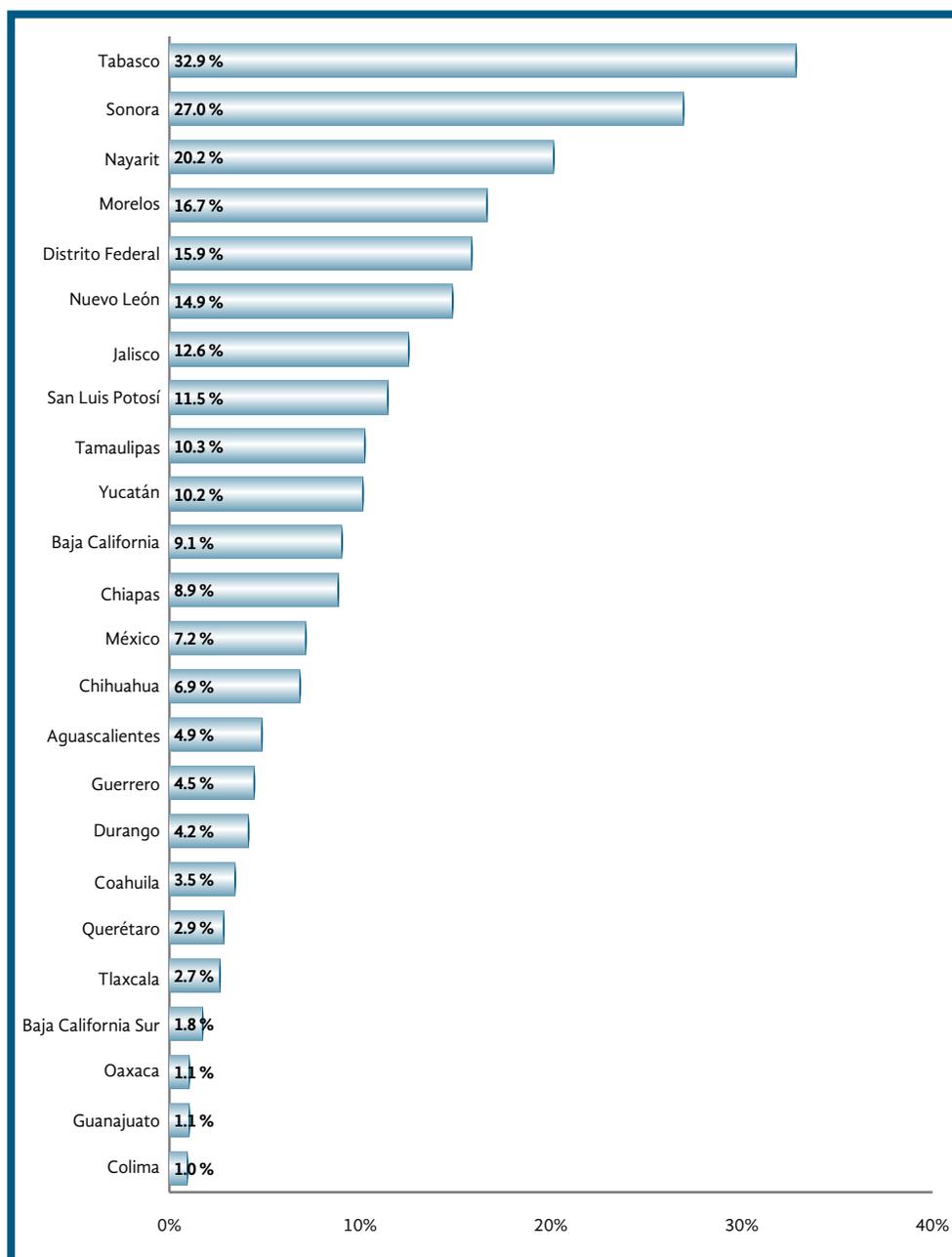
**Fuentes:** Censos del INEGI y datos recolectados en las secretarías de seguridad pública de cada estado.

La conclusión preliminar del cálculo de estos indicadores es que, de nueva cuenta, la calidad de los datos parece insuficiente para un cálculo confiable. Muchos estados registran faltantes de información y es probable que haya cierta confusión al momento de capturar los datos so-

bre qué incluir. De todas formas, se considera loable el trabajo del INEGI para producir estos datos, pues fomenta una cultura de medición y evaluación, y a partir de posibles inconsistencias exhibe la urgencia de analizar las eventuales causas de los errores.

Como se verá en las siguientes figuras, aquí se realizaron cálculos adicionales —que no agotan todos los cálculos posibles en función de las variables incluidas por el INEGI en los censos.

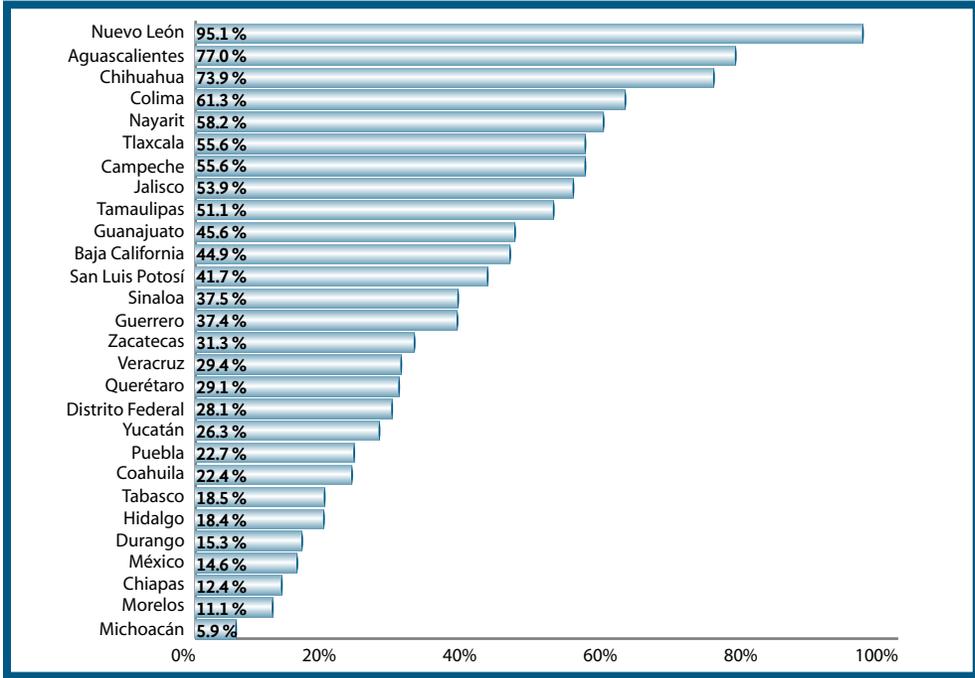
**Figura 8.** Porcentaje de “reincidentes” entre los adolescentes ingresados en los centros de internación, 2011<sup>85</sup>



**Fuentes:** Censos del INEGI y datos recolectados en las secretarías de seguridad pública de cada estado.

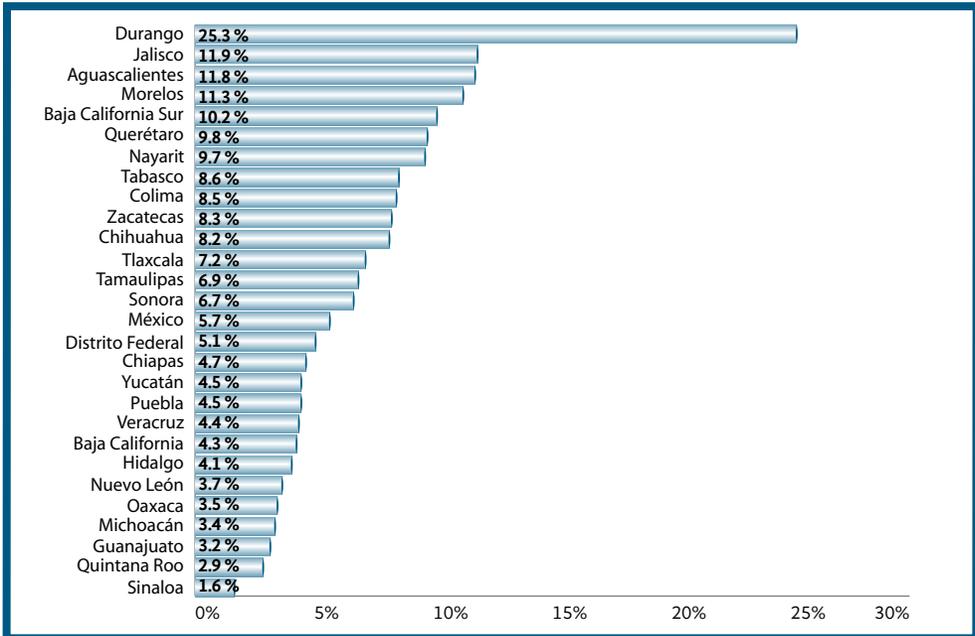
85 No se incluyen Campeche, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas, debido a la falta de datos.

**Figura 9.** Adolescentes internados en proceso (en etapa de resolución) como porcentaje del total de internados, 2011<sup>86</sup>



**Fuentes:** Censos del INEGI y datos recolectados en las secretarías de seguridad pública de cada estado.

**Figura 10.** Procesos judiciales iniciados por homicidios atribuibles a adolescentes como porcentaje del total de procesos judiciales iniciados por homicidios (incluyendo adultos), 2011<sup>87</sup>

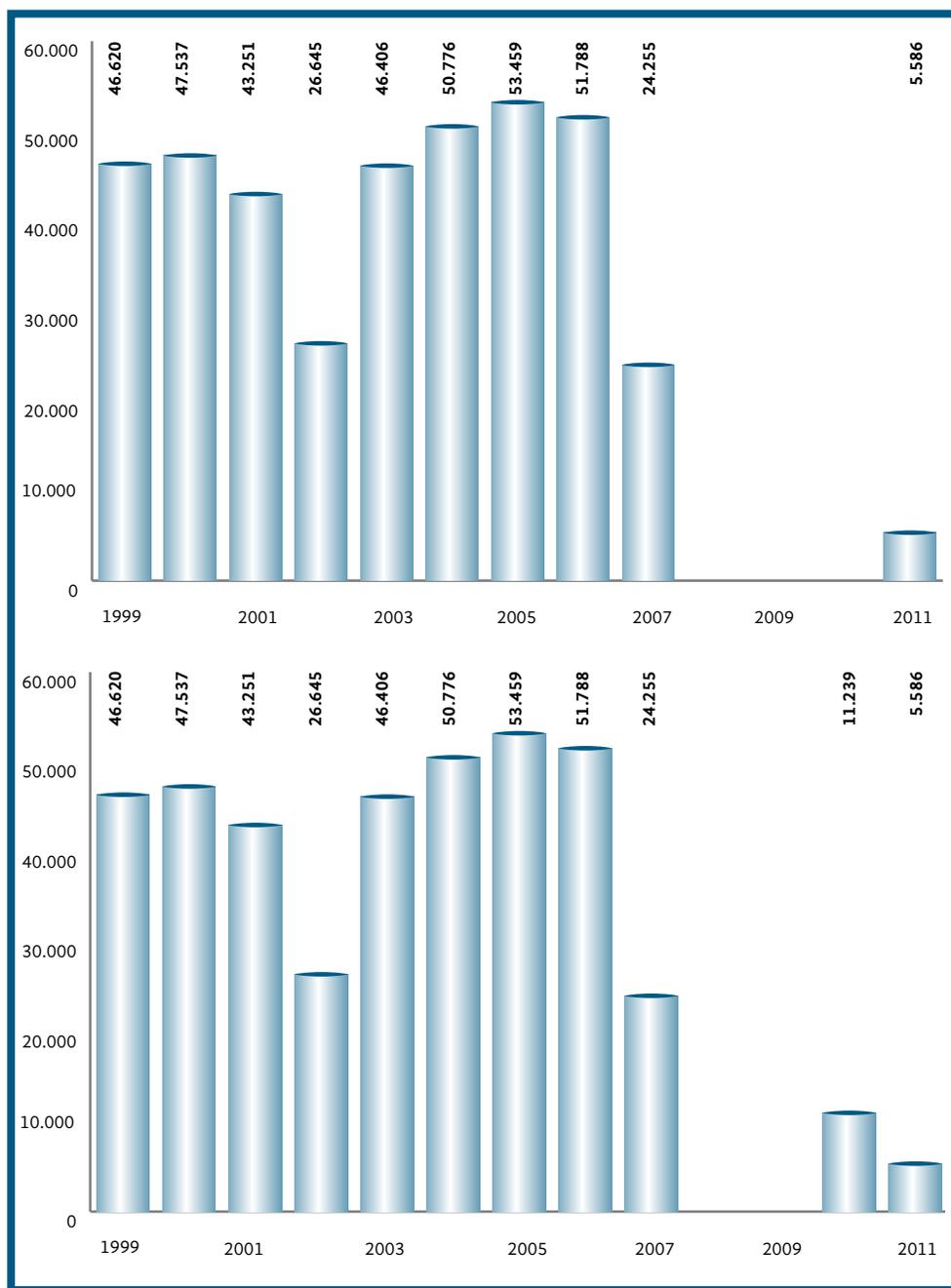


**Fuentes:** Censos del INEGI y datos recolectados en los poderes judiciales de cada estado.

86 Se excluyen Baja California Sur, Oaxaca, Quintana Roo y Sonora por falta de datos.

87 Fue excluido Coahuila por falta de datos. El INEGI reporta un total de 95 procesos judiciales por homicidio iniciados en Durango, de los cuales 24 fueron atribuidos a adolescentes.

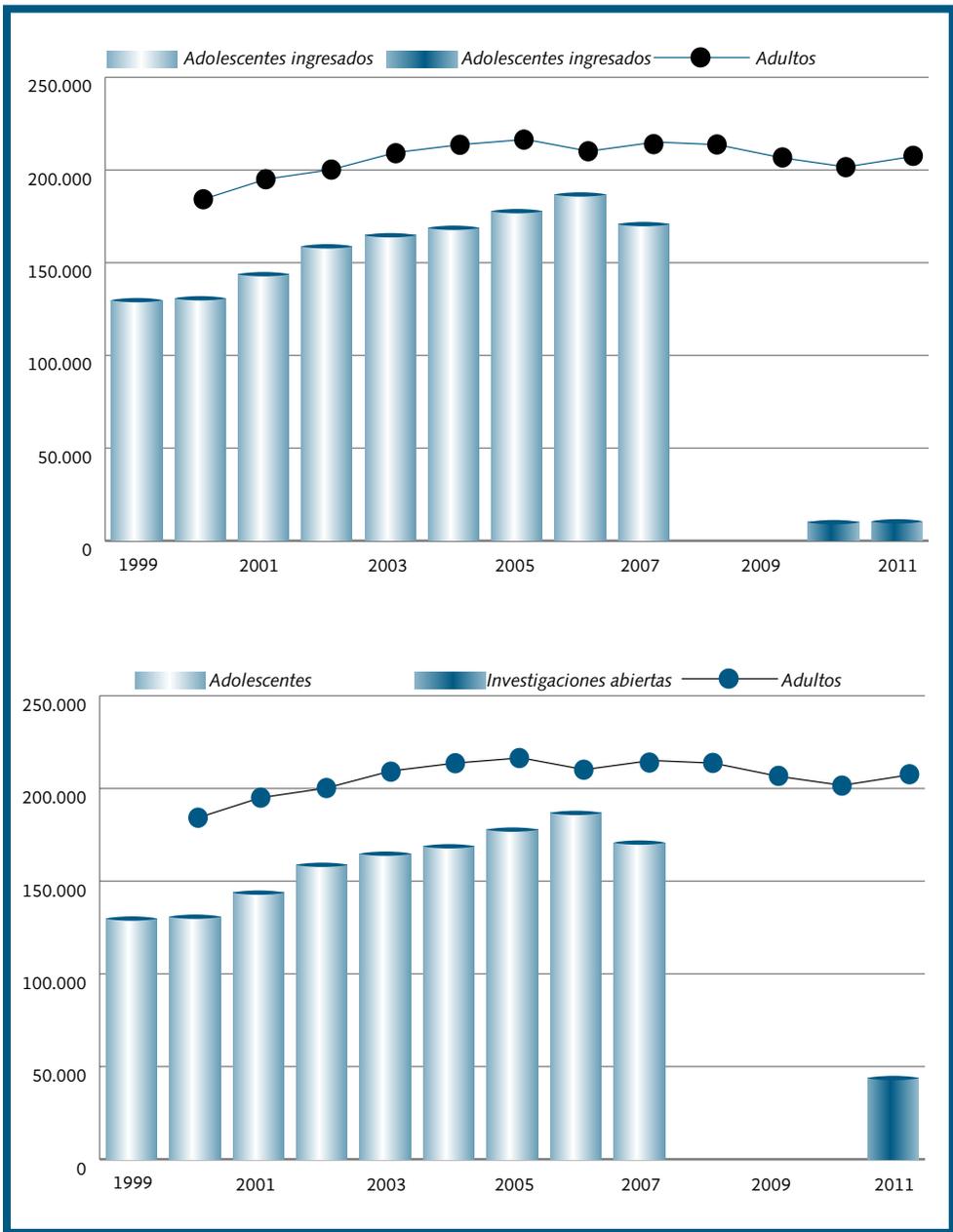
Figura 11. Población de los centros de internamiento para adolescentes, 1999-2011<sup>88</sup>



Fuentes: Series del INEGI 1999–2007; censo del INEGI 2012, y datos recolectados en las secretarías de seguridad pública de cada estado.

88 Las series que venía publicando el INEGI se descontinuaron en 2008 y actualmente no están accesibles en el sitio de Internet respectivo. Los datos de 2010 y 2011 se calculan con otra metodología. Los descensos visibles en los años 2002 y 2007 obedecen a datos incompletos.

**Figura 12.** Adolescentes ingresados a los consejos tutelares (1999 a 2007) y a los centros de internamiento (2010 y 2011), y adultos procesados en primera instancia (2000 a 2011)

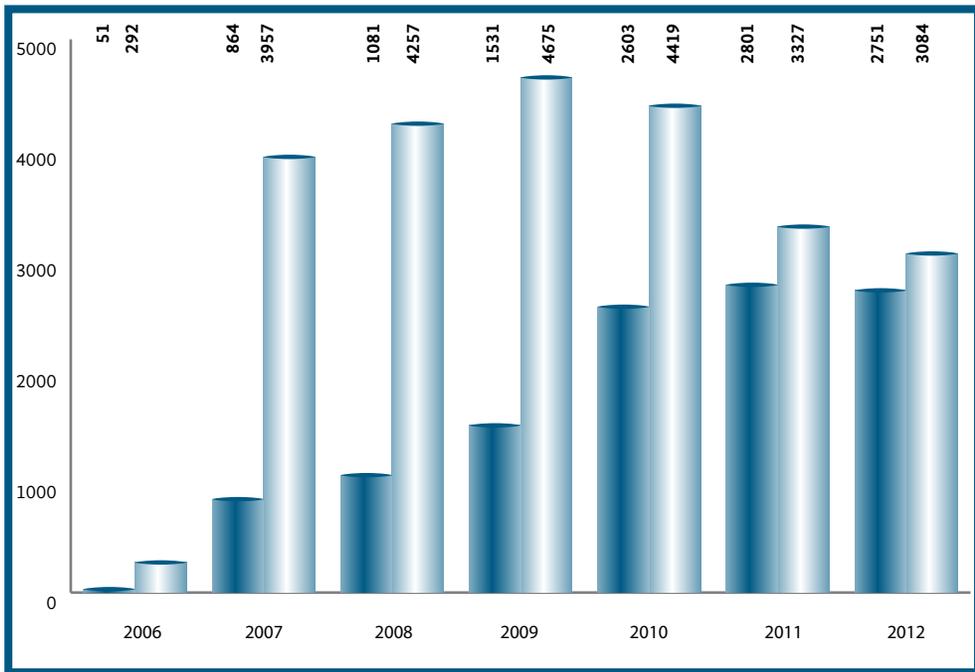


**Fuentes:** Series del INEGI 1999–2007; censos del INEGI 2011 y 2012, y datos recolectados en las secretarías de seguridad pública de cada estado.

Con respecto a los delitos federales, no es posible precisar su evolución en el largo plazo, aunque existen datos recopilados por la Procuraduría General de la República que permiten apreciar un incremento sostenido de los delitos diversos (o sea, aquellos no vinculados con los delitos

contra la salud). Asumiendo que en 2011 se iniciaron 42,480 investigaciones a adolescentes, a nivel nacional (dato de los Censos del INEGI), las conductas antisociales federales tendrían un 14.4% de incidencia sobre el total.

**Figura 13.** Adolescentes “indiciados” por delitos del fuero federal, 2006-2012



**Fuente:** Procuraduría General de la República.<sup>89</sup>

La conclusión de este análisis preliminar de calidad es que las contradicciones e inconsistencias son demasiado grandes como para que los datos, tal como están, sean útiles para calcular los indicadores. Compatibilizar datos de diferentes entidades federativas y órganos (cada uno con sus peculiaridades) es una tarea difícil que requiere procesos de homologación de las definiciones

de cada variable para que sean comparables. Es probable que exista una confusión jurídica sobre cada dato estadístico y estén recolectándose magnitudes no comparables. El esfuerzo del INEGI es extraordinario, pero es evidente que persisten problemas de calidad en las unidades de estadística de cada órgano, en la mayoría de las entidades federativas.



<sup>89</sup> Los datos fueron suministrados por la Dirección de Estadísticas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en respuesta a una solicitud de información. También fueron publicados por la Fundación Pantalla, disponibles en: <http://goo.gl/gjWeZ>. Los de 2012, a su vez, resultan de una estimación basada en los datos de enero a julio.



## 4. Estudios y opiniones sobre la implementación del sistema de justicia para adolescentes

En México se han realizado importantes estudios y vertido múltiples opiniones sobre la implementación del sistema de justicia para adolescentes, algunas de las cuales se citan a continuación, no solo por su agudeza, sino por la relevancia social de quienes las formularon:<sup>90</sup>

Dra. Ruth Villanueva Castilleja: "la prevención y el seguimiento ni siquiera figuran", "es positivo que en México exista la separación absoluta de personas adultas y menores de edad". Y enseguida remarcó "la necesidad de contar con profesionistas especializados en menores de edad infractores, no en derecho penal ni en amparo, que entiendan con un enfoque distinto el derecho y su aplicación para esta población".

Paula Ramírez, protagonista por parte de UNICEF México del proceso de reforma: "como muchas reformas legales que se han registrado en materia de infancia y adolescencia en América Latina, la reforma del sistema de justicia para adolescentes se encuentra frente al gran desafío de la efectividad".

Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, AC, CONATRI: "se tiene que reconocer con humildad que ya hemos ingresado a una crisis y que las reformas que se hicieron hace cuatro años a la Constitución se instrumentaron sin la planeación adecuada y sin el soporte económico que hiciera viable y exitosa su aplicación".

Raúl Plascencia Villanueva, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: "a cuatro años de que se concretaron reformas en esta materia se carece de recursos, infraestructura y personal especializado para que se aplique en los hechos".

Como contrapartida, la evaluación más reciente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH, estima en un 86.35% el grado de adecuación a nivel nacional de las legislación en

las entidades federativa al contrastarlas con las *Reglas de Beijing*.<sup>91</sup>

Este claroscuro puede entenderse a la luz de la evolución histórica de la justicia para adolescentes, donde las garantías procesales han tenido preeminencia constante. México no ha estado al margen de esas tendencias, pero es evidente que el artículo 18 constitucional fijó también otros objetivos que serán analizados a continuación.



90 Iruretagoyena, Amelia, "Situación del Sistema Integral de justicia para Adolescentes: Visión interdisciplinaria", *Revista Amicus Curiae*, México, Año V, Número 1, febrero 2012, <http://goo.gl/C2Gxs>.

91 CNDH, "Justicia para Adolescentes", *Armonización de la Legislación de las Entidades Federativas respecto de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*, <http://goo.gl/dktuS>.



## 5. Análisis con base en los pilares definidos a partir del artículo 18 constitucional

La primera visión acerca del desarrollo legislativo que ha tenido el artículo 18 constitucional es la de una gran diversidad de leyes con diferencias sustantivas en sus denominaciones y en el lenguaje utilizado. Un análisis general permite afirmar que la mayoría de las leyes atienden a regular la procuración e impartición de justicia, mientras que los demás aspectos de dicho artículo constitucional son abordados en menor grado —por ejemplo, el del carácter sistémico de la justicia para adolescentes—. <sup>92</sup> Además, según la SCJN, “puede afirmarse que el carácter sistémico de la justicia juvenil deriva de la comprensión de diversas facetas del problema de la delincuencia juvenil...”; en este sentido, aspectos en política criminal como el de la prevención y otros, no necesariamente son ajenos a la norma que regula el sistema integral de justicia para adolescentes. La aplicación supletoria de la legislación penal de adultos preocupa en alguna medida, sobre todo cuando la legislación supletoria no es un código procesal penal acusatorio; lo anterior también implica aceptar que hay situaciones que podrían no estar previstas y por ello se resuelven en manera no especializada.

El respeto a la intimidad de los adolescentes ha sido adecuadamente tratado por las legislaciones, y en particular la protección de sus datos personales. Sobre la publicidad del proceso se observa que en algunos estados es reservado por defecto (por ejemplo, Morelos) y el adolescente puede decidir si la acepta, mientras que en otros es público por defecto y el adolescente puede solicitar la reserva (por ejemplo, en Baja California). Por último, la destrucción de los registros —prevista en las legislaciones— debería cuidar que no queden versiones informáticas.

En los últimos años se han presentado en los sistemas de justicia para adolescentes casos que mueven a preguntarse si los códigos penales de fondo deberían prever algunas situaciones específicas para los adolescentes. Un ejemplo son las que en Estados Unidos han sido llamadas *Leyes Romeo y Julieta* —existentes también en diversos países latinoamericanos—, que consisten en incluir en los códigos penales de fondo excep-

ciones para los casos de delitos sexuales tipificados. <sup>93</sup> Otro ejemplo es el de la publicación de imágenes que podrían encuadrarse como pornografía infantil, en cuyo caso la legislación penal está concebida para castigar a usuarios y productores de dicha pornografía, pero en cambio su aplicación puede resultar excesiva cuando son adolescentes quienes publican fotografías en una red social digital, incluyendo a aquellos que publican las imágenes de ellos mismos. En estos casos, siguiendo la letra de los códigos penales, no cabría excepción ni discrecionalidad. Este tema es especialmente relevante en la coyuntura actual de México, donde se debate sobre la pertinencia de un Código Penal Único.

Aparte, la legislación debería tener en cuenta en la ejecución de las medidas la situación particular de las niñas, <sup>94</sup> los adolescentes con discapacidad, los miembros de comunidades originarias, los adolescentes emancipados y la de quienes padezcan trastornos mentales, especialmente en los centros de internación.

### 5.1. Sistema integral

Varios especialistas entrevistados mencionaron que, en la práctica, no existe el carácter “sistémico” que establece el artículo 18 constitucional en México. Otros autores como Amelia Iruretagoyena señalan que el “sistema requeriría un órgano coordinador especializado”. <sup>95</sup>

Por su parte, la SCJN entiende que “el carácter sistémico de la justicia juvenil deriva de la com-

<sup>93</sup> Wood, Chauntelle R., “Romeo and Juliet: The 21st Century Juvenile Sex Offenders”, *Southern University Law Review* (en prensa), <http://ssrn.com/abstract=2021262>. Por ejemplo, el Código Penal del Paraguay (artículos 135 fracciones 6 y 137) deja a la discrecionalidad del juez la aplicación de la pena cuando la relación sexual es entre adolescentes, siempre que ambos la consientan. El segundo párrafo del artículo 308 bis del Código Penal de Bolivia dice: “Quedan exentas de esta sanción las relaciones consensuadas entre adolescentes mayores de doce años, siempre que no exista diferencia de edad mayor de tres (3) años, entre ambos, y no se haya producido violencia ni intimidación”.

<sup>94</sup> Las niñas han mostrado históricamente ser una minoría en el sistema de justicia para adolescentes, pero tienen necesidades especiales; por ejemplo, tras concebirlos en los centros de internación, separan a sus hijos después de cierta etapa de desarrollo.

<sup>95</sup> “La evidencia manifiesta que el sistema de justicia para adolescentes requiere de un órgano coordinador especializado que impulse una política pública integral, preventiva, de protección y de reintegración social, con enfoque restaurativo”. Iruretagoyena, Amelia, *op. cit.*, nota 91.

<sup>92</sup> Es por esto que la denominación más precisa de las leyes de justicia para adolescentes de las entidades federativas es la de Tlaxcala: Ley de Procuración e Impartición de Justicia para Adolescentes.



prensión de diversas facetas del problema de la delincuencia juvenil, que abarcan tanto aspectos de política social como de política judicial, criminal y de control de gestión, que pueden identificarse como: **1)** prevención, **2)** procuración de justicia, **3)** impartición de justicia, **4)** tratamiento o ejecución de la medida, y **5)** investigación, planificación, formulación y evaluación de las políticas que incidan en la materia”.<sup>96</sup>

La definición de “sistema” puede tomarse de Ludwig von Bertalanffy en su Teoría General de los Sistemas, según la cual se trata de un “complejo de elementos que interactúan”.<sup>97</sup> Cuando el artículo 18 constitucional establece el carácter sistémico de la justicia para adolescentes no solo está refiriéndose a las interacciones previstas en los códigos procesales, implícitos en todos los procesos judiciales, sino a que las personas y las instituciones que intervienen deben interactuar de tal forma que se optimice la finalidad del sistema, o sea “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” y “adecuar la justicia para adolescentes a la doctrina de la protección integral de la infancia, y los instrumentos internacionales en que esta se recoge”.<sup>98</sup> La interacción en el sistema no consiste, entonces, en la simple comunicación procesal “en el caso”; se esperaría cierta organización y flujo de información capaz de contribuir a su finalidad y maximizarla. Esta interacción ha sido interpretada por distintos especialistas como coordinación, organización o intercambio de información y conocimiento que genere uno de los efectos esperados del sistema, el de ser mucho más que la suma de sus partes.

La “comprensión de diversas facetas” aludida por la SCJN y la finalidad del sistema parecen imposibles de alcanzar sin mecanismos e instancias de coordinación y sin el flujo continuo y público de información básica de calidad —incluyendo, como mínimo, la jurisprudencia y la información estadística de todas las instancias implicadas.<sup>99</sup>

96 Registro 168772, *op. cit.*, nota 21.

97 Etimológicamente, la noción de “sistema” proviene de los vocablos griegos *syn* e *istemi*, que traducidos en conjunto a nuestro idioma significarían “reunir en un todo organizado”. Bertalanffy, Ludwig von, *Teoría General de los Sistemas*, Fondo de Cultura Económica, 1976.

98 Registro 168773, *op. cit.*, nota 36.

99 Otros sistemas engloban estas características dentro del concepto “homeostasia”, definido por Walter B. Cannon como la propiedad de un sistema abierto de regular su ambiente interno para mantener una condición estable y alcanzar sus fines, mediante múltiples ajustes de equilibrio dinámico controlados por mecanismos de regulación interrelacionados.

El concepto está presente de la siguiente manera en las *Reglas de Beijing*:

30.3 Se procurará establecer con carácter regular un mecanismo de evaluación e investigación en el sistema de administración de justicia de menores y recopilar y analizar los datos y la información pertinentes con miras a la debida evaluación y perfeccionamiento ulterior de dicho sistema.

En México, se considera que en el diseño actual de la justicia para adolescentes son incipientes el carácter sistémico y la integralidad; no existen mecanismos de coordinación entre los actores e instituciones participantes; los programas comunitarios y la participación de la sociedad civil se limita a unos pocos casos, y no hay políticas públicas para promoverlos.

Los esfuerzos del INEGI —con la colaboración de las entidades federativas, la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, AMIJ, y la Comisión Nacional de Tribunales de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, CONATRI— son encomiables; el solo hecho de considerar la necesidad de información y la actualización metodológica de sus formatos es un paso relevante hacia el futuro. Resolver los problemas de calidad de la información se avizora como la próxima tarea.<sup>100</sup>

En Guanajuato se ha identificado como factor de éxito la existencia de dos redes institucionales. La primera fue creada por iniciativa de la Procuraduría General de Justicia y se denomina Red de Atención Integral Especializada en Adolescentes (que aunque no está prevista en la Ley de Justicia para Adolescentes, la entienden como implícita). Integran dicha red el Poder Judicial, la Secretaría de Seguridad Pública, el Sistema DIF, instituciones de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil e instituciones privadas, como los Centros Nueva Vida, la Universidad del Instituto Mundial, Sumar Contigo y la Universidad La Salle. Funciona con base en un convenio de colaboración firmado por los miembros y acuerdos bilaterales con la propia Procuraduría.

Esta red tiene un “catálogo de servicios” a través del cual el ministerio público, con apoyo de

100 Algunos aspectos son de diseño; puede percibirse que es necesario que los datos sean discriminados al menos en los casos de personas menores de 18 años. El estudio “La violencia juvenil en México: reporte de la situación, el marco legal y los programas gubernamentales”, Banco Mundial 2012, muestra la dificultad de utilizar estadísticas con grupos etarios no acordes a la legislación, <http://goo.gl/j7i20>.

las áreas técnicas, busca el programa adecuado para cada adolescente, quien a su vez no necesita reconocer los hechos, ni confesar su participación en ellos, sino únicamente aceptar participar en el programa; su participación no es incompatible con el proceso que se le sigue.

Durante las reuniones periódicas de esta red se analiza siempre el funcionamiento del sistema integral de justicia para adolescentes estatal, centrando la discusión generalmente en algún aspecto relevante.

La segunda red mencionada, con una estructura similar y en la que coinciden los miembros principales de la primera, fue creada por la Dirección de Reinserción Social para Adolescentes de la Secretaría de Seguridad Pública e incluye a los sistemas DIF municipales.

Ambas redes hacen el seguimiento para determinar el cumplimiento, por parte del adolescente, de los programas derivados de los respectivos acuerdos con la Procuraduría y las medidas ejecutadas por la Dirección de Reinserción Social para Adolescentes.

## 5.2. Derechos fundamentales

Según comentarios vertidos en las entrevistas, las garantías procesales son el terreno en el que más se ha avanzado dentro del sistema de justicia para adolescentes. Muchos entrevistados se dicen satisfechos con el sistema de garantías actual, en tanto que otros temen que el modelo procesal se haya aproximado demasiado al de adultos, perdiendo quizás algunos rasgos peculiares que eran esperables en virtud de la condición especial de los adolescentes.

Jueces del Distrito Federal entrevistados consideraron que aún falta profundizar en aspectos del debido proceso y el sistema acusatorio. La interpretación de la SCJN al analizar el párrafo del artículo 18 constitucional que establece la "independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas", es que "de esta expresión se valió el Poder Reformador para inscribir el sistema de justicia juvenil dentro de los procedimientos de corte acusatorio".<sup>101</sup> Preocupa especialmente que persista el procedimiento escrito en algunas entidades federativas (por ejemplo, en el Distrito Federal y Colima) y en la reciente legislación federal, en la medida en que dificulta la intermediación propia del modelo acusatorio.

101 Registro 168781, *op. cit.*, nota 39.

Algunos indicadores dan señales de la efectividad del debido proceso. La Figura 6 permite apreciar las absoluciones, que son siempre buena señal, aun admitiendo que podrían deberse a acciones que debieron ser desistidas. En este caso el indicador tampoco representa todas las absoluciones, sino únicamente aquellas ocurridas durante la internación preventiva —lo cual implica una subestimación.

Asimismo, preocupa la necesidad de una defensa capacitada y especializada —en particular tratándose de la defensoría pública—, algo esencial para la fortaleza y continuidad de un sistema de garantías.

Otros derechos —como el de intimidad— o los "derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos", se identifican en el marco legal en mayor o menor medida, pero es difícil apreciar su efectividad sin una revisión sistemática de la jurisprudencia y las denuncias presentadas ante las comisiones estatales de derechos humanos.

## 5.3. Especialización

La SCJN se ha referido a la "especialización" precisando que "su utilización en el artículo 18 constitucional puede entenderse en relación con: a) la organización del trabajo (especialización orgánica); b) la asignación de competencias; y, c) el perfil del funcionario".<sup>102</sup> También, que "es necesario que cada orden de gobierno implemente las medidas necesarias durante el proceso de selección que garantice la especialización y adecuación del perfil, previamente a acceder al cargo".<sup>103</sup>

En las entrevistas realizadas surgieron preocupaciones sobre cómo fueron seleccionados los jueces para adolescentes, señalando que, como una forma de asegurar el conocimiento del proceso, se dio preferencia a jueces penales de adultos con experiencia en derecho procesal.<sup>104</sup>

Por otra parte, la policía especializada está prevista en algunas legislaciones (por ejemplo, en la Ley de Justicia para Adolescentes de Guanajuato, artículo 59), pero es probable que sea la especialización más difícil de lograr. Hay estados donde se brinda capacitación a los policías en atención a los adolescentes, pero, salvo en las grandes

102 Registro 168773, *op. cit.*, nota 36.

103 Registro 168775, *op. cit.*, nota 38.

104 Se ha observado que muy pocos jueces proceden del antiguo sistema tutelar y que en algunos casos han ingresado por concursos abiertos, en tanto que en otros se prefirió seleccionarlos entre los miembros del Poder Judicial.



ciudades, resulta complicado. Las *Reglas de Beijing* advierten de alguna forma esa dificultad:

12.1 Para el mejor desempeño de sus funciones, los agentes de policía que traten a menudo o de manera exclusiva con menores o que se dediquen fundamentalmente a la prevención de la delincuencia de menores, recibirán instrucción y capacitación especial. En las grandes ciudades habrá contingentes especiales de policía con esa finalidad.

Algunos jueces consideran que la existencia de profesionistas de áreas sociales y psicología adscritos a los juzgados es una forma de abordar integralmente la situación del adolescente desde diferentes especialidades. Ruth Villanueva opina que la especialización está estrechamente ligada al carácter de “sistema integral”, entendiendo este, añade, como un “conjunto de instituciones, tribunales y autoridades especializadas, interrelacionados para la atención de los menores infractores en materia de prevención, procuración e impartición de justicia, y ejecución de medidas y el seguimiento de las mismas, que forman una unidad con plena independencia entre ellas, pero con el mismo fin común que comprende también el establecimiento de diversos programas como los de planeación, especialización, difusión, investigación científica y evaluación”.<sup>105</sup>

La especialización plantea un compromiso para que los estados establezcan programas de selección, inducción, preparación y capacitación de todos los operadores e instituciones involucradas en la justicia para adolescentes. Quienes trabajan con adolescentes deben recibir cursos sobre su proceso de desarrollo, las dinámicas familiares y aspectos psicosociales diversos para comprenderlos y no únicamente enfocarse en memorizar las legislaciones. Esto hace la diferencia entre la justicia para adolescentes y la de adultos.

## 5.4. Justicia alternativa

Las modalidades alternativas de justicia se hallan establecidas de alguna forma en casi todas las entidades (algunas tienen en proceso legislativo proyectos de leyes específicas, como es el caso de Baja California Sur).

Ya sea en las leyes de justicia para adolescentes o en las específicas sobre la solución alternativa de conflictos, existen formas de evitar en lo posi-

ble la judicialización de los adolescentes, donde predominan la mediación y la conciliación, o bien el acuerdo reparatorio y suspensión del proceso (Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Hidalgo, Nuevo León, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas).

En las entrevistas realizadas se observa la idea predominante sobre el carácter reparatorio de los acuerdos y no del restaurativo, e incluso hubo jueces que opinaron que dicha prevalencia podría ser discriminatoria en casos de precaria condición económica de la familia del adolescente, incumpliendo los objetivos de la reintegración social.<sup>106</sup>

La aplicación de alternativas puede ser por iniciativa del ministerio público (antes de ejercer la acción) o del juez (una vez vinculado a proceso el adolescente). En algunas entidades federativas quedan al arbitrio del ministerio público especializado, lo que parece limitar la amplitud que pretende el artículo 18 constitucional. En otras, se confía el procedimiento alternativo a los centros de justicia alternativa, lo que garantiza una mayor independencia —que va más allá de la establecida en el texto constitucional, pero satisface los mismos fines resaltados por la SCJN en lo que se refiere al “ánimo de dejar completamente abandonado el sistema tutelar anterior, en el cual no se daba esta independencia”.<sup>107</sup>

Las leyes existentes tienden, en general, a excluir las formas alternativas en cierto tipo de delitos o cuando las víctimas son niños, niñas o adolescentes.

Se apreció en las entrevistas que es poco frecuente —o probable— el procedimiento de mediación con una finalidad puramente restaurativa; si bien varios jueces consultados reconocieron los beneficios de que el adolescente conozca los sentimientos de la víctima o el ofendido, en apariencia los mediadores no están suficientemente entrenados en este procedimiento.

106 La justicia restaurativa, en oposición a la retributiva, se asienta en tres dimensiones importantes que involucran activamente, a su vez, tres aspectos distintos: responsabilidad del autor, restauración de la víctima y reintegración del adolescente a la comunidad. A diferencia de la justicia retributiva, en la cual la vulneración a la ley y el castigo consecuente constituyen el eje central, la restaurativa se centra en las consecuencias que una conducta antisocial ha supuesto para una persona en específico y la necesidad de repararlas. Su origen se sitúa en la decisión de un juez en Kitchener (Ontario, Canadá) que en 1979 promovió el encuentro entre unos jóvenes acusados de vandalismo y los dueños de las propiedades afectadas, para que el daño fuera reparado. Busca, pues, que el ofensor se responsabilice de las consecuencias de su acto, procurando que en el encuentro con la víctima haya una reconciliación basada en el perdón; también, que se restituya el vínculo social, procurando la reintegración del adolescente a la comunidad y, si es posible, la restitución misma del daño. Ver: <http://goo.gl/IGtdA> y [www.justiciarestaurativa.org](http://www.justiciarestaurativa.org).

107 Registro 168781, op. cit., nota 39.

105 Villanueva Castilleja, Ruth, et. al., *La justicia de menores infractores en la reforma al artículo 18 constitucional*, México, Porrúa, 2006, p. 67.

## 5.5. Internamiento como último recurso y por el tiempo más breve posible

Atendiendo a las cifras reportadas por el INEGI (Figuras 11 y 12) y a las visitas de campo realizadas para este Informe, se aprecia que los niveles de internación de adolescentes en México han disminuido drásticamente tras la reforma constitucional; esta parecen haber alejado al antiguo concepto tutelar de internar por situación de riesgo, como puede apreciarse en los datos publicados por el INEGI para los años 1999 a 2006, donde la parte más significativas de los internamientos se debían a “infracciones de vagancia, malvivencia, estado de ebriedad, molestar personas y menores no consignados”.

La privación de libertad ha disminuido tanto en el número de internamientos como en la población de los centros de internación —la cual se habría reducido a una décima parte—. Sin embargo persisten algunos problemas; específicamente, en la mayoría de las entidades los plazos máximos de internación son significativamente altos, tanto que se desvirtuaría el concepto de reintegración social y familiar.

En unos cuantos estados existen plazos mínimos de internación, lo cual impide a los tribunales considerar las circunstancias individuales del adolescente, la proporcionalidad y los objetivos de la reintegración.

En la Figura 9 puede verse una amplia variabilidad de adolescentes internados “en proceso” (durante la etapa de resolución); en algunas entidades los porcentajes son significativamente elevados y en otros muy bajos —como Morelos, con un 11.1%—, lo que podría ser un resultado de la implantación de la Unidad de Medidas Cautelares (UMECA). El tema ha sido tratado recientemente por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con la recomendación de revisar cada dos semanas la situación de internación preventiva.<sup>108</sup>

La creación de Unidades de Medidas Cautelares en Morelos ha demostrado ser un mecanismo

108 “§75. Todo niño detenido y privado de la libertad debe poder comparecer ante una autoridad competente en un plazo de 24 horas para que se examine la legalidad de esa privación de libertad. La prisión preventiva debe ser revisada con regularidad, preferentemente cada dos semanas”. *Informe conjunto de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia contra los niños sobre prevención de la violencia contra los niños en el sistema de justicia juvenil y las medidas con las que responder a dicha violencia*, 27 de junio de 2012, <http://goo.gl/m3Efy>.

institucional eficaz para garantizar el derecho de la persona a enfrentar su proceso penal en libertad bajo condiciones de supervisión.

## 5.6. Reintegración social y familiar

En las entrevistas, las medidas aplicadas en externación se describen como “individualizadas” e incluyen una serie de intervenciones, siendo las más frecuentes el tratamiento para la farmacodependencia, la atención psicológica, la promoción de habilidades para la vida (generalmente, capacitación para un ejercer un oficio o profesión) y la supervisión familiar. Sin embargo, se tiene noticia de pocos casos de programas que permitan al adolescente crear un nuevo grupo humano de interacción (por ejemplo, se menciona a adolescentes que ingresan a un grupo de teatro callejero). Los programas que podrían aproximarse a esta idea son los de reintegración académica o laboral, aunque en este caso los vínculos sociales resultan mucho más débiles que los necesarios para propiciar la reintegración social y familiar.

Un director del área de atención dijo: “podemos hacer muchas cosas, pero todas ellas muy frías”, refiriéndose precisamente a la creación de los lazos afectivos esenciales para la reintegración social y familiar. En otras entrevistas se mencionaron también los torneos deportivos que se organizan en los centros de internación, donde los adolescentes privados de la libertad compiten con estudiantes dispuestos a visitarlos.

En definitiva, a los programas de atención se les considera “individualizados” pero en realidad son un conjunto de diagnósticos y una combinación de intervenciones estandarizadas principalmente de corte terapéutico; y aunque su objetivo es el adolescente, predomina en ellos el vínculo pasivo con un profesionista.

En otros países —especialmente Canadá y Estados Unidos— se aprecia que la política pública se ha enfocado en promover entre las organizaciones de la sociedad civil la generación de ideas y propuestas innovadoras para la atención de adolescentes. Dichas organizaciones desarrollan una idea de reintegración social y familiar, la formulan y puede ser discutida con las autoridades encargadas del tratamiento. Si es aprobada, se definen un perfil de adolescente al que estará dirigida (y no a una conducta antisocial en específico), así como un criterio de supervisión y evaluación. Estos programas deberían recibir apoyo económico público.



La creatividad desplegada da lugar a muchas nuevas ideas que, evaluadas cuidadosamente, dan lugar a programas exitosos. Los programas de *boot camp* (que consisten en periodos breves de adiestramiento cuasi-militar), por ejemplo, han sido tan criticados como elogiados por diferentes sectores sociales. Es probable que un adolescente en particular se beneficie con reglas un poco más rigurosas y cree un grupo de interacción, aunque definitivamente no es para cualquier adolescente. En el extremo contrario están los programas denominados VOMP (*victim offender mediation program*), donde se desarrolla una sesión entre el adolescente y la víctima con la intervención de un mediador especializado y cuyo objetivo primordial es que el adolescente internalice que la víctima es una persona de carne y hueso con la que puede establecer una relación afectiva, lo que le ayudará a expresar sus sentimientos y, si es posible, a disculparse y ser comprendido por la persona a la que le produjo un daño. Los VOMP son una medida restaurativa y no necesariamente incluyen la reparación económica —o al menos no tienen ese objetivo.

Las medidas de atención y tratamiento basadas en la comunidad propician una mayor oportunidad de “reintegración social y familiar” que cualquier otro tratamiento psicológico o de desintoxicación. En los resultados de la investigación empírica para este Informe se advirtió no solo la falta de este tipo de programas, sino que las autoridades encargadas de la ejecución de medidas no conceptualizan plenamente la necesidad de involucrar a la sociedad civil.

En suma, las leyes derivadas del artículo 18 constitucional se han centrado en la procuración e impartición de justicia, dejando en segundo plano la creación y ejecución de programas de reintegración social y familiar. No obstante, experiencias exitosas en otros países ven en estos programas un mecanismo para garantizar los derechos de los adolescentes y una excelente política criminal preventiva capaz de cambiar su futuro, particularmente tratándose de aquellos que llegan al sistema por conductas antisociales leves. Para lograrlo, tales programas —como lo muestran también las experiencias exitosas— deben basarse en la participación de las comunidades y requieren de mecanismos de supervisión que garanticen tanto su eficacia como una metodología que asegure que el programa asignado en cada caso sea el que el adolescente realmente necesita.



## 6. Conclusiones y recomendaciones

### 6.1. Sistema integral

La existencia de instancias de coordinación y monitoreo del sistema de justicia para adolescentes, concebido eventualmente como “un todo”, es esencial para satisfacer el principio constitucional que lo define como “un sistema integral”.<sup>109</sup>

Estas instancias deben nutrirse de la información más completa y de la mejor calidad posible (jurisprudencial y estadística, sin descartar otras) para poder retroalimentar al sistema, identificando buenas prácticas, tendencias y anomalías. La realización de estudios comparativos entre estados también es una fuente primordial para el cumplimiento de los fines y objetivos fijados en el artículo 18 constitucional.

Tanto a nivel estatal como federal, y luego nacional, dichas instancias no pueden excluir a la sociedad civil, que a través de sus organizaciones debe estar representada y articulada, lo mismo que las universidades.

Fundamentalmente las instituciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, y defensoría pública deben fortalecer sus áreas estadísticas y de transparencia, de modo que garanticen la producción de los datos mínimos necesarios para la evaluación del sistema.

La participación de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia y la Comisión Nacional de Tribunales de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos es esencial para sistematizar los datos de los tribunales, que por su complejidad requieren mayor especialización.

El INEGI, por su parte, ha de continuar su tarea de coordinación y apoyo técnico para la producción de datos completos y confiables del sistema.

### 6.2. Derechos fundamentales

Aunque se percibe una moderada satisfacción por los objetivos alcanzados tras la reforma constitucional, el sistema de derechos procesales es perfectible, por ejemplo, en la profundización del sistema acusatorio y el fortalecimiento de la defensoría pública.

109 Nada impide que haya un sistema nacional con amplia interacción y coordinación entre los subsistemas estatales, del Distrito Federal y el federal. Esta unidad redundará en el interés de los adolescentes y es la interpretación más plausible del artículo 18 constitucional, que no ha querido decir “sistemas integrales”, sino que alude a “un sistema integral de justicia”.

La persistencia de procesos escritos en algunas jurisdicciones preocupa a varios jueces y académicos entrevistados, quienes consideran que es incompatible con el modelo acusatorio.

El monitoreo y seguimiento de la efectividad de los derechos fundamentales y específicos puede apoyarse en indicadores numéricos (como número de absoluciones, internamientos y aplicaciones del principio de oportunidad), pero estos son útiles, sobre todo, para establecer indicios y crear alertas que después sean verificadas, o no, a través de análisis de casos.<sup>110</sup>

### 6.3. Especialización

Entendiendo que la especialización orgánica, la de las competencias —preferentemente únicas y excluyentes de otras— y la de los procesos de selección son criterios ya establecidos en los procesos de reforma, otro aspecto de la especialización que requiere máxima atención es la capacitación permanente, que podría incluir instancias reflexivas y de evaluación del desempeño de todo el sistema, pues, como se ha señalado, la especialización se halla estrechamente vinculada con la integralidad y el carácter sistémico previstos por los principios constitucionales del artículo 18.

Se ha detectado que en la mayoría de los estados hay avances a nivel normativo, pero asimismo diversos retos en el operativo. La especialización del sistema no solo significa aprobar leyes “especializadas”, sino un cambio estructural. Por ejemplo, los estados mantienen las mismas estructuras preexistentes en las instituciones tutelares y el mismo personal, de manera que el cambio en las legislaciones no necesariamente se ha traducido en una transformación estructural y orgánica. Esto es aún más evidente en los centros de medidas privativas de la libertad, donde persisten las estructuras típicas del modelo tutelar y el personal no necesariamente recibió la capacitación debida sobre el sistema integral especializado.

En general, los operadores del sistema no siempre son seleccionados con los criterios adecuados ni reciben la suficiente preparación; salvo los jueces, agentes del ministerio público y defensores públicos.

110 Los indicadores tienen muchas ventajas y si se basan en datos confiables son contundentes, además de que exigen mucho menos recursos. El análisis de casos, que es más complejo, juega un papel complementario, pero fundamental.



## 6.4. Justicia alternativa

La no judicialización de los adolescentes en conflicto con la ley penal es esencial en la reforma constitucional y la justicia alternativa es el recurso institucional más eficiente para lograrla, pues ofrece salidas alternativas al proceso penal.

En este caso, hay aspectos en los que es necesario profundizar: los centros de justicia alternativa parecen ser instituciones más idóneas, especializadas y confortables para el adolescente y la víctima u ofendido, que las procuradurías o los juzgados, además de que dan independencia al procedimiento.

Es recomendable crear y fortalecer acuerdos restaurativos, los cuales podrían incluir responsabilidades no necesariamente económicas, como los servicios a la comunidad o la participación voluntaria en programas basados en la comunidad.

La evaluación y el monitoreo de la eficacia de estas formas de disposición es esencial, pues no cualquier modelo de justicia alternativa ni cualquier tipo de acuerdo se ajusta a cualquier adolescente; la elección por parte del mediador o conciliador —de acuerdo con el juez o el ministerio público— de las alternativas, tomando en cuenta el interés superior del adolescente, exige conocimiento sistematizado sobre la efectividad de cada programa.

## 6.5. Internamiento como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda

La información aportada por las entrevistas y los datos publicados por el INEGI revelan un descenso significativo de la internación de adolescentes en conflicto con la ley penal, tanto en el total de ingresos a los centros de internación durante el año calendario, como en la población internada (censos para fechas determinadas), lo cual representa un cambio radical en la procuración e impartición de justicia para adolescentes.

Sin embargo, hay aspectos preocupantes, como los límites especialmente elevados de las sanciones máximas en internación (como el establecido en la legislación de Aguascalientes) y la existencia de mínimos, en algunos casos.

Entendiendo que el principio constitucional se aplica tanto a las sanciones como a las medidas cautelares, un procedimiento especializado de evaluación para la toma de decisiones sobre medidas

cautelares y su posterior supervisión es acorde con varios de los principios del artículo 18 constitucional.

## 6.6. Reintegración social y familiar

Una de las principales conclusiones del presente Informe es que esta es el área que requiere mayor atención. Las actuales instituciones encargadas de aplicar las medidas —en externación o internación— no logran extirpar cabalmente las prácticas y estructuras del obsoleto modelo tutelar. Es natural, entonces, que al conservar su inercia institucional conciban la reintegración social y familiar como un tratamiento o una serie de intervenciones aisladas.

Destacan varios ejemplos de medidas administradas por la sociedad civil, como el caso de Reintegra, pero son experiencias específicas limitadas a muy pocas entidades federativas —incluidos el Distrito Federal y Yucatán.

En este sentido, es recomendable una política pública donde la sociedad civil sea convocada a aportar su creatividad a través de propuestas de atención dirigidas a perfiles específicos y basadas esencialmente en la inserción del adolescente a su comunidad. Tales propuestas deben recibir el apoyo económico de los estados y ser sometidas a un seguimiento permanente para establecer su efectividad.

## Conclusiones finales

- 1) Hay gran disparidad normativa y una evidente confusión jurídica, y coexisten procesos escritos para los delitos graves y orales para los no graves, además de que hay un evidente desorden en los códigos supletorios —algunos estados utilizan los acusatorios, otros los tradicionales o el Código Federal de Procedimientos Penales, otros más la Ley del Menor Infractor del Distrito Federal, ya derogada.
- 2) Los datos estadísticos disponibles son incompletos y dispares, las instituciones reportan información cuantitativa contradictoria y el INEGI no ha logrado aún la definición precisa y consensuada de cada una de las variables necesarias, ni establecido los controles de calidad requeridos; tampoco ha logrado conformar grupos de análisis con técnicos especializados de los órganos de cada entidad federativa.
- 3) Con respecto a la especialización, los operadores no siempre son seleccionados con criterios adecuados, ni han recibido la debida preparación —salvo jueces, agentes del ministerio público y defensores.
- 4) La organización del sistema integral de justicia para adolescentes ha cambiado en la legislación, pero no en sus estructuras; por ende, los centros de internamiento se mantienen según el modelo tutelar.
- 5) Algunos estados mantienen terminología incompatible con la *Convención sobre los Derechos del Niño*, incluida la de “menores” o “infractores”, cuando la Constitución menciona a los “adolescentes en conflicto con la ley”.
- 6) Aunque se insiste en la aplicación de programas individualizados, no está claro cómo los equipos técnicos pueden desarrollarlos sin el involucramiento pleno de la familia y la defensa; la realidad es que las áreas técnicas elaboran sus programas de manera aislada y no integral. Tampoco está claro si toman en cuenta la opinión de los adolescentes, así como sus intereses, habilidades y aptitudes específicas, de modo que estas sean el centro de los programas de reintegración social. Al final, se tiende a crear programas que consideran únicamente la conducta antisocial cometida, lo cual estigmatiza a los adolescentes. Tal proceder no solo contraviene los principios constitucionales e internacionales, sino que dificulta la reintegración social y familiar.





# Anexo

## Protocolos de entrevista

### *Jueces especializados en justicia para adolescentes*

Dependencia: \_\_\_\_\_

Nombre: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

Lugar y fecha: \_\_\_\_\_

El entrevistado da su consentimiento para que sean dados a conocer los datos personales que aporta: ..... SI / NO

1.- ¿Considera que la legislación vigente en el estado asegura todas las garantías procesales contenidas en el artículo 18 constitucional?

2.- ¿El proceso sigue el modelo acusatorio previsto en el artículo 20 constitucional?

3.- ¿En la práctica, estima que los adolescentes tienen un proceso menos, igual o más garantista que los adultos de su estado?

4.- ¿Se protege la intimidad de los adolescentes?

5.- ¿Cuáles son los pasos para decidir qué medidas se adoptarán para un adolescente?

6.- ¿Dispone de equipos especializados no-jurídicos que le asistan en la elección de las medidas más adecuadas?

7.- ¿Puede asignar una medida que sea aplicada por una organización de la sociedad civil? ¿Podría describir en qué consiste y cómo se llama la asociación civil?

8.- ¿Existe en el estado ley de justicia alternativa? ¿Incluye específicamente a los adolescentes?

9.- ¿Ha tomado decisiones que incluyan formas de justicia alternativa? ¿Cuáles?

10.- ¿Qué criterios aplica para decidir una medida de internación?

11.- ¿Existe adscrito al juzgado un centro de justicia alternativa? ¿O uno dependiente del Poder Ejecutivo?

12.- ¿Cómo interpreta el artículo 18 constitucional en cuanto a que deberá existir "independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas"?

13.- ¿Estima que el ministerio público efectúa remisiones?

14.- ¿Qué aspectos de los artículos 18 y 20 constitucionales consideran que han tenido una implementación débil, insuficiente o nula?



*Ministerios públicos especializados en justicia para adolescentes*

Dependencia: \_\_\_\_\_

Nombre: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

Lugar y fecha: \_\_\_\_\_

El entrevistado da su consentimiento para que sean dados a conocer los datos personales que aporta: . . . . . SI / NO

1.- ¿Considera que la legislación vigente en el estado asegura todas las garantías procesales contenidas en el artículo 18 constitucional?

2.- ¿El proceso sigue el modelo acusatorio previsto en el artículo 20 constitucional?

3.- ¿En la práctica, estima que los adolescentes tienen un proceso menos, igual o más garantista que los adultos de su estado?

4.- ¿Se protege la intimidad de los adolescentes?

5.- ¿Hay publicados datos que informen sobre el número de adolescentes que son puestos a disposición del ministerio público, cuántas investigaciones se inician, cuántos casos se judicializan y cuántos son resueltos por el principio de oportunidad?

6.- ¿Se hacen acuerdos reparatorios? ¿Disponen de mediadores o conciliadores, o se apoyan en los centros de justicia alternativa?

7.- ¿La unidad especializada en adolescentes del ministerio público funciona bajo criterios explícitos sobre en qué casos se propondrá la judicialización y en cuáles una salida alternativa, o existen reglas no escritas?

8.- ¿Qué aspectos de los artículos 18 y 20 constitucionales considera que han tenido una implementación débil, insuficiente o nula?

*Funcionarios de primer nivel de las secretarías de seguridad pública*

Dependencia: \_\_\_\_\_

Nombre: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

Lugar y fecha: \_\_\_\_\_

El entrevistado da su consentimiento para que sean dados a conocer los datos personales que aporta: . . . . . SI / NO

1.- El INEGI ha publicado cifras anuales sobre “intervenciones policiales” y “probables responsables”, pero sin segmentarlos por edades. ¿Los sistemas de información de esta secretaría de



seguridad pública podrían precisar al INEGI el número de aprehensiones diferenciando entre las personas menores de 18 años y las adultas?

2.- ¿Existe policía especializada o capacitada para atender los casos de adolescentes?

3.- ¿Esta secretaría de seguridad pública tiene a su cargo los centros de internación de adolescentes? ¿Tiene a su cargo la ejecución de medidas en externación?

4.- ¿Ha realizado esta secretaría de seguridad pública acuerdos con organizaciones de la sociedad civil para que se desarrollen y ejecuten programas de reintegración social o familiar? ¿Podría dar ejemplos?

5.- ¿Qué aspectos de los artículos 18 y 20 constitucionales considera que han tenido una implementación débil, insuficiente o nula?

*Funcionarios de unidades del Poder Ejecutivo que ejecutan las medidas (cautelares o sancionatorias)*

Dependencia: \_\_\_\_\_

Nombre: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

Lugar y fecha: \_\_\_\_\_

El entrevistado da su consentimiento para que sean dados a conocer los datos personales que aporta: . . . . . SI / NO

1. ¿De qué órgano del Poder Ejecutivo depende esta unidad y cuál es su estructura administrativa? ¿Dicha unidad deviene de la antigua autoridad tutelar?

2.- ¿Está separada la ejecución de medidas en internación de las que se siguen en externación?

3.- ¿Cuántas son y qué especialidades profesionales tienen las personas que conforman la unidad?

4.- ¿Algunos de los profesionales que conforman esta unidad asesora a los jueces para la elección de las medidas?

5.- ¿Se han establecido convenios con organizaciones de la sociedad civil para que desarrollen y ejecuten programas de reinserción social o familiar? ¿Podría dar ejemplos?

6.- ¿Se ejecutan medidas/programas de reinserción social o familiar con la intervención de otros órganos del Ejecutivo estatal o federal, como los Sistemas DIF u otros? ¿Podría dar ejemplos?

7.- ¿Qué tipo de abordajes estima que están especialmente dirigidos a la reintegración social de los adolescentes?

8.- ¿Qué aspectos de los artículos 18 y 20 constitucionales considera que han tenido una implementación débil, insuficiente o nula?



Este libro se terminó de imprimir en el mes de mayo de 2013 en Diversidad  
Gráfica, SA de CV, Priv. de Av. 11 No. 4-5, Col. El Vergel, Iztapalapa,  
México, D.F., C.P. 09890







Este proyecto  
fue apoyado por el

**Fondo Canadá para  
Iniciativas Locales**



Government of Canada  
Embassy of Canada  
Gouvernement du Canada  
Ambassade du Canada



**Fondo Canadá**