

COLECCIÓN INVESTIGACIÓN

14



# La construcción de un sistema de justicia integral para adolescentes

Lineamientos

Israel Alvarado Martínez



Instituto Nacional de Ciencias Penales



# COLECCIÓN INVESTIGACIÓN

## DIRECTORIO

ARTURO CHÁVEZ CHÁVEZ  
*Procurador General de la República*  
*y Presidente de la H. Junta de Gobierno del INACIPE*

GERARDO LAVEAGA  
*Director General*  
*del Instituto Nacional de Ciencias Penales*

ÁLVARO VIZCAÍNO ZAMORA  
*Secretario General Académico*

RAFAEL RUIZ MENA  
*Secretario General de Profesionalización y Extensión*

SANTIAGO CÓRDOBA GARCÍA  
*Director de Publicaciones*

ISRAEL ALVARADO MARTÍNEZ

LA CONSTRUCCIÓN  
DE UN SISTEMA DE JUSTICIA  
INTEGRAL PARA  
ADOLESCENTES  
Lineamientos



INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES

Primera edición, 2010

Edición y distribución a cargo del  
Instituto Nacional de Ciencias Penales  
[www.inacipe.gob.mx](http://www.inacipe.gob.mx)  
[publicaciones@inacipe.gob.mx](mailto:publicaciones@inacipe.gob.mx)

Se prohíbe la reproducción parcial o total, sin importar el medio,  
de cualquier capítulo o información de esta obra,  
sin previa y expresa autorización del  
Instituto Nacional de Ciencias Penales,  
titular de todos los derechos.

D. R. © 2010 Instituto Nacional de Ciencias Penales  
Magisterio Nacional 113, Tlalpan  
14000 México, D.F.

ISBN 978-607-7882-11-4

Diseño de portada: *Victor Hugo Garrido Soto*

Impreso en México • *Printed in Mexico*

## CONTENIDO

<i>Introducción</i> . . . . .	11
I. <i>Generalidades</i> . . . . .	13
Redacción del texto constitucional . . . . .	13
Breves referencias a los instrumentos de tutela internacional de los derechos de los niños. . . . .	14
Estado actual de la justicia para adolescentes . . . . .	15
Ámbito constitucional, 15; Marco legal, 19.	
Responsabilidad penal de los adolescentes . . . . .	21
II. <i>Peculiaridades</i> . . . . .	23
Naturaleza del sistema integral de justicia para adolescentes a la luz de la jurisprudencia. . . . .	23
Los principios rectores del sistema, 23.	
Principios desarrollados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación . . . . .	25
Sistema de doble fuero, 25; Integralidad del sistema para adoles- centes, 29; Sistema penal diferenciado y legalidad, 31; División etaria, 33.	
La competencia de los tribunales locales para conocer de delitos federales en el nuevo sistema integral de justicia para adolescentes. Aplicación del principio <i>lex fori</i> . . . . .	46
Distribución de competencias de los tribunales según territorio, 46; Competencias excepcionales de territorio, 51; Naturaleza de la justicia para adolescentes según la competencia territorial, 57; ¿Posibilidad de los tribunales locales de conocer delitos federa- les?, 58; ¿Obligación de los tribunales locales para conocer de- litos federales?, 58; Legislación aplicable en procesos del fuero federal sustanciados por jueces de fuero común, 62; Aplicación del principio <i>lex fori</i> como solución del problema procesal de aplicación de leyes, 64.	

La estructura del sistema de justicia penal mexicano y la ubicación del subsistema de justicia para adolescentes dentro del sistema de seguridad pública . . . . .	71
La integración del sistema de seguridad pública, 71; La integración del sistema de justicia penal, 73; La integración del subsistema de justicia para adolescentes, 74.	
Delincuencia organizada cometida por adolescentes . . . . .	75
La especialización en materia de justicia integral para adolescentes . . . . .	81
Prevención de delitos cometidos por adolescentes, 83.	
Especialización policial en la atención de la justicia para adolescentes . . . . .	84
Especialización del Ministerio Público, 85; La adopción de medidas especiales de investigación, 85; La especialización de los tribunales encargados de impartir justicia para adolescentes, 86.	
La justicia restaurativa en la atención de adolescentes en conflicto con la ley penal . . . . .	88
La justicia restaurativa, 89; Dualidad víctima-ofensor, 90; Contexto social y familiar, 91; Necesaria intervención de la familia, 91; Trascendencia del entorno social en el comportamiento del menor y del adolescente, 92; Fundamentación teórica, 92.	
Las reglas del “debido proceso especial” en el sistema integral de justicia para adolescentes . . . . .	94
Naturaleza del sistema integral de justicia para adolescentes .	94
Carácter sistémico, 94; Carácter penal garantista y acusatorio, 95; Carácter prioritario, 96.	
Cómo operan los derechos fundamentales en materia penal .	98
Igualdad, 99; Seguridad jurídica, 99; Libertad, 99.	
Las reglas del debido proceso penal . . . . .	100
Las reglas del debido proceso en el sistema de justicia integral para adolescentes . . . . .	100
Principio acusatorio, 106; Principio de celeridad, 106; Principio de contradicción, 106; Principio de especialización, 107; Principio de finalidad de medidas, 108; Principio de intermediación, 108; Principio de legalidad, 109; Principio de oportunidad, 109; Principio de oralidad, 110; Principio de proporcionalidad, 111; Principio de publicidad, 112.	

Ampliación de derechos fundamentales fuera de la Constitución .....	112
<i>Fuentes consultadas</i> .....	115
Bibliografía .....	115
Normatividad .....	117
Instrumentos internacionales .....	119
Documentos .....	119
Tesis .....	119
<i>Anexo. Delincuencia juvenil. El papel de las mujeres, la familia y la sociedad</i> .....	125
El Parlamento Europeo .....	125
Políticas nacionales, 129; Hacia una estrategia marco europea, 132.	



## INTRODUCCIÓN

A casi cuatro años de la publicación de las reformas constitucionales que instituyeron el nuevo modelo de sistema de justicia integral para adolescentes, su instrumentación todavía no se ha consolidado, bien porque algunas entidades federativas no cumplieron con los plazos impuestos por el Constituyente para su implantación, como el Distrito Federal o Morelos, o bien porque no se ha hecho nada para su puesta en marcha como es el caso de la Federación, tanto en la materia “común” como en la militar, so pretexto del texto del decreto constitucional.

El caso es que dicho sistema se encuentra en un proceso de consolidación y ajustes, y con la reforma constitucional al sistema de seguridad pública y al de justicia penal deberá reevaluarse y modificarse, a fin de que quienes no cuenten con un sistema minoril de corte acusador, adversarial, oral y contradictorio hagan las modificaciones necesarias para su consecución.

Quizá sea el momento de replantear la pertinencia de adoptar el modelo propuesto en un principio, en el que mediante la reforma al artículo 73 constitucional, en su fracción XXI, se buscaba la adopción de un sistema integral de justicia para adolescentes concurrente, donde las facultades legislativas marco fueran sólo de la Federación —con lo que existiría una homogeneidad absoluta en la normatividad sustantiva, procesal y de ejecución de medidas aplicable en todos los niveles de gobierno—, dejando a las entidades federativas las facultades de investigación, procesamiento y ejecución de medidas, así como la regulación normativa de los aspectos orgánicos de estas funciones.

En esta investigación abordo algunos problemas referentes al nuevo sistema, no tanto desde una perspectiva teórica —aunque por supuesto se apoya en ella— como práctica, respecto de la manera en que se ha instrumentado en las entidades federativas, qué falta por hacer, cómo ha interpretado al sistema el Máximo Tribunal del país, y cuáles serían las líneas que deberían ser adoptadas en un trabajo de calibración del modelo.

He tratado de divulgar la investigación, de manera que algunas figuras concretas han sido publicadas de forma parcial en revistas especializadas, por eso la recurrente práctica de citar obras de mi autoría.

En fin, adelante se encontrará un estudio muy concreto de los principales problemas y retos a que se enfrenta el sistema de justicia minoril, así como las críticas y propuestas específicas sobre las que deberá descansar un modelo político criminológico para este nuevo sistema integral de justicia para adolescentes.

## I. GENERALIDADES

Donde no hay claridad, no puede haber justicia.  
SAN AGUSTÍN DE HIPONA

*Ubi eadem ratio, ibi idem jus.*

### REDACCIÓN DEL TEXTO CONSTITUCIONAL

EL 12 DE DICIEMBRE DE 2005 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “DECRETO por el que se declara reformado el párrafo cuarto y adicionados los párrafos quinto y sexto, y se recorre en su orden los últimos dos párrafos del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, por el que en su “Artículo Único” se reformaron el párrafo cuarto y se adicionaron los párrafos quinto y sexto, recorriéndose en su orden los últimos dos párrafos del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El texto constitucional en lo que interesa (incluyendo la parte conducente de los artículos transitorios) quedó de la siguiente manera:

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, sólo 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.

[...]

#### TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor a los tres meses siguientes de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

SEGUNDO. Los Estados de la Federación y el Distrito Federal contarán con seis meses a partir de la entrada en vigor del Decreto, para crear las leyes, instituciones y órganos que se requieran para la aplicación del presente Decreto.

#### BREVES REFERENCIAS A LOS INSTRUMENTOS DE TUTELA INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS

Entre la gran gama de instrumentos internacionales dirigidos a tutelar los derechos de los niños destacan los siguientes: 1) Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño; 2) Declaración de los Derechos del Niño; 3) Declaración Universal de Derechos Humanos; 4) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en particular, los artículos 23 y 24); 5) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en particular, el artículo 10); 6) Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (“Reglas de Beijing”); 7) Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado; 8) Convención sobre los Derechos del Niño; 9) Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, y 10) Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (“Directrices de Riad”).

De especial interés resultan los siguientes instrumentos, particularmente por la mención que se hace de derechos procesales:

1) *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores* (“Reglas de Beijing”). Se trata de reglas que deben ser ob-

servadas en la sustanciación de procedimientos seguidos a los adolescentes, que a pesar de referirse a la “administración de justicia”, también abarca aspectos de prevención, tratamiento “penitenciario” y de otro tipo de medidas, así como la investigación, la planificación y la formulación y evaluación de políticas, por lo que se trata de un instrumento que abarca todo el sistema de seguridad pública, aunque con especial tratamiento al sistema de justicia penal.

Entre los rubros que tratan las Reglas se encuentran los siguientes: a) principios generales; b) investigación y procesamiento; c) de la sentencia y la resolución; d) tratamiento fuera de los establecimientos penitenciarios; e) tratamiento en establecimientos penitenciarios; f) investigación, planificación y formulación y evaluación de políticas, y g) lineamientos político-criminológicos.

2) *Convención sobre los Derechos del Niño*. En esta Convención se establecen *derechos amplios*, no exclusivamente penales, así como reglas mínimas para la sustanciación de procedimientos en materia penal, aunque de manera excepcional.

3) *Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad*. Se trata de principios generales básicos para menores que están en prisión preventiva o en ejecución de medidas restrictivas de la libertad, es decir, desde la procuración de justicia hasta la fase de ejecución.

4) *Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil* (“Directrices de Riad”). Son lineamientos político-criminológicos para prevenir la delincuencia de los adolescentes, aunque con ligeros matices (sólo en algunos artículos) aplicables en el sistema de justicia.

## ESTADO ACTUAL DE LA JUSTICIA PARA ADOLESCENTES

### *Ámbito constitucional*

A raíz de estas enmiendas constitucionales que reformaron el contenido del artículo 18 y crearon un “nuevo” sistema de justicia integral para adolescentes (o menores infractores, según algunas leyes todavía vigentes),<sup>1</sup> el

<sup>1</sup> En el ámbito federal todavía mantienen este concepto los artículos 500, 501 y 502 del Código Federal de Procedimientos Penales; el artículo 25, fracción XI del Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; el artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal; el artículo 30 bis, fracción XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; los artículos 3o., párrafo segundo, y 6o., párrafo tercero, de la Ley que

modelo de seguridad pública (prevención, procuración de justicia y ejecución de medidas), incluso el de impartición de justicia,<sup>2</sup> deberán estar especializados respecto de los menores de 18 años.

El mandato constitucional impone al Estado mexicano en su conjunto —la Federación y las entidades federativas— la obligación de establecer un sistema integral de justicia cuya operación en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes.

La reforma constitucional implica necesariamente replantear la concepción del tratamiento de los menores por el del sistema integral de justicia de adolescentes, concepción que trastoca de fondo al anterior sistema, puesto que no debe entenderse más como un sistema separado del de justicia, sino como parte de él, diferenciado del subsistema de justicia para adultos.

Dicha particularidad implica, entre otras muchas cosas, la especialización judicial, que se traduce en la existencia de tribunales pertenecientes a los poderes judiciales de la Federación y de las entidades federativas, entre las que naturalmente se encuentra el Distrito Federal.

Bajo estas premisas, deberían existir juzgados especializados en todo el país; sin embargo, en la Federación no existen dichos tribunales y ni siquiera se tiene claridad respecto de cómo podrían operar, esto es, si existieran órganos judiciales que sólo conocieran de esta materia, o si se facultara a los juzgadores penales o titulares de órganos jurisdiccionales mixtos a conocer la materia con la única exigencia de que acreditaran la especialización de su personal.

En este contexto el mandato constitucional es muy claro: deberán ser jueces federales los que conozcan y resuelvan los delitos federales en justicia para adolescentes, y jueces del fuero común los que hagan lo propio respecto de los delitos locales, pues lo contrario constituiría una contravención al régimen constitucional que debe regir la materia.

establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, así como toda la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, aún vigente para el ámbito federal. En el ámbito local hacen lo mismo la Ley que establece el Sistema Integral de Justicia para Menores en el Estado de Chiapas, el Código de Justicia para Menores Infractores en el Estado de Durango, la Ley de Justicia para Menores para el Estado de Querétaro y la Ley de Justicia para Menores del Estado de San Luis Potosí. De manera reciente, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública reglamentó el artículo 21 constitucional para adecuar su redacción a la nueva terminología de adolescentes, específicamente en los artículos 3o. y 117.

<sup>2</sup> Posteriormente se dará una explicación de cómo opera en la actualidad el sistema de seguridad pública y por qué se excluye del mismo el subsistema de impartición de justicia.

Con independencia de lo anterior, la jurisprudencia<sup>3</sup> emanada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —por razones que considero del orden de la política criminológica, que en este tenor incluso podrían estar justificadas—, sostiene que en este “sistema de doble fuero” (por la materia penal que es común a la Federación y a las entidades federativas) los menores deben ser juzgados necesariamente por una autoridad jurisdiccional que esté inscrita dentro de los poderes judiciales, por lo que corresponde a cada fuero juzgar los delitos cometidos contra normas de cada uno de los respectivos órdenes jurídicos, pues al prever la ley federal en la materia aún vigente (la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal) que el Consejo de Menores dependiente de la administración pública federal es competente para juzgar en estos supuestos a un menor, se violenta el contenido de los artículos 18 y 104, fracción I, constitucionales, al no ser dicho Consejo un tribunal judicial; lo anterior en tanto se establezca el sistema integral de justicia de menores para la Federación dentro de un “régimen de transición constitucional”.

La razón subyacente es la inexistencia de los tribunales federales especializados, y la lógica de la Primera Sala es que si conoce el Consejo se violenta el régimen constitucional porque el Consejo no es un tribunal judicial, y esto es cierto; pero lo que no explica la Sala, es que independientemente de que los artículos 500 y 501 del Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP) dispongan que los tribunales locales conocerán de los delitos federales en auxilio de la justicia federal, los propios ordenamientos constitucionales que invocan también se violentan con este sistema, pues de los delitos federales deberán conocer los jueces federales, y no los locales.

Es verdad que el régimen por el que el Consejo de Menores conoce los delitos federales cometidos por los adolescentes trasgrede el régimen constitucional, pero que los jueces locales conozcan de dichos delitos también lo trasgrede sólo que en menor grado, pues en el primer caso no se garantizan los principios de jurisdiccionalidad ni el de juez competente ni el de especialidad, mientras en el segundo de los casos sólo se violentan los dos

<sup>3</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 25/2008, Novena Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 118, t. XXVII, junio de 2008, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 169516, derivada de la contradicción de tesis 44/2007-PS, de rubro DELITOS FEDERALES COMETIDOS POR ADOLESCENTES, MENORES DE DIECIOCHO Y MAYORES DE DOCE AÑOS DE EDAD. SON COMPETENTES LOS JUZGADOS DE MENORES DEL FUERO COMÚN (RÉGIMEN DE TRANSICIÓN CONSTITUCIONAL).

últimos principios. La Corte ha dicho entre líneas: “si se ha de violentar la Constitución, que sea sólo un poco y de manera provisional”.

Con independencia de esta valoración constitucional, lo cierto es que el criterio de la Corte es jurisprudencial y, por consiguiente, obligatorio para todos los tribunales de justicia del país, por lo que deberán adoptar dichos lineamientos, pues ante la inexistencia de tribunales federales no puede dejarse en libertad a los adolescentes (como sucedió en un principio en el Distrito Federal por no contar con tribunales locales especializados), sino que deberán ser los tribunales del fuero común los que conozcan de dichos ilícitos federales cometidos por adolescentes.

Las soluciones de facto han sido diversas: hay quienes argumentan que no puede juzgarse un delito federal con leyes locales y que los tribunales locales no pueden aplicar la ley federal (como el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa), por lo que determinan dejar en libertad aun conociendo del asunto. Otros aplican la legislación del fuero común e imponen las medidas bajo sus reglas locales (como es el caso del Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado de México).

La existencia o inexistencia de un fundamento legal, jurisprudencial o teórico resulta indispensable para sentar las bases respecto de cómo es que deben sustanciarse los delitos federales ante los tribunales locales dentro del nuevo sistema integral de justicia para adolescentes.

A esto hay que agregar que de manera reciente, el viernes 14 de agosto de 2009, se publicó el “DECRETO por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo segundo transitorio y un artículo tercero transitorio al decreto por el que se declaran reformado el párrafo cuarto y adicionados los párrafos quinto y sexto, y se recorre el orden de los últimos dos párrafos del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 12 de diciembre de 2005”.

Con esta modificación a los transitorios del Decreto de reforma constitucional se pretende “establecer” una fecha límite para que la Federación cuente con las leyes, instituciones y órganos requeridos en materia de justicia integral para adolescentes.

En el texto se expone lo siguiente:

Segundo. [...]

La Federación contará con un año a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para expedir las leyes y establecer las instituciones y los órganos que se requieran en el orden federal para la implementación del sistema de justicia integral para adolescentes.

Tercero. Los asuntos en trámite hasta el momento en que entren en vigor las

leyes y se implementen las instituciones y los órganos a que se refiere el transitorio anterior se concluirán conforme a la legislación con que se iniciaron. Los asuntos que se encuentren pendientes de resolución en el momento en que inicie la operación del nuevo sistema se remitirán a la autoridad que resulte competente para que continúe en el conocimiento de éstos hasta su conclusión.

De conformidad con el Artículo Transitorio Único, el Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, lo cual significa que la Federación deberá contar, al 15 de agosto de 2010, con los requerimientos constitucionales mencionados.

### *Marco legal*

Los artículos primero y segundo transitorios del Decreto que reforma el artículo 18 constitucional son los que resultan aplicables para entender en su conjunto este régimen diferenciado de *vacatio legis* entre la Federación y las entidades federativas (estados y Distrito Federal).

### *Ámbito federal*

De acuerdo con la interpretación de la Corte,<sup>4</sup> “los artículos primero y segundo transitorios de la reforma y adición constitucional analizada obligan a una sucesión de normas”, pero al no señalarse a la Federación en el artículo segundo transitorio, “se desprende que la intención del legislador no fue fijar a ésta un plazo, sino sólo a las Legislaturas de los Estados”.

Y el hecho “de que algunos congresos locales no hayan emitido, dentro del plazo señalado por el Poder Reformador en la referida norma de tránsito, la legislación respectiva, no puede sino considerarse como una violación al texto constitucional, derivado de la omisión legislativa en que se incurre”.

A mi entender es un error de apreciación el que lleva a la Corte a interpretar de esta manera el contenido del artículo segundo transitorio porque lo realiza de manera aislada, desvinculada del contenido del artículo primero.

Si bien el segundo de estos artículos no menciona a la Federación, tampoco lo hace el primero y, sin embargo, su argumento no fue en el sentido de que, respecto a los aspectos sustantivos, este artículo primero sólo se

<sup>4</sup> *Ibidem*, párrafo “4. El régimen transitorio de la reforma constitucional”.

refiriera a las entidades federativas, sino que lo consideró como una garantía en favor de los justiciables menores de edad.

Piénsese que de no haber existido el artículo segundo transitorio hubiera quedado claro que el Decreto en su conjunto (tanto en lo sustantivo como en la creación de leyes, instituciones y órganos) entraría en vigor a los tres meses siguientes de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (el 12 de marzo de 2006), como de hecho debe interpretarse dicho artículo primero. Es sólo mediante una interpretación sistémica, a la luz de una excepción (como es el artículo segundo), que se puede establecer que sólo para el caso de los estados de la Federación y el Distrito Federal los aspectos procesales, las creaciones normativas e institucionales entrarían en vigor hasta un máximo de seis meses adicionales (el 12 de septiembre de 2006), por lo que al no ser aplicable dicha excepción a la Federación, sólo se debe aplicar el contenido del artículo primero y, en consecuencia, todos los aspectos de la reforma (sustantivos y adjetivos) entraron en vigor para la Federación en términos de lo preceptuado por el artículo primero transitorio, esto es el 12 de marzo de 2006, y no existe —como lo sostiene el Pleno— una *vacatio legis* indefinida en el ámbito federal.

No obstante, la jurisprudencia es de aplicación obligatoria y ante esto no hay más que hacer, incluso ante una interpretación tan contraria al texto de la ley como en este caso.

Ante este escenario, para el caso de la Federación todavía sigue vigente la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal de 1991, situación que dista mucho de ser concluyente respecto de si debe ser éste el ordenamiento que los tribunales locales deberán aplicar ante un delito del orden federal cometido por adolescentes.

### *Ámbito local*

La reforma constitucional estableció que a más tardar el 12 de septiembre de 2006 las entidades federativas deberían contar con leyes, instituciones y órganos que se requirieran para la aplicación del Decreto.

Pero en la práctica no fue así, algunas entidades federativas cumplieron el mandato constitucional, y Puebla fue la única entidad que inició antes de la fecha límite, el 7 de septiembre de 2006; otras como Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León y San Luis Potosí aguardaron hasta la fecha establecida por el Decreto constitucional, pero las restantes no cumplieron con el mandato dictado por el Consti-

<i>Entidad</i>	<i>Vigencia</i>	<i>Entidad</i>	<i>Vigencia</i>
Aguascalientes	12/09/2006	Nayarit	12/09/2006
Baja California	01/03/2007	Nuevo León	12/09/2006
Baja California Sur	06/10/2006	Oaxaca	01/01/2007
Campeche	13/09/2006	Puebla	09/09/2006
Coahuila	12/09/2006	Querétaro	24/10/2007
Colima	12/09/2006	Quintana Roo	12/09/2009 (Día de publicación)
Chiapas	08/03/2008	San Luis Potosí	12/09/2006
Chihuahua	01/07/2007	Sinaloa	Un año
Durango	11/09/2007	Sonora	90 días
Guanajuato	12/09/2006	Tabasco	13/09/2006
Guerrero		Tamaulipas	13/09/2006
Hidalgo	25/09/2006 (Seis meses)	Tlaxcala	13/09/2006
Jalisco	15/02/2007	Veracruz	11/07/2007
Estado de México	12/12/2005	Yucatán	08/12/2006
Michoacán	16/01/2007 (120 días)	Zacatecas	30/09/2006 (60 días)
Morelos	19/08/2008	Distrito Federal	06/10/2008

tuyente, siendo Chiapas y el Distrito Federal los últimos en adoptar el nuevo sistema, quedando pendiente la aplicación en el estado de Guerrero.

#### RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS ADOLESCENTES

Tomando en consideración que el sistema de justicia para adolescentes constituye una parte del sistema de justicia penal, como se ha enunciado se debe considerar que los adolescentes son *responsables penalmente*, a diferencia de los niños, que no lo son.

Ante tal situación, para que pueda establecerse un juicio de culpabilidad respecto de un adolescente, es necesario que se verifiquen los siguientes presupuestos:<sup>5</sup> 1) madurez moral —*capacidad de comprensión*—,<sup>6</sup> y

<sup>5</sup> Hans-Heinrich Jescheck y Thomas Weigend, *Tratado de Derecho Penal. Parte general*, Comares, Granada, 2002.

<sup>6</sup> “Debe estar lo suficientemente formada como para que pueda comprender el injusto material (y no sólo la inmoralidad o la contrariedad a las costumbres) de su hecho”; *idem*.

2) capacidad de transformación de lo conocido en un comportamiento actual —*capacidad de control de la acción*—. <sup>7</sup>

El hecho de que exista una presunción legal de inimputabilidad en los niños es entendida en la doctrina en dos vertientes: 1) presunción irrefutable de inimputabilidad, <sup>8</sup> o 2) regulación de la exclusión de la responsabilidad. <sup>9</sup>

Para el primero de los grupos, la presunción irrefutable de inimputabilidad tiene su fundamento en que “la presunción es la experiencia de que los niños no se pueden definir como iguales, careciendo por ello de competencia para cuestionar la validez de la norma”. <sup>10</sup>

Quienes sostienen que se trata de una regulación de la exclusión de la responsabilidad, reconocen que ésta puede basarse en que “el niño todavía no era normativamente asequible o bien en que no existe ninguna necesidad preventiva de punición”. <sup>11</sup>

Pero por otro lado, la regulación de los menores adolescentes no implica la irresponsabilidad penal de todos los menores de edad, sino de una responsabilidad penal del menor <sup>12</sup> en la que “ha de verificarse la imputabilidad caso por caso”, <sup>13</sup> aunque sin repercusiones legales que encuadren la conducta de éstos dentro del ámbito de aplicación de las normas penales para adolescentes imputables.

Actualmente el Tribunal Pleno de la Corte sostiene la responsabilidad penal de los adolescentes en su jurisprudencia 68/2008.

<sup>7</sup> El adolescente “no sólo debe estar en condiciones de reconocer el injusto del hecho, sino también de poder determinar su voluntad de acuerdo con tal comprensión”, *idem*.

<sup>8</sup> Término dado por Roxin para la postura sostenida por Hirsch y Jakobs. Claus Roxin, *Derecho Penal. Parte general*, t. 1., *Fundamentos de la teoría del delito*, Civitas, Madrid, 1997, p. 847.

<sup>9</sup> *Idem*.

<sup>10</sup> Günther Jakobs, *Derecho Penal. Parte general. Fundamentos y teoría de la imputación*, 2a. ed., Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 629.

<sup>11</sup> Véase Claus Roxin, *op. cit.*, pp. 847 y 848.

<sup>12</sup> Santiago Mir Puig, *Derecho Penal. Parte general*, 5a. ed., Barcelona, 1998, p. 608.

<sup>13</sup> “La capacidad puede ser relativa al hecho cometido. Así, p. ej., la capacidad para evitar un delito de fuga del lugar del accidente, tras un accidente de bicicleta, puede faltarle a un adolescente, mientras que p. ej., ya ha internalizado suficientemente la prohibición de matar”; Günther Jakobs, *op. cit.*, pp. 629 y 630.

## II. PECULIARIDADES

### NATURALEZA DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA

EL SISTEMA es de tal magnitud que le ha resultado relevante a la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación el pronunciarse respecto de las características y naturaleza del mismo.

#### *Los principios rectores del sistema*

Del estudio de los preceptos constitucionales que regulan la materia se identifican 19 principios que deberán estar presentes en los sistemas integrales de justicia para adolescentes que la Federación, los estados y el Distrito Federal deberán observar, tanto en la normatividad (leyes, estatutos, reglamentos, circulares, manuales, decretos, etc.) como en el diseño institucional (sistemas de prevención, procuración de justicia, impartición de justicia y ejecución de medidas) que implementen en el ámbito de sus respectivas competencias.

Los principios son: 1) sistema de doble fuero; 2) integralidad del sistema para adolescentes;<sup>1</sup> 3) sistema penal diferenciado y legalidad;<sup>2</sup> 4) división etaria;<sup>3</sup> 5) sistema garantista;<sup>4</sup> 6) sistema asistencial para niños;<sup>5</sup>

<sup>1</sup> El texto constitucional correspondiente es el siguiente: “La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia [...]”. En este apartado todas las transcripciones corresponden al texto constitucional.

<sup>2</sup> “[...] que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales [...]”.

<sup>3</sup> “[...] tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad [...]”.

<sup>4</sup> “[...] 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”.

<sup>5</sup> “[...] Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social”.

7) especialización;<sup>6</sup> 8) medidas aplicables;<sup>7</sup> 9) protección integral e interés superior del adolescente;<sup>8</sup> 10) medios alternativos de solución de conflictos;<sup>9</sup> 11) debido proceso;<sup>10</sup> 12) independencia entre autoridades;<sup>11</sup> 13) proporcionalidad de las medidas;<sup>12</sup> 14) reintegración social y familiar;<sup>13</sup> 15) desarrollo de la persona y capacidades;<sup>14</sup> 16) procedencia del internamiento;<sup>15</sup> 17) *vacatio legis* de los aspectos sustantivos;<sup>16</sup> 18) *vacatio legis* de la especialización y los aspectos procesales,<sup>17</sup> y 19) régimen diferenciado entre la Federación y las entidades federativas.<sup>18</sup>

Estos principios pueden contener subdivisiones derivadas del propio texto constitucional y del contenido mismo de sus significados; sin embargo, las tesis emanadas de la Corte —bien sea del Pleno o de la Primera Sala, como jurisprudencia o como tesis aisladas— no son comprensivas de todos y cada uno de ellos, pues las contradicciones de tesis o la acción de inconstitucionalidad no tuvieron por finalidad establecer el estudio de todos ellos, sólo de algunos que constituyen casi su totalidad.

<sup>6</sup> “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”.

<sup>7</sup> “Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo [...]”.

<sup>8</sup> “[...] a la protección integral y el interés superior del adolescente”.

<sup>9</sup> “Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente”.

<sup>10</sup> “En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal [...]”.

<sup>11</sup> “[...] así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas”.

<sup>12</sup> “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”.

<sup>13</sup> “[...] reintegración social y familiar del adolescente [...]”.

<sup>14</sup> “[...], así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades”.

<sup>15</sup> “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”.

<sup>16</sup> “Primero. El presente Decreto entrará en vigor a los tres meses siguientes de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*”.

<sup>17</sup> “Los Estados de la Federación y el Distrito Federal contarán con seis meses a partir de la entrada en vigor del Decreto, para crear las leyes, instituciones y órganos que se requieran para la aplicación del presente Decreto”.

<sup>18</sup> Se desprende de la redacción de los artículos primero y segundo transitorios del decreto de referencia.

En tal virtud, dichos principios serán estudiados según se ha pronunciado la Corte, respetando la estructura que la Constitución mantiene respecto de ellos. De los principios numerados, el de sistema asistencial para niños, el de medidas aplicables, el de desarrollo de la persona y capacidades, así como el de procedencia del internamiento, todavía no han sido desarrollados por la Corte.

#### PRINCIPIOS DESARROLLADOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Como se ha dicho, el estudio de los principios será abordado en el mismo orden en que aparece en el texto constitucional, mencionando el principio y relacionando el texto constitucional que lo contiene.

#### *Sistema de doble fuero*

Respecto de este principio, el texto constitucional del artículo 18 es el siguiente: “La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias un sistema integral de justicia [...]”.

La jurisprudencia derivada de la Primera Sala de la Corte (25/2008) reconoce la existencia del sistema de doble fuero o materia común (el Pleno le denomina facultad legislativa coincidente), el cual significa que desde la perspectiva legislativa el Constituyente no reservó competencias ni para la Federación ni para las entidades federativas, por lo que los respectivos órganos legislativos (Congreso general, congresos estatales y Asamblea Legislativa del Distrito Federal) pueden legislar respecto de la misma materia (penal), pero en el ámbito de sus competencias (el homicidio regulado en la legislación federal será del fuero federal y el regulado en las legislaciones locales será de este orden), sin que por ello se deba entender que se trata de la figura de la concurrencia de competencias.

Más allá de las leyes de orden federal y las de orden local, el Constituyente mexicano ha concebido una tercera categoría de leyes que, a pesar de tratarse de las emanadas por el Congreso de la Unión, no son propiamente leyes federales —pues éstas tienen como característica que se apli-

can tan sólo a la Federación—, sino que se trata de normas de aplicación tanto federal como local en sus dos vertientes: 1) estatales y distritales, y 2) municipales y delegacionales.

A estas normas se les conoce como leyes marco o leyes generales, y tienen como característica primordial el ser disposiciones que regulan aquellas materias concurrentes que son competencia de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, así como distribuir competencias entre todas estas figuras.

Con esta fórmula no es que en las materias concurrentes no exista una delimitación de competencias entre los tres órganos de gobierno, sino que más bien dicha delimitación no está establecida de manera directa por la Constitución, sino que mediante la figura de la delegación en la concurrencia de competencias el Constituyente delegó al Congreso de la Unión las facultades no sólo de determinar la competencia que le deviene a la Federación, sino que lo subrogó en las facultades de los órganos legislativos estatales para delimitar sus competencias respecto de ellos mismos y de los municipios.<sup>19</sup> De esta manera se ha pronunciado el máximo tribunal en la tesis de jurisprudencia P./J. 142/2001.<sup>20</sup>

Por otra parte, la jurisprudencia del Pleno (73/2008) establece que “la facultad para legislar en materia de justicia penal juvenil es coincidente [...] para que la Federación, los Estados y el Distrito Federal legislen [...] sin más obstáculo que los límites establecidos en el indicado precepto constitucional”.

Bajo esta perspectiva, “la instrumentación del sistema integral de justicia para menores infractores en el ámbito local será responsabilidad de las autoridades estatales y del Distrito Federal, respectivamente, mien-

<sup>19</sup> Israel Alvarado Martínez, “La competencia espacial en los delitos contra el ambiente”, *Iter Criminis. Revista del Instituto Nacional de Ciencias Penales*, Tercera Época, núm. 2, octubre-diciembre de 2005.

<sup>20</sup> Novena Época, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, t. xv, enero de 2002, página 1042, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, número de registro 187982, derivada de la controversia constitucional 29/2000, de rubro FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Véase también Israel Alvarado Martínez y Lorena Oliva Becerra, “La competencia de los tribunales locales para conocer de delitos federales en el nuevo sistema integral de justicia para adolescentes. Aplicación del principio *lex fori*”, en Israel Alvarado Martínez *et al.* (coord.), *La nueva justicia integral para adolescentes*, Fempecif/Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2009.

tras que la Federación deberá realizar lo propio respecto del sistema en el ámbito federal” (73/2008), debiendo existir, en consecuencia, leyes especializadas federales y locales, así como autoridades de dichos fueros, correspondiendo “a cada fuero juzgar los delitos cometidos contra normas de cada uno de los respectivos órdenes jurídicos, conforme a lo que se establezca en la Constitución y en sus propias legislaciones” (25/2008).

Me parece del más alto interés clarificar dos situaciones: la primera, que una facultad coincidente (de doble fuero) no es lo mismo que una concurrente y, la segunda, que la reforma constitucional no se refiere a la facultad concurrente, sino a la coincidente.

El propio Pleno aclara la problemática al mencionar que<sup>21</sup> “la justicia juvenil fue concebida como una materia en la que concurrían tanto Federación como Estados y Distrito Federal”, según se advierte del propio procedimiento legislativo. La propia iniciativa de reformas lo expresa con más claridad, al proponer, junto con la reforma al artículo 18, la reforma del 73:

Para facilitar la unificación en la aplicación de la justicia para menores de edad y permitir un mejor desarrollo, se prevé, para esta materia, la existencia de la *competencia coincidente* entre la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

Se propone también adicionar la fracción XXI del artículo 73 constitucional, con un párrafo en el que se establezca la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes que fijen la *conurrencia* y las bases normativas y de coordinación a las que deberán sujetarse la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en la implementación y aplicación del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes. [Cursivas del autor.]

Considera el Pleno que el cambio de la iniciativa propuesta a lo aprobado en el Congreso consiste en que la “intención de reformar también el artículo 73 no prosperó en la secuela del procedimiento legislativo”, mas no porque se hubiese querido negar esa posibilidad de coincidencia, sino en virtud de que se consideró innecesario —para establecer la facultad de normar en la materia— que debiera modificar tal artículo. En el Dictamen de Primera Lectura, se sostuvo:

<sup>21</sup> Considerando Sexto: “INTERPRETACIÓN DEL SENTIDO Y ALCANCE DE LA REFORMA Y ADICIÓN AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, de la ejecutoria relativa a la Acción de inconstitucionalidad 37/2006, en el apartado “2.3.1. La implementación del sistema en cada orden de gobierno”.

Por lo que hace a la adición propuesta al artículo 73 constitucional, en el sentido de establecer la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes que fijen la concurrencia y las bases normativas y de coordinación a que deberán sujetarse la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en la implementación y aplicación del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes, estas Comisiones consideran que la misma no resulta procedente.

Se considera que la intención de uniformar la justicia penal para adolescentes, se encuentra colmada con las reformas y adiciones propuestas al artículo 18 constitucional, por lo que el hecho de facultar al Congreso para expedir una ley que establezca las bases normativas a que deberán sujetarse los estados y el Distrito Federal, resulta innecesario.

*Se entiende que con las reformas y adiciones propuestas al artículo 18 constitucional, se establece claramente la concurrencia en materia de justicia penal para adolescentes. Derivado de esta concurrencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal quedan facultados para legislar en materia de justicia penal para adolescentes, sin mayor limitación que la observancia y el apego a las bases, principios y lineamientos esenciales introducidos a la Constitución mediante la presente reforma, por lo que se considera que la adición propuesta al artículo 73, podría invadir el ámbito competencial de las Legislaturas Locales, en detrimento de la soberanía de los Estados. [Las cursivas son del autor.]*

Por lo que hace al Dictamen de Segunda Lectura, se señalaba lapidariamente:

*Se entiende que, con las reformas y adiciones propuestas al artículo 18 constitucional, se establece claramente la concurrencia en materia de justicia penal para adolescentes. Derivado de esta concurrencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal quedan facultados para legislar en materia de justicia penal para adolescentes, sin mayor limitación que la observancia y el apego a las bases, principios y lineamientos esenciales introducidos a la Constitución mediante la presente reforma, por lo que se considera que la adición propuesta al artículo 73, podría invadir el ámbito competencial de las Legislaturas Locales, en detrimento de la soberanía de los estados. [Las cursivas son del autor.]*

Derivado del procedimiento legislativo, el Pleno ha advertido que “los legisladores consideraron innecesario reformar el artículo 73 constitucional, para que pudiera darse la coincidencia [que no concurrencia, como erróneamente se manejó durante el procedimiento legislativo] de facultades en materia de justicia penal para adolescentes”, dejando claro la diferencia entre cada una de las competencias, y a las que se refiere el texto constitucional actual.

Así es que la intención de homogenizar la legislación nacional aplicable a los adolescentes permanecerá por el momento sólo como deseo, pues en la actualidad existe una estructura judicial completamente disímbola, que va desde la existencia de un solo juez especializado en justicia para adolescentes —sin la existencia de un tribunal superior especializado que revise su actuación—,<sup>22</sup> hasta las tres figuras judiciales —jueces de Garantía, de Juicio Oral y de Medidas Especializados en Adolescentes— y una Sala Especializada en Adolescentes;<sup>23</sup> pasando por casos intermedios de un Tribunal de Primera Instancia especializado en justicia para adolescentes —colegiado, compuesto por tres jueces— y una Sala de Apelación de Justicia para Adolescentes, insertos ambos en un Tribunal Especializado en Justicia para Adolescentes.<sup>24</sup>

Como se puede ver, la estructura jurisdiccional que se adopta en el país es sumamente variada, al igual que los modelos procesales. Con esta complejidad no podemos menos que preguntarnos: ¿cómo pretende la Federación que los jueces y tribunales locales especializados conozcan de las conductas tipificadas como delitos del orden federal, atribuidas a adolescentes, aplicando las disposiciones de la ley federal, cuando, de aprobarse la iniciativa, ésta impone un modelo oral con dos jueces, para los casos como Baja California Sur o Sonora, cuyo sistema es escrito con un solo juez, o San Luis Potosí con un sistema oral con dos figuras judiciales?<sup>25</sup>

### *Integralidad del sistema para adolescentes*

Respecto de este principio el texto constitucional del artículo 18 es el siguiente: “La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia [...]”.

Sostiene el Pleno (68/2008) que el “sistema de justicia juvenil” cuenta con las siguientes notas esenciales: 1) se basa en una concepción del adolescente como sujeto de responsabilidad; 2) el adolescente goza a plenitud

<sup>22</sup> Como es el caso regulado por la Ley de Justicia para Adolescentes para el Estado de Baja California Sur.

<sup>23</sup> Según lo prevé la Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Oaxaca.

<sup>24</sup> De conformidad con lo establecido por la Ley que establece el Sistema Integral de Justicia para Menores en el Estado de Chiapas.

<sup>25</sup> Véase Israel Alvarado Martínez y Lorena Oliva Becerra, en Israel Alvarado Martínez (coord.), *op. cit.*, 2009.

de derechos y garantías que le asisten, al estar sujeto a proceso por conductas delictuosas (el sistema es garantista); 3) es de naturaleza penal, aunque especial o modalizada, en razón del sujeto activo de las conductas ilícitas, y 4) en lo que atañe al aspecto jurisdiccional procedimental es de corte preponderantemente acusatorio.

De manera sistémica, derivada de una interpretación integral de la Constitución, el Pleno señala que el “sistema especializado de justicia encuentra sustento constitucional en los numerales 4o. y 18 de la Carta Magna, pues el primero de ellos prevé los postulados de protección integral de derechos fundamentales, mientras que el segundo establece, propiamente, las bases del sistema de justicia para adolescentes, a nivel federal, estatal y del Distrito Federal”.

El problema de la “delincuencia juvenil” presenta “diversas facetas que quedan comprendidas en el aspecto sistémico a que alude la reforma al artículo 18” (69/2008), acordes con lo señalado en las Reglas de Beijing y en las Directrices de Riad; las primeras buscan “abarcar diversos aspectos de la delincuencia juvenil, considerándolos como parte de un mismo fenómeno y de la respuesta estatal que debe procurarse”, y las segundas “proponen directrices a seguir en el aspecto preventivo de la delincuencia juvenil”.

Como es natural, la argumentación es en el sentido de sostener que “el carácter sistémico de la justicia juvenil deriva de la comprensión 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”.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> En este sentido ya me había pronunciado al señalar que en el caso de las Reglas de Beijing: “Se trata de reglas del debido proceso penal que deben ser observadas en la sustanciación de procedimientos seguidos a los adolescentes, que a pesar de referirse a la ‘administración de justicia’, también abarca aspectos de prevención, tratamiento ‘penitenciario’ y de otro tipo de medidas, así como la investigación, la planificación y la formulación y evaluación de políticas, por lo que se trata de un instrumento que abarca todo el sistema de seguridad pública, aunque con especial tratamiento al sistema de justicia penal. Entre los rubros que tratan las Reglas se encuentran los siguientes: 1) Principios generales; 2) Investigación y procesamiento; 3) De la sentencia y la resolución; 4) Tratamiento fuera de los establecimientos penitenciarios; 5) Tratamiento en establecimientos penitenciarios; 6) Investigación, planificación y formulación y evaluación de políticas, y 7) Lineamientos político-criminológicos”. En tanto, las Directrices de Riad “son lineamientos político-criminológicos para prevenir la delincuencia de los adolescentes, aunque con ligeros matices (sólo en algunos artículos) aplicables en el sistema de justicia”. Véase Israel Alvarado Martínez y Lorena Oliva Becerra, “El nuevo sistema integral de justicia para adolescentes frente al fuero de guerra”, *Criminogénesis. Revista Especializada en Criminología y Derecho Penal*, núm. 1, octubre de 2007, pp. 61-63.

Estos aspectos se encuentran comprendidos, según la Corte, dentro de las siguientes etapas: 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. Estas etapas son coincidentes con las que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública, compuesto por cuatro subsistemas<sup>27</sup> para alcanzar dichos fines:<sup>28</sup> 1) la prevención del delito; 2) la procuración de justicia; 3) la ejecución de penas; 4) el sistema postpenitenciario, y 5) el sistema de justicia para adolescentes.

### *Sistema penal diferenciado y legalidad*

El texto constitucional del artículo 18 dice lo siguiente: “[...] que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales [...]”.

### *Sistema penal diferenciado*

La Primera Sala sostuvo que el régimen de justicia de menores es de “carácter penal educador” (25/2008), pero ahora el Pleno menciona que el sistema presenta “características de proceso penal que lo revisten” (63/2008) y que “es de naturaleza penal, aunque especial o modalizada, en razón del sujeto activo de las conductas ilícitas [...] de corte preponderantemente acusatorio” (68/2008) y que “el carácter sistémico de la justicia juvenil deriva de la comprensión de diversas facetas del problema de la delincuencia juvenil”, que abarcan “aspectos de política criminal” (69/2008).

<sup>27</sup> Israel Alvarado Martínez, “La influencia de los *mass media* en la toma de decisiones de los tribunales como quebrantamiento del principio de independencia judicial”, *Quehacer Político. Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Estado de Sonora*, Cuarta Época, núm. 2, enero-abril de 2004. De acuerdo con la propia ley de la materia, la prevención, la persecución y la sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor, son las etapas que la conforman.

<sup>28</sup> Israel Alvarado Martínez y Érika Bardales Lazcano, “Justicia para adolescentes y principio de especialidad”, *Iter Criminis. Revista del Instituto Nacional de Ciencias Penales*, núm. 14, noviembre-diciembre 2007, pp. 23-29.

### *Legalidad*

El derecho fundamental de exacta aplicación de la ley penal, contenido en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional, dispone que cualquier pena impuesta por la comisión de un delito se incluya en la ley aplicable, debiendo señalarse con precisión la descripción del tipo penal y la sanción que corresponda, con la finalidad de que el inculcado no sea sancionado en virtud de semejanzas legales, por analogía o por mayoría de razón. En virtud de que se reconoce el carácter penal del sistema de adolescentes, este derecho fundamental también resulta aplicable en los mismos términos que para los adultos.

El nuevo diseño constitucional expresamente “permite que para la integración del sistema normativo que de él derive pueda acudir a otras disposiciones legales” (75/2008).

La interpretación del Pleno en este sentido deja claras las bases respecto a que: “El sistema de justicia para adolescentes se encuentra regido por el principio de legalidad, que en materia penal radica en que no puede sancionarse ninguna conducta ni imponerse pena alguna que no esté establecida en la ley”, pero la remisión que realicen las leyes especializadas en materia de justicia para adolescentes a los tipos penales previstos en las legislaciones penales correspondientes a la entidad federativa de que se trate o las de la federación, son acordes a la disposición constitucional que rige el sistema relativo, “en la medida en que, conforme a tal precepto, sólo podrá sujetarse a los adolescentes a proceso cuando las conductas realizadas sean tipificadas como delitos en los Códigos Penales [...] lo que se traduce en que sea la propia Ley Fundamental la que avale la remisión aludida y en que resulte innecesario que se legislen delitos especiales para menores” (75/2008).

Así, el Pleno determina que “no resultaría adecuado considerar que el principio de tipicidad llega al extremo de impedir que, en determinado ordenamiento, se comprendan tipos penales aplicables a dos legislaciones distintas, máxime si éstas están encaminadas a definir el contenido de aquellas conductas que, a juicio del legislador, vulneran los mismos bienes jurídicos” (75/2008), por lo que no existe la obligación constitucional “de crear tipos penales aplicables únicamente a los menores de edad” (75/2008), pues “la expresión *leyes penales* contenida en el artículo 18, cuarto párrafo, constitucional, se refiere no a una reserva de ordenamiento, esto es, a que los delitos deban estar contemplados en el Código Penal, sino a una reserva de fuente, debiendo, por lo tanto, entenderse

como cualesquiera leyes en que se prevea la descripción de un tipo penal y su correspondiente sanción” (84/2008).

### *División etaria*

El artículo 18 de la Carta Magna dice lo siguiente: “[...] 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 [...]*”. [Las cursivas son del autor.]

La Primera Sala ha establecido (en la primera tesis concerniente a la reforma constitucional de la materia) que a partir del 12 de marzo de 2006

el texto constitucional estableció una garantía individual en favor de cualquier persona que, siendo menor de dieciocho años, hubiera desplegado una conducta considerada como delito y, en consecuencia, hubiera sido indiciado, procesado, sentenciado o condenado a una sanción penal. Por ello deben considerarse inconstitucionales aquellas normas que establezcan una edad penal mínima distinta a la que señala el artículo 18 constitucional (CLVI/2006).

El Pleno reconoce ahora que conforme a las Reglas de Beijing, las Reglas de Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad y la Convención sobre los Derechos del Niño, “tratándose de penas privativas de la libertad, cuando el menor sentenciado cumpla la mayoría de edad mientras compurga la pena, procede reubicarlo de manera que se asegure su separación de los demás internos”, siendo irrelevante el “lugar en que se cumplimente la medida de internamiento, esto es, que permanezca en el centro de internamiento para menores o sea trasladado a un lugar de reclusión para adultos, debe permanecer separado del resto de los internos” (74/2008).

Según la Corte, la separación etaria permite “justificar medidas de clasificación, lo que hace posible que se les preste una asistencia más adecuada” (74/2008).

### *Sistema garantista*

Al respecto, el artículo 18 de la Carta Magna dice lo siguiente: “[...] 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 [...]”. La jurisprudencia del Pleno reconoce como característica del sistema que “el adolescente goza a plenitud de derechos y garantías que le asisten, al estar sujeto a proceso por conductas delictuosas”, por lo que se trata de un “sistema garantista” (68/2008). Asimismo, sostiene que en este sistema el proceso debe ser “distinto del de los adultos” y se les debe reconocer el “derecho a la defensa gratuita y adecuada desde el momento en que son detenidos y hasta que finaliza la medida” (76/2008).

### *Especialización*

Sobre este principio el artículo 18 de la Carta Magna dice lo siguiente: “[...] La operación del sistema *en cada orden de gobierno* estará a cargo de *instituciones, tribunales y autoridades especializadas* en la procuración e impartición de justicia para adolescentes [...]”. [Las cursivas son del autor.]

El Pleno sostiene —criterio que no comparto— que dentro de este nuevo sistema integral de justicia para adolescentes, “el término *especializados* utilizado en el artículo 18 de la Constitución se refiere al perfil del funcionario y a la competencia legal expresa del órgano perteneciente a ese sistema” (63/2008).

De esta manera, el Máximo Tribunal cree que la especialización puede entenderse en relación con: 1) la organización del trabajo (especialización orgánica); 2) la asignación de competencias, y 3) el perfil del funcionario (63/2008). Sin embargo, a pesar de reconocer que “lo idóneo sería reunir esas tres formas de concebir la especialización, la relativa al perfil del funcionario es la principal”, el argumento se centra en el hecho de que el objeto de la reforma constitucional

fue adecuar la justicia para adolescentes a la doctrina de la protección integral de la infancia, y los instrumentos internacionales en que ésta se recoge ponen énfasis en la especialización de los funcionarios como una cuestión necesaria para el cumplimiento de los propósitos perseguidos e, incluso, insisten en que no es su propósito obligar a los Estados a adoptar cierta forma de organización; de manera que la acepción del término *especialización* que hace posible dar mayor congruencia a la reforma con los instrumentos internacionales referidos y que, por ende, permite en mayor grado la consecución de los fines perseguidos por aquélla, es la que la considera como una cualidad inherente y exigible

en los funcionarios pertenecientes al sistema integral de justicia para adolescentes (63/2008).

En la ejecutoria se señaló al respecto que “en la reforma constitucional en comento, la especialización no debe ser entendida, preponderantemente, como una exigencia de burocratización de la justicia de los adolescentes, sino como una especialización de quienes habrán de operar y dar vida al sistema”.

Como he mencionado, difiero de dicho criterio,<sup>29</sup> así como también difirió el Ministro Genaro David Góngora Pimentel<sup>30</sup> al referir que “la especialización de juzgados en materia de menores infractores es una posibilidad, deseable, con la que cuenta el legislador”, pues

al señalar [por ejemplo, la Constitución Federal] que existirán tribunales especializados, de forma categórica se refiere a que deben existir juzgados en materia de justicia para adolescentes. Así como existen juzgados en materia civil, penal o administrativa, a nivel federal, o en arrendamiento o familiares a nivel local, el artículo 18 constitucional ordena una especialización por materia en justicia para adolescentes.

Por ende, no resulta “suficiente con que el juez tenga un perfil adecuado para tratar los adolescentes que cometen algún delito, que hayan recibido una instrucción y capacitación especial, sino además una delimitación jurisdiccional por mandato de la reforma constitucional”. Robustece mi postura la exposición de motivos de la iniciativa a la reforma constitucional que aquí interesa, donde se señala:

Las normas constitucionales que se pretenden introducir son las siguientes:

Creación de una jurisdicción penal *especial para adolescentes, diferente de aquella prevista para los adultos*, que de conformidad con lo establecido por el artículo 4o. constitucional y la Convención de los Derechos del Niño, encuentre su fundamento en la concepción de los menores de edad como sujetos plenos de derechos y, por tanto, de responsabilidades, y su justificación en la *necesidad de concederles un trato diferenciado*, en razón de su condición de

<sup>29</sup> Véase Israel Alvarado Martínez y Érika Bardales Lazcano, *op. cit.*, pp. 31 y ss.; Israel Alvarado Martínez y Lorena Oliva Becerra, *op. cit.*, pp. 75-80.

<sup>30</sup> Voto particular que formula el Ministro Genaro David Góngora Pimentel en contra de la Sentencia del Tribunal Pleno, que resolvió la acción de inconstitucionalidad 37/2006, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí.

personas en desarrollo, que hace presumir una mayor posibilidad de reintegración social y familiar; abandonando en forma definitiva la noción de los menores concebidos como objeto de tutela o protección, y definidos negativa y segregativamente como incapaces. [Cursivas del autor.]

El Ministro concluye recordando que

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 17/02 sostuvo que no bastaba con que existieran tribunales especiales en justicia para niños, sino que éstos contarán con los elementos necesarios para salvaguardar el interés superior del niño. Dicho en sentido contrario, no basta con que exista personal calificado, sino que debe haber una competencia especializada en menores, que no conozcan asuntos de mayores de edad. Competencia específica y preparación especial de los juzgadores son los dos aspectos de la jurisdicción especial a que se refiere este tribunal internacional al interpretar la Convención de Derechos de los Niños,

por ello el argumento de que:

estos juzgados pudieran tener menor carga de trabajo que otros, lo cual además estaría sujeto a un análisis estadístico, no es una razón suficiente para cambiar el sentido a la interpretación de un precepto constitucional, pues además, no tienen por qué existir el mismo número de juzgados que en otras materias: sino sólo los necesarios para atender dichos casos. En lugares donde la cuota de incidencia de delitos cometidos por menores sea mínima, será suficiente uno, y en lugares donde la incidencia sea mayor, serán necesarios los suficientes para dar un trato digno a los menores.

A su vez, la especialización relativa al

perfil del funcionario, como factor para la obtención de los fines perseguidos por el sistema de justicia juvenil, debe entenderse en dos vertientes:

1) Capacitación o instrucción multidisciplinaria sobre el sistema de administración de justicia juvenil, referida a sus fines, operadores, fases, el fenómeno de la delincuencia juvenil en general y la situación del adolescente que delinque con conocimiento de los derechos reconocidos a los menores y de las modalidades que adquiere el procedimiento, esto es con conocimiento especializado en la materia y con énfasis particular y preponderantemente al aspecto jurídico, y

2) Perfil especial en cuanto al trato y actitud humanitaria hacia el adolescente (63/2008).

Dicha especialización se acreditará, al igual que con otros requerimientos legales exigidos para ejercer cargos o funciones públicas, principalmente de dos formas:

1) por medio de una certificación expedida por una institución educativa con reconocimiento oficial, y

2) por una práctica profesional en la materia, por un plazo razonablemente prolongado y un prestigio o reconocimiento adquirido en ella, que respalde su conocimiento amplio y actualizado (65/2008).

Esto en reconocimiento de “la práctica y la experiencia de vida, que, junto con diversos estándares de acreditación, son aptos para demostrar que se tiene un conocimiento sobre la misma” y sin que la sola práctica sea suficiente por sí misma, pues para acreditar el dominio y actualidad del conocimiento se requiere de “otros menores estándares de acreditación, para ser susceptible de demostrar que, en efecto, se tiene un conocimiento amplio y actual sobre la misma”, por lo que deberá verificarse “también a través de los exámenes que científicamente resulten adecuados”.<sup>31</sup>

Deberá corroborarse la especialización en ambos casos, aun en el plano de lo que ese alto tribunal denomina *desdoblamiento subjetivo*, referido al “trato que debe darse al adolescente”, el que también deberá ser objeto de acreditación y verificación “a través de los exámenes que científicamente resulten adecuados para ello” (65/2008).

Para hacer vigente este derecho a la especialización por parte de los adolescentes, “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”, pero en reconocimiento de la “transición constitucional” no pasa inadvertido que “habrá funcionarios que desde antes de la reforma se desempeñaban en la justicia juvenil y continúan en el ejercicio de su empleo, supuesto en el que, en aras de cumplir con el nuevo mandato constitucional, es exigible que acrediten, en un plazo razonablemente breve, su especialización en la materia” (66/2008).

<sup>31</sup> Véase el apartado “La acreditabilidad de la especialización: cómo y cuándo” de la ejecutoria citada en la nota 21.

En este contexto general, el Pleno retoma los instrumentos internacionales en la materia e impone el deber de que los agentes de las “policías, agentes del Ministerio Público, juzgadores, defensores y, en general, quienes participen en la procuración e impartición de justicia para adolescentes, cuenten con la suficiente capacitación en la materia, que los autorice a ejercer tales funciones”. El Pleno sostiene que se debe “distinguir entre quienes por la función que tienen encomendada o por la fase del sistema en que intervienen, no entran en contacto directo con los adolescentes — a quienes no les resulta exigible, por igual, el aspecto subjetivo del perfil (trato)—, de los operarios que sí lo hacen (por ejemplo, policías), así como de aquellos cuyas decisiones inciden de manera directa sobre ellos (por ejemplo, defensores o jueces), para quienes el aspecto subjetivo del perfil es indispensable” (67/2008), debiendo “crearse Ministerios Públicos especializados para adolescentes, dependientes de las Procuradurías de Justicia de cada Estado” (70/2008).

Nótese que la especialización abarca, tanto en el aspecto objetivo como en el subjetivo, no sólo a los juzgadores y al agente del Ministerio Público sino también a los defensores, respecto de lo cual no se hace distinción de si se trata de particulares o estatales, por lo que habrán de desarrollarse las directrices para exigir la acreditación de la especialización con que deberán contar los defensores particulares.

### *Protección integral e interés superior del adolescente*

Al respecto, en el artículo 18 la Constitución señala lo siguiente: “[...] atendiendo a la *protección integral y el interés superior del adolescente*”. [Las cursivas son del autor.]

Atendiendo a la redacción del artículo 4o., párrafo sexto, constitucional, en relación con la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y con la Convención sobre los Derechos del Niño, advierte el Pleno en tesis aislada que:

el principio del interés superior de la infancia junto con el derecho de prioridad, implican que las políticas, acciones y toma de decisiones del Estado relacionadas con los menores de 18 años deben buscar el beneficio directo del infante y del adolescente a quienes van dirigidas, y que las instituciones de bienestar social, públicas y privadas, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos, al actuar en sus respectivos ámbitos, otorguen prioridad a los temas relacionados con dichos menores (P. XLV/2008).

En la tesis de jurisprudencia la Primera Sala interpreta a la luz de los mismos ordenamientos (nuevamente con referencia al 4o. constitucional) que “los tribunales deben atender primordialmente al interés superior del niño, en todas las medidas que tomen concernientes a éstos”, concepto interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH; cuya competencia aceptó el Estado mexicano al ratificarla el 16 de diciembre de 1998) de la siguiente manera:

la expresión “interés superior del niño” [...] implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño (CXXI/2007). De ahí que para el análisis de la constitucionalidad de una regulación respecto de menores de 18 años, sea prioritario, en un ejercicio de ponderación, el reconocimiento de dichos principios (P. XLV/2008).

La interpretación de este principio según el 18 constitucional respecto de las personas privadas de la libertad, parte de la premisa de que “se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, que impone especiales deberes al Estado, de ahí que en el caso de los menores esa vulnerabilidad se hace más patente, dadas sus características físicas y psicológicas” (78/2008).

En ese contexto, el 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”, y que “las medidas especiales impliquen mayores derechos que los reconocidos a las demás personas, esto es, habrán de protegerse con un cuidado especial los derechos de los menores, *sin que esto signifique adoptar medidas de protección tutelar*”. [Las cursivas son del autor]. De ahí que para el análisis de la constitucionalidad de una regulación respecto de menores de 18 años sea prioritario, en un ejercicio de ponderación, el reconocimiento de dichos principios (78/2008).

Sin embargo, existen transgresiones a bienes jurídicos (como los tutelados por los tipos penales) respecto de los cuales el Estado debe reaccionar de manera específica, “de ahí que bajo la óptica de asunción plena de responsabilidad es susceptible de ser corregida mediante la aplicación de medidas sancionadoras de tipo educativo que tiendan a la readaptación”, pues “si bien es cierto que las autoridades encargadas del sistema integral deben maximizar la esfera de derechos de los menores, también lo

es que deben tomar en cuenta sus límites, uno de los cuales lo constituyen los derechos de las demás personas y de la sociedad misma, razón por la cual se establece” (78/2008).

El interés superior del niño funciona como piedra de toque de la protección integral del menor. Éste puede ser entendido —o concebido— de diversas formas: 1) paradigma ético; 2) principio jurídico, y 3) garantía de responsabilidad en las políticas públicas.<sup>32</sup>

### *Medios alternativos de solución de conflictos*

Al respecto, el artículo 18 de la Carta Magna dice lo siguiente: “Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente”. Por otro lado, es criterio de la Corte la necesidad de

crearse Ministerios Públicos especializados para adolescentes, dependientes de las Procuradurías de Justicia de cada Estado [...] a fin de establecer mecanismos y reglas para que, siempre que resulte apropiado y deseable, los menores no sean sometidos a un proceso judicial (fase jurisdiccional), sino que los casos puedan ser atendidos por las autoridades de procuración, es decir, que el asunto pueda concluirse, precisamente, durante la fase de procuración, sin agotar necesariamente la fase judicial,

según lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño como parte del principio de mínima intervención (70/2008).

Estoy de acuerdo en la obligación mas no en la fuente, ya que no es la Convención mencionada, sino el numeral 11. “Remisión de casos”, de las Reglas de Beijing, donde se establece la posibilidad de ocuparse de los menores delincuentes sin recurrir a las autoridades competentes para que los juzguen oficialmente, pudiendo “la policía, el Ministerio fiscal y otros organismos que se ocupen de los casos de delincuencia de menores [estar] facultados para fallar dichos casos discrecionalmente, sin necesidad de vista oficial, con arreglo a los criterios establecidos al efecto en los respectivos sistemas jurídicos y también en armonía con los principios contenidos en las presentes Reglas”.

<sup>32</sup> Germán Guillén López, “El interés superior del menor. Especial referencia al sistema de justicia integral para menores”, mecanoscrito.

### *Debido proceso*

La Constitución presenta la siguiente redacción en el artículo 18: “En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal [...]”.

*Debido proceso* es entendido por la Corte como el establecimiento de derechos y condiciones procesales específicos para los adolescentes, cuya característica primordial es que éstos se encuentren contenidos en una regulación adjetiva dedicada a regular los procedimientos seguidos contra ellos frente a la realización de conductas delictuosas, que puede preverse en: 1) leyes de justicia para adolescentes, o 2) códigos de procedimientos penales de las entidades federativas (76/2008).

Para este último caso, no se debe llegar al extremo de proscribir de manera absoluta que en esos cuerpos normativos se acuda a la supletoriedad, siempre y cuando ésta se circunscriba a regular los aspectos adjetivos que no necesariamente deben ser modalizados (76/2008).

En este sentido,

la supletoriedad aplicará siempre y cuando no exista oposición con los principios rectores del nuevo sistema de justicia integral para adolescentes y, por lo que se refiere al código procesal, además del requisito anterior, la supletoriedad operará en aquellos aspectos adjetivos que no deban ser modalizados, porque la parte procesal específica aplicable a los menores infractores, esto es, la garantía de debido proceso modalizado, está contenida en la propia Ley de Justicia para Menores (81/2008).

Preferentemente, el legislador deberá emitir las normas instrumentales propias de este sistema integral, “cuyo propósito es que el proceso sea distinto del de los adultos en razón de las condiciones concretas propias de los menores de edad” (76/2008). Además, en la elaboración de las normas aplicables deberá tomarse en cuenta la calidad de personas en desarrollo de los adolescentes (76/2008).

El punto medular es el “reconocimiento del derecho a la defensa gratuita y adecuada desde el momento en que son detenidos y hasta que finaliza la medida” (76/2008), y que se permita a los adolescentes justiciables acceder a los órganos jurisdiccionales para: 1) hacer valer sus derechos de manera efectiva; 2) estar en condiciones de igualdad procesal; 3) ofrecer pruebas en su defensa, y 4) obtener una resolución que dirima las cuestiones debatidas (83/2008).

Esto se traduce sintéticamente en “el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento, es decir, al cumplimiento de las condiciones funda-

mentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional (instrucción, defensa, pruebas y sentencia)” (76/2008).

### *Independencia entre autoridades*

La Carta Magna en el artículo 18 dice lo siguiente: “La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados [...], así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas”.

A decir de la Corte, el Constituyente “fue claro en dejar manifiesta su voluntad de separarse por completo del sistema tutelar anterior y considerar la independencia del órgano que habrá de juzgar al adolescente, totalmente separado y desvinculado del Poder Ejecutivo” (71/2008).

Así, el señalamiento constitucional “tribunales” dentro del sistema de justicia juvenil como parte de la especialización, significa que deben instaurarse tribunales

formal y/o materialmente hablando, en razón de que si se ha admitido la naturaleza penal de este sistema de justicia, y se ha aceptado que se inscribe dentro del régimen de asunción plena de derechos y también de responsabilidades, ello conduce a que los adolescentes, además de gozar de múltiples garantías, puedan verlas restringidas e, incluso, puedan ser privados de su libertad, total o parcialmente, en el menor número de casos; por tanto, debe admitirse que tales facultades, conforme a nuestra tradición jurídica, sólo son admisibles cuando provienen de una autoridad judicial (71/2008).

De manera natural, el Pleno de la Suprema Corte interpreta que “los órganos que han de juzgar a los adolescentes que hayan cometido delitos, para satisfacer el nuevo mandato constitucional, no sólo deben desempeñar la función jurisdiccional material, sino también deben quedar inscritos formalmente, con todas las consecuencias inherentes a ello, dentro del Poder Judicial del Estado mexicano” y absolutamente separados del Poder Ejecutivo (71/2008).

De conformidad con la interpretación de la expresión “independencia”, el Pleno determinó que es la separación que debe existir “entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas en todos los procedimientos seguidos a los adolescentes”, a fin de “dejar completamente abandonado el sistema tutelar anterior, en el cual no se daba esta independencia ni la naturaleza acusatoria”, lo que equivale a disponer de un procedimiento

de corte acusatorio (en oposición a inquisitorio), dejando atrás la concentración que antes se daba en los Consejos Tutelares que reunían en su seno facultades de orden jurisdiccional, pero prácticamente, en todo tiempo, inquisitorias, erigiéndose en jueces y partes de la relación procesal y, a la vez, para desarraigar el esquema de que dependieran de los Poderes Ejecutivos, amén de que se les hubiera dotado de autonomía técnica para decidir; desarraigo que se traduce en que, efectivamente, nuestro sistema jurídico no continúe operando, en materia de justicia de menores, bajo un esquema en el que quien acusa y quien juzga pertenezcan organizacionalmente al Ejecutivo (80/2008).

### *Proporcionalidad de las medidas*

Al respecto, el artículo 18 de la Carta Magna señala lo siguiente: “[...] 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”.

Del contenido del precepto invocado, la Corte desprende que el principio tiene tres perspectivas: 1) proporcionalidad en la *punibilidad* de las conductas, referida a la que el legislador señala para los delitos previstos en la norma general aplicable a los menores, la cual podrá verse satisfecha una vez que se señalen *penas* distintas para cada conducta tipificada como delito; 2) proporcionalidad en la determinación de la medida, la cual considera tanto las condiciones internas del sujeto como las externas de la conducta que despliega, esto es, deberá atender tanto al bien jurídico que quiso proteger como a su consecuencia, sin que implique el sacrificio desproporcionado de los derechos de quienes los vulneran; de manera que el juzgador puede determinar cuál será la pena aplicable, que oscila entre las que el legislador estableció como mínimas y máximas para una conducta determinada, y 3) proporcionalidad en la ejecución, que implica el principio de la necesidad de la medida, lo que se configura no sólo desde que es impuesta, sino a lo largo de su ejecución, de manera que la normatividad que se expida debe permitir la eventual adecuación de la medida impuesta para que continúe siendo proporcional a las nuevas circunstancias del menor (77/2008).

En tal sentido, se debe dar “un tratamiento distinto a cada conducta al asignar medidas diferentes, lo cual permite presumir que, para ello, el legislador consideró sus características específicas, así como la posible vulneración de los bienes jurídicos contra los que atentan” (82/2008).

*Procedencia del internamiento*

El último párrafo del artículo 18 de la Constitución establece: “[...] 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”.

Son tres las vertientes que el Pleno de la Corte atribuye a este principio constitucional:

1) Alternatividad,<sup>33</sup> de acuerdo con el cual debe buscarse resolver el menor número de conflictos en el ámbito judicial, lo que se relaciona con la necesidad de disminuir la intervención judicial en los casos en que el delito se deba a que el menor es vulnerado en sus derechos económicos, sociales y culturales, en virtud de que resultaría inadecuado que el juzgador impusiera una sanción gravosa, si el menor no puede hacer nada en contra de sus circunstancias cotidianas, además de que esta vertiente tiene la pretensión de que la normativa correspondiente a menores amplíe la gama de posibles sanciones, las cuales deberán basarse en principios educativos;

2) Internación como medida más grave, respecto de la cual la normatividad secundaria siempre deberá atender a que el internamiento sólo podrá preverse respecto de las conductas antisociales más graves; aspecto que destaca en todos los instrumentos internacionales de la materia, y

3) Breve término de la medida de internamiento, en relación con la cual la expresión “por el tiempo más breve que proceda” debe entenderse como el tiempo necesario, indispensable, para lograr el fin de rehabilitación del adolescente que se persigue; empero, en las legislaciones ordinarias debe establecerse un tiempo máximo para la medida de internamiento, en virtud de que el requerimiento de que la medida sea la más breve posible, implica una pretensión de seguridad jurídica respecto de su duración (79/2008).

*Vacatio legis de los aspectos sustantivos*

El artículo primero transitorio del decreto que reforma el artículo 18 constitucional establece: “El presente Decreto entrará en vigor a los *tres meses siguientes de su publicación* en el *Diario Oficial de la Federación*” [Las cursivas son del autor.]

<sup>33</sup> Según lo dispuesto por el artículo 40, apartado 3, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño.

El mismo año de su entrada en vigor la Primera Sala estableció el criterio de que para los efectos sustantivos — como el de la “edad penal mínima” — el contenido del artículo 18 se encuentra vigente “desde el 12 de marzo de 2006, pues a partir de esta fecha, el texto constitucional estableció una garantía individual en favor de cualquier persona que, siendo menor de dieciocho años, hubiera desplegado una conducta considerada como delito y, en consecuencia, hubiera sido indiciado, procesado, sentenciado o condenado a una sanción penal” (CLVI/2006).

Con el mismo criterio se pronuncia el Pleno ahora al señalar que “el decreto entró en vigor en todo el país en cuanto a los derechos sustantivos que contempla en favor de los adolescentes el doce de marzo de dos mil seis” (72/2008).

#### *Vacatio legis de la especialización y los aspectos procesales*

El artículo segundo transitorio del Decreto que reforma el artículo 18 constitucional dispone: “Los Estados de la Federación y el Distrito Federal contarán con seis meses a partir de la entrada en vigor del Decreto, para crear las leyes, instituciones y órganos que se requieran para la aplicación del presente Decreto”.

Respecto al criterio de la *vacatio legis* de la especialización y los aspectos procesales referidos al “periodo para que se generaran las leyes, instituciones y órganos, inició el trece de marzo de dos mil seis y venció el doce de septiembre de ese año” (72/2008). Consecuentemente, “los entes obligados tuvieron hasta la última fecha referida para generar, en sus respectivas jurisdicciones, el sistema especializado de justicia para menores infractores” (72/2008).

#### *Régimen diferenciado entre la Federación y las entidades federativas*

Los artículos primero y segundo transitorios del Decreto que reforma el artículo 18 constitucional son los que resultan aplicables para entender en su conjunto este régimen diferenciado de *vacatio legis* entre la Federación y las entidades federativas (estados y Distrito Federal).

Según la Corte,<sup>34</sup> criterio que tampoco comparto, “los artículos primero y segundo transitorios de la reforma y adición constitucional analizada, obligan a una sucesión de normas”, pero que al no señalarse en el artículo segundo transitorio a la Federación “se desprende que la intención del legislador no fue fijar a ésta un plazo, sino sólo a las Legislaturas de los Estados”.

Y el hecho “de que algunos Congresos Locales no hayan emitido, dentro del plazo señalado por el Poder Reformador, en la referida norma de tránsito, la legislación respectiva, no puede sino considerarse como una violación al texto constitucional, derivado de la omisión legislativa en que se incurre”.

Las razones por las que no comparto este criterio han sido señaladas *ab initio* de este documento.

Aun cuando todos estos principios abordados por la Corte resultan interesantes, en el siguiente apartado analizaré seis que me parecen de suma relevancia para la construcción del discurso teórico que permitirá crear una política criminológica en materia de justicia integral para adolescentes. La metodología para su estudio consiste, en principio, en atender al orden que la propia Corte presenta en el estudio de las tesis jurisprudenciales respecto de los principios siguientes: sistema de doble fuero, integralidad del sistema para adolescentes, sistema garantista, especialización, medios alternativos de solución de conflictos, y debido proceso.

LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES LOCALES  
PARA CONOCER DE DELITOS FEDERALES EN EL NUEVO SISTEMA  
INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES.  
APLICACIÓN DEL PRINCIPIO *LEX FORI*

*Distribución de competencias  
de los tribunales según territorio*

*Fuero federal y fuero común*

El régimen constitucional penal federado en los ámbitos legislativo y judicial está diseñado de manera que existe una diferenciación entre el fuero federal y el fuero común, en el que una conducta determinada puede ser

<sup>34</sup> Punto “4. El régimen transitorio de la reforma constitucional”, de la ejecutoria citada en nota 3.

—según las particularidades del caso— del fuero federal o del común, pero nunca de ambos, pues tal imprecisión conllevaría incertidumbre jurídica no sólo para los gobernados, sino para las autoridades mismas.

En dicho régimen residual de competencias, lo expresamente señalado para la Federación le compete a ella, y todo lo demás se entiende reservado a los estados.<sup>35</sup> Para el caso del Distrito Federal este sistema residual es inverso, pues corresponde a la Asamblea Legislativa legislar respecto de las materias expresamente conferidas al Distrito Federal, y al Congreso de la Unión todas las demás.<sup>36</sup>

Bajo este sistema de distribución de competencias, el Constituyente estableció que para el caso federal, corresponde al Congreso federal “establecer los delitos contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse” y a los “Tribunales de la Federación conocer de todas las controversias del orden criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano”.<sup>37</sup>

En el caso del Distrito Federal, corresponde a la Asamblea Legislativa regular la materia penal y al Tribunal Superior de Justicia juzgar dicha

<sup>35</sup> Según lo establecido por el artículo 124 constitucional:

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

<sup>36</sup> De conformidad con el artículo 122, párrafo sexto, apartado A, fracción I constitucional:

“Artículo 122. [...]

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

1. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa”.

<sup>37</sup> Según los artículos 73, fracción XXI, párrafo primero y 104, fracción I constitucionales:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse”.

[...]

Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

“1. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado”.

materia,<sup>38</sup> mientras para los estados corresponde a los poderes legislativo y judicial regular y juzgar, respectivamente, la materia referida.<sup>39</sup>

La importancia de establecer con claridad un sistema de competencias claro y confiable se refleja en el contenido del artículo 106 de la Constitución, mismo que contiene un medio de control a manera de garantía constitucional,<sup>40</sup> que es del tenor siguiente: “Artículo 106. Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal”.

<sup>38</sup> En concordancia con el artículo 122, párrafo sexto, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso h) y Base Cuarta de la Constitución Federal:

“Artículo 122. [...]”

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

Base Primera. Respecto a la Asamblea Legislativa:

[...]

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

[...]

h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

Base Cuarta. Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común”.

<sup>39</sup> De acuerdo con el artículo 116, párrafo primero, constitucional:

“El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo”.

<sup>40</sup> Que junto con el amparo (artículos 104, fracción III, 103 y 107), las controversias constitucionales (artículos 104, fracción IV y 105, fracción I), las acciones de inconstitucionalidad (artículos 104, fracción IV y 105, fracción II) y el control político electoral (artículo 41, fracción IV), constituyen las únicas cinco garantías constitucionales o medios de control constitucional.

“Las garantías no son otra cosa que las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad, por tanto, para posibilitar la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional”; véase Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías*, Fontamara, Madrid, 2002, p. 25. Sobre todas estas consideraciones, consulte Israel Alvarado Martínez, “¿Qué debemos entender por garantías constitucionales?”, *El INACIPE opina*; disponible en [www.inacipe.gob.mx/hmtm/QuienEsQuien/Investigacion/Opiniones/Garantias.html](http://www.inacipe.gob.mx/hmtm/QuienEsQuien/Investigacion/Opiniones/Garantias.html).

Así las cosas, el Estado mexicano está diseñado de tal manera que ante la posibilidad de un conflicto de competencias entre los tribunales de la Federación, los de los estados y los del Distrito Federal, se ha facultado a los primeros para conocer y resolver el problema mediante un medio de control constitucional denominado conflicto competencial, que se erige como una verdadera garantía a fin de que las esferas competenciales plasmadas en la Constitución no se violenten. Con esta figura se trata de garantizar el respeto de los derechos fundamentales de los gobernados que deberán ser enjuiciados por tribunales competentes (tanto por territorio como por materia), así como las facultades de las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias.

En este orden de ideas, la definición de Ferrajoli, según la cual “las garantías no son otra cosa que las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad, por tanto, para posibilitar la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional”,<sup>41</sup> refleja la importancia de contar con un eficiente sistema de distribución de competencias, mismo que al verse vulnerado recurre a un medio de control de la propia Constitución federal, cuya finalidad es clara: restablecer el orden constitucional.<sup>42</sup>

Esto con independencia de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no considera los conflictos competenciales como medio de control constitucional<sup>43</sup> y sí, en cambio, a las facultades de investigación de ella misma, figura a la que rotundamente no acredita esa naturaleza.

### *Según la demarcación territorial*

Una vez diferenciado si se trata del fuero federal o del común, existe la necesidad de determinar la demarcación territorial que deberá aplicar, pues el hecho de que un delito sea determinado como de fuero federal no implica que cualquier tribunal federal pueda conocer del mismo, sucediendo lo mismo en el fuero común, pues los circuitos judiciales dentro del sistema federal determinan la diferenciación de competencias territoriales hacia el interior de su sistema; en tanto, entre las entidades federativas, el análisis iniciará con la distinción entre entidades federativas que di-

<sup>41</sup> Luigi Ferrajoli, *op. cit.*, p. 25.

<sup>42</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Poder Judicial de la Federación para jóvenes*, Mc Graw Hill, México, 2004, p. 23.

<sup>43</sup> *Ibidem*, pp. 23-31.

ferencian la intervención de los diversos poderes judiciales y continuará con la distinción de sus respectivos circuitos judiciales (o sus equivalentes como delegaciones, partidos judiciales, etc.), también hacia el interior del sistema, pues la distinción hacia lo externo se da en términos de los fueros (común o federal).

Así, a pesar de que la legislación federal se aplica en toda la República, según el artículo 1o. del Código Penal Federal: “Este Código se aplicará en toda la República para los delitos del orden federal”.

Los tribunales federales por regla general no pueden conocer de manera indistinta de cualquier delito cometido en alguna parte del territorio federal, siendo la regla general que el tribunal competente para conocer de un delito es el del lugar donde se comete, salvo en los casos derivados de seguridad en las prisiones o cuando el conflicto involucre como partes a indígenas y no indígenas.

Para esos efectos existe todo un capítulo contenido en el CFPP, que regula la competencia en los artículos del 6o. al 14.

Ante tal situación, la regla general es que existen tribunales federales que pertenecen a cada entidad federativa constituyendo un circuito —una entidad federativa es un circuito judicial—; sin embargo, la excepción es que existen entidades que unidas a otras conforman un solo circuito,<sup>44</sup> o las entidades federativas son tan grandes que se dividen en dos y una de sus partes forma circuito con otra entidad.<sup>45</sup>

En el caso de las entidades federativas sucede algo similar. Una vez que ha sido determinada la competencia respecto de la Federación y éstas, queda por resolver a qué entidad le compete conocer de un asunto determinado.

<sup>44</sup> El Tercer Circuito, por ejemplo, tiene la circunscripción territorial de los estados de Jalisco y Colima; véase el Acuerdo General 57/2006, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los circuitos en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de Circuito y de los juzgados de Distrito, publicado en la Primera Sección del *Diario Oficial de la Federación*, el lunes 4 de septiembre de 2006.

<sup>45</sup> El Séptimo Circuito tiene la circunscripción territorial del estado de Veracruz, con excepción de los municipios de este estado que son competencia del Décimo Circuito (los municipios de Acayucan, Agua Dulce, Coatzacoalcos, Cosoleacaque, Chinameca, Hidalgotitlán, Ixhuatlán del Sureste, Jáltipan, Jesús Carranza, Las Choapas, Mecayapan, Minatitlán, Moloacán, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Oluta, Oteapan, Pajapan, San Juan Evangelista, Sayula de Alemán, Soconusco, Sotepapan, Tatahuicapan de Juárez, Texistepec, Uxpanapa y Zaragoza); véase el Acuerdo General 57/2006 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

La regla común a los estados y al Distrito Federal es que la legislación propia será aplicable por los delitos que se cometan en sus respectivos territorios (bajo el principio de territorialidad). Así, por ejemplo, para el caso del Distrito Federal (cuya situación es similar a la del resto del país) se establece lo siguiente: “Artículo 7o. [principio de territorialidad]. Este Código se aplicará en el Distrito Federal por los delitos del fuero común que se cometan en su territorio”.

Esta situación en ocasiones se torna más compleja cuando se trata de desviaciones en el curso causal, de índole de *iter criminis* (por delitos que se inicien o preparen en otra entidad federativa, cuando produzcan o se pretenda que tengan efectos en el territorio de la que enjuiciará) o cuando se trata de delitos continuos o de los continuados.

Incluso, una vez dentro del territorio de los estados se deberá establecer cuál es la competencia territorial interna. Un delito cometido en el municipio de Juanacatlán, Jalisco, deberá ser conocido por los tribunales del Partido Judicial de Chapala.<sup>46</sup>

En el caso del Distrito Federal sucede lo mismo, existen jueces de paz penal cuya competencia corresponde a la división territorial establecida para las delegaciones que fije la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, pudiendo un juzgado abarcar jurisdicción en una o varias “delegaciones” y pudiendo existir dos o más juzgados en una delegación.

### *Competencias excepcionales de territorio*

Ya se dijo que la regla general, plasmada en la propia Constitución federal es que los tribunales federales conocerán de los delitos federales y los tribunales de las entidades federativas de los delitos del fuero común; sin embargo, la propia Carta Magna estipula un par de excepciones a dicha regla en virtud de las cuales: 1) los tribunales federales podrán conocer y resolver de los delitos del fuero común y viceversa (atracción por conexidad), y 2) los tribunales locales podrán conocer y resolver de los delitos del fuero federal (materia concurrente).

Además, existe una competencia excepcional de territorio en la que los tribunales locales pueden iniciar diligencias en auxilio de la justicia federal hasta resolver la situación jurídica del procesado, que no es constitucional sino legal por derivar (su fundamento) de la legislación secundaria, el CFPP (auxilio de la justicia federal).

<sup>46</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

*Atracción por conexidad*

El primero de los casos de excepción a la competencia territorial lo constituye la figura de la atracción por conexidad. En este caso los tribunales federales pueden conocer también de los delitos locales cuando éstos estén conexos con algún delito federal.

Sólo por excepción corresponde a un tribunal federal conocer de un delito de fuero común, y ello sucede cuando concurre con otro de la competencia federal, estando ambos indisolublemente vinculados, siendo afines e interdependientes, es decir, cuando se trata de delitos cometidos en un solo acto mediante la figura del concurso ideal o formal. De tal manera que no puede resolverse sobre uno de ellos sin afectar necesariamente la solución del otro; en estas condiciones, para evitar duplicidad de fallos que pudieran ser contradictorios, se estima atrayente el fuero federal a efecto de no dividir la continencia de la causa.

Si hay entre ambos una independencia completa que permite su conocimiento en forma separada, sin implicar una afectación correlativa, y cualquiera que sea la decisión judicial respecto de uno de ellos no necesariamente cambia la situación del otro, es procedente entonces la separación de los procesos, siendo el caso de que los ilícitos materia de la causa se cometen en tiempo y lugares diversos, como sucede en el caso del concurso real o material.

La figura tiene fundamento en todo un entramado jurídico comprendido por la Constitución General de la República,<sup>47</sup> la ley secundaria<sup>48</sup> y la jurisprudencia.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> El artículo 73, fracción XXI, párrafo segundo señala:

“Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales”.

<sup>48</sup> En el CFPP, el artículo 10, párrafo segundo, señala “En caso de concurso de delitos, el Ministerio Público Federal será competente para conocer de los delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales, y los jueces federales tendrán, asimismo, competencia para juzgarlos”.

<sup>49</sup> En este sentido se pronuncia la tesis de la Séptima Época, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 217-228 segunda parte, página 31, *Semanario Judicial de la Federación*, número de registro 233976, de rubro FUERO FEDERAL NO ATRAYENTE EN CASO DE CONCURSO REAL; tesis de la Séptima Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 175-180 segunda parte, página 69, *Semanario Judicial de la Federación*, número de registro 234302, de rubro FUERO FEDERAL. SÓLO ES ATRAYENTE TRATÁNDOSE DE CONCURSO IDEAL; tesis de la Séptima Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 163-168 segunda parte, página 12, *Semanario Judicial de la Federación*, número de registro 234424, de rubro ARMAS DE FUEGO, PORTACIÓN SIN LICEN-

### *Materias concurrentes*

El segundo de los casos excepcionales de competencia territorial está constituido por la figura de concurrencia de competencias. En este caso los tribunales del fuero común pueden conocer y resolver de los delitos federales sólo cuando se trate de una materia concurrente y así lo establezcan las leyes federales.

Muy distantes nos encontramos de la antigua concepción de que las leyes en México sólo pueden ser de dos tipos según el ámbito espacial de validez: las de orden local y las de orden federal.

El Constituyente mexicano ha concebido una tercera categoría de leyes que, a pesar de tratarse de las emanadas por el Congreso de la Unión, no son propiamente leyes federales, pues éstas tienen como característica aplicarse tan sólo a la Federación, sino que se trata de normas de aplicación tanto federal como local en sus dos vertientes: 1) estatales y distritales, y 2) municipales y delegacionales.

A estas normas se les conoce como leyes marco o leyes generales, que tienen como característica primordial tratarse de disposiciones que regulan aquellas materias concurrentes que son competencia de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, así como distribuir competencias entre todas estas figuras.

Actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoce concurrencia de competencias en algunas materias: salud; seguridad pública; educación y aportaciones económicas correspondientes a la misma; asentamientos humanos; protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico; protección civil; de-

CIA DE, Y PORTACIÓN DE ARMAS PROHIBIDAS. COMPETENCIA. FUERO FEDERAL NO ATRAYENTE; tesis de la Séptima Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 76 segunda parte, página 23, *Semanario Judicial de la Federación*, número de registro 235548, de rubro ARMAS PROHIBIDAS, PORTACIÓN DE, Y DAÑO EN PROPIEDAD AJENA. COMPETENCIA; tesis de la Séptima Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 56 segunda parte, página 57, *Semanario Judicial de la Federación*, número de registro 236127, rubro PETRÓLEOS MEXICANOS, DAÑO EN PROPIEDAD DE BIENES DE, POR IMPRUDENCIA, DE LA QUE RESULTAN LESIONES Y DAÑO A BIENES DE PARTICULARES. COMPETENCIA; así como la tesis de Jurisprudencia 1a./J.10/95, de la Novena Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, II, agosto de 1995, página 81, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 200463. Derivada de las competencias penales 193/77, 67/82, 124/89, 79/92 y 161/95, de rubro ATAQUES A LAS VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN. CONDUCCIÓN DE VEHÍCULOS EN ESTADO DE EBriedAD. COMPETENCIA.

porte; turismo, pesca, y acuacultura. Así lo hace mediante los artículos 4o., párrafo cuarto, y 73 fracciones XVI, párrafo primero; XXIII, XXV, XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K y XXIX-L.

En cumplimiento de las facultades que tiene el Congreso de la Unión para legislar en estas materias y realizar la distribución de competencias, se han creado 25 leyes generales que instrumentan dichas disposiciones,<sup>50</sup> que van desde la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito del 27 de agosto de 1932, a la reciente Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del 1o. de febrero de 2007.

De manera curiosa, el Constituyente previó una distribución de competencias en la CPEUM en la que no reservó materias para la competencia exclusiva de la Federación —como lo hace en materia de hidrocarburos, correos o moneda, para lo cual se vale de la fórmula consagrada de establecerlo en alguna fracción de su artículo 73 (fracciones X, XVII y XVIII, respectivamente)—, sino que lo hizo mediante la creación de esta figura de la concurrencia.

Con esta fórmula, no es que en las materias concurrentes no exista una delimitación de competencias entre los tres órganos de gobierno, sino que dicha delimitación no está establecida de manera directa por la Constitución, y mediante la figura de la delegación en la concurrencia de competencias el Constituyente delegó al Congreso de la Unión las facultades no sólo de determinar la competencia que le deviene a la Federación, sino que lo subrogó en las facultades de los órganos legislativos estatales para delimitar sus competencias respecto de ellos mismos y de los municipios.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Dichas leyes, según la materia, son las siguientes: en materia de salud: Ley General de Salud; en materia de seguridad pública: Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; en materia de educación y aportaciones económicas correspondientes a la misma: Ley General de Bibliotecas y Ley General de Educación; en materia de asentamientos humanos: Ley General de Asentamientos Humanos; en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico: Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley General de Vida Silvestre, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos; en materia de protección civil: Ley General de Protección Civil; en materia de deporte: Ley General de Cultura Física y Deporte; en materia de turismo: Ley Federal de Turismo; en materia de pesca y de acuacultura: Ley de Pesca.

<sup>51</sup> Véase Israel Alvarado Martínez, “La competencia espacial en los delitos contra el ambiente”, *Iter Criminis. Revista del Instituto Nacional de Ciencias Penales*, Tercera Época, núm. 2, octubre-diciembre de 2005.

De esta manera se ha pronunciado el Máximo Tribunal en la tesis de jurisprudencia P./J. 142/2001, de la Novena Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, t. XV, enero de 2002, página 1042 del *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 187982. Derivada de la Controversia constitucional 29/2000, de rubro y texto siguientes:

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”, también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado “facultades concurrentes”, entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano *las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.* [Cursivas del autor.]

Para estos casos, la Constitución previó una vinculación con el sistema penal, el cual, sin ser concurrente, se vincula con las materias que sí lo son, y faculta a las autoridades locales a conocer de los delitos del orden federal referidos (como figuras delictivas) a dichas materias concurrentes.

El caso emblemático es el del narcomenudeo. Las figuras delictivas del tráfico de estupefacientes, como modalidad de los delitos contra la salud, se encuentran directamente referidas a una materia concurrente a la que ya me he referido: la salud. En la propia Constitución<sup>52</sup> existe ya la delegación excepcional de facultades hacia los tribunales locales que podrán conocer y resolver respecto de los delitos federales, cuya procedencia estará

<sup>52</sup> El artículo 73, fracción XXI, párrafo tercero establece: “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”.

supeditada a dos requisitos: 1) que se trate de figuras delictivas referidas a materias concurrentes previstas en la Constitución, y 2) que las leyes federales establezcan los supuestos en que las autoridades del fuero común serán competentes.

El primero de los puntos se encuentra cubierto con la existencia de los artículos 4o., párrafo cuarto; y 73, fracción XVI, constitucionales, al tratarse de la figura de la salud como materia concurrente. Artículos en los que tiene fundamento la Ley General de Salud y sus respectivos artículos 3o., fracción XXII y 13, apartado A, fracción II, que reserva la competencia del combate a las drogas a la Federación, razón por la cual sólo le compete al Congreso de la Unión su regulación y a las autoridades federales ministerial y judicial su persecución y sanción.

Por lo que hace al segundo de ellos, no fue sino hasta el 20 de agosto de 2009 cuando el legislador secundario tuvo la atingencia de regular los supuestos en la legislación federal, por lo que ya se cuenta con los criterios respecto de los cuales las autoridades locales puedan conocer de figuras delictivas del orden federal, elaboradas por el Congreso federal. Es en los artículos 13, apartado C, y 474, párrafo primero, de la Ley General de Salud donde se instrumenta dicho precepto constitucional. Por su importancia se plantean las hipótesis concretas aplicables:

Artículo 13.

[...]

C. Corresponde a la Federación y a las entidades federativas la persecución de los delitos contra la salud, en los términos del artículo 474 de esta Ley.

Artículo 474. Las autoridades de procuración e impartición de justicia de las entidades federativas, conocerán y resolverán de los delitos a que se refiere este capítulo (*scil.*, narcomenudeo).

### *Auxilio de la justicia federal*

Existe la previsión por parte de la legislación federal de que en los lugares en que no resida juez federal (ya sea juez de Distrito o juez militar), los jueces penales del orden común, en auxilio de la justicia federal o del fuero de guerra, practicarán las diligencias que por tal motivo se les encomienden y las que fueren necesarias para evitar que un probable responsable se sustraiga de la acción de la justicia o se pierdan las huellas del delito; y aquellas que sean indispensables para fijar, constitucionalmente, la situa-

ción jurídica del inculpado, teniendo facultad para resolver sobre la libertad bajo caución.

Cumplidas estas diligencias, el juez del orden común remitirá de inmediato, por conducto del agente del Ministerio Público, el expediente y el detenido al tribunal federal competente, a efecto de que éste continúe el proceso.<sup>53</sup>

Debe mencionarse que esta competencia excepcional, dadas sus características particulares, no permite al juzgador local resolver en definitiva; es decir, no puede pronunciarse en sentencia definitiva sobre la comisión del delito federal, tan sólo resolver provisionalmente la situación jurídica dentro del plazo constitucional de 72 horas, o en 144 si es que el inculpado hace uso de su facultad constitucional de ampliar dicho plazo.

Asimismo, la competencia de mérito no es del orden constitucional, sino legal procedimental.

### *Naturaleza de la justicia para adolescentes según la competencia territorial*

No obstante que la exposición de motivos que tuvo el Constituyente para reformar el contenido del artículo 18 constitucional en materia de justicia para adolescentes dejó ver que no se pretendía adoptar un sistema penal para los mismos, lo cierto es que sus propias características constitucionales, así como la interpretación que de sus contenidos ha hecho el máximo tribunal del país,<sup>54</sup> dejan claro que se trata de un verdadero sistema penal.

En este orden de ideas, la jurisprudencia ha definido las líneas político-criminológicas sobre las que descansa el sistema al atribuirle tres características: 1) un carácter penal educador del régimen; 2) el sistema de doble fuero que conforma, y 3) el sistema eminentemente judicial/jurisdiccional.

De manera directa, se reconoce entonces este sistema de doble fuero o de competencias comunes a la Federación y a las entidades federativas en materia penal, donde se deben seguir exactamente las directrices constitucionales que ya están delimitadas claramente para la justicia penal de los adultos; es decir, al existir un fuero federal y un fuero común en mate-

<sup>53</sup> Artículos 143 y 144 del CFPP y 31 del Código de Justicia Militar.

<sup>54</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 25/2008, *loc. cit.*

ria de justicia para adolescentes, deberán existir tribunales judiciales federales de los estados y del Distrito Federal, debiendo dividir hacia su régimen interno sus competencias según circuitos, partidos judiciales, delegaciones o la nomenclatura que en lo particular adopten.

Claro está que, bajo esta tesis, los tribunales federales deberán conocer de los delitos cometidos por los adolescentes que vulneren las normas federales y los tribunales locales de los delitos cometidos contra normas de su competencia. En palabras de la Corte: “corresponde a cada fuero juzgar los delitos cometidos contra normas de cada uno de los respectivos órdenes jurídicos”.<sup>55</sup>

### *¿Posibilidad de los tribunales locales de conocer delitos federales?*

Si se ha reconocido que se deben seguir exactamente las directrices constitucionales que ya están delimitadas para la justicia penal de los adultos, en el caso de los adolescentes claro que las competencias excepcionales que los tribunales locales tienen para conocer, incluso para resolver de los delitos federales, les son aplicables a los tribunales locales de justicia para adolescentes.

Así es que un tribunal de justicia para adolescentes de cualquier entidad federativa podrá conocer de los delitos federales cometidos por los menores de edad en auxilio de la justicia federal, incluso resolver aquellos en los que exista una materia concurrente y las leyes federales contemplen el supuesto de hecho al que aplicarán.

Todo ello bajo las directrices ya delimitadas en líneas anteriores, en las que se deberán acatar sin cortapisas los mandatos establecidos por el Constituyente y el legislador secundario en estricto cumplimiento a esos mandatos.

### *¿Obligación de los tribunales locales para conocer delitos federales?*

Se ha sostenido claramente que un tribunal local “puede” conocer de los delitos federales en auxilio de la justicia federal cuando no existan tribunales federales, y que “debe” conocer cuando se trate de materias concurrentes previstas en la propia Constitución y bajo los supuestos establecidos en las leyes federales.

<sup>55</sup> *Idem.*

La obligación es clara si se tiene presente este último supuesto, pues si bien la legislación federal secundaria establece que los tribunales locales practicarán las primeras diligencias en auxilio de la justicia federal, y que esto es un imperativo que se traduce en una obligación, lo cierto es que carece de sustento constitucional y bajo ninguna perspectiva se puede sostener que tenga fuerza vinculatoria, pues los preceptos federales no se encuentran por encima de los del orden común, y el Congreso de la Unión no se encuentra por encima de los congresos locales ni de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para obligar la actuación de los poderes u órganos de gobierno locales, salvo los casos, claro, de las materias concurrentes, en las que el Constituyente delega sus facultades de distribución de competencias.

Así las cosas, el Constituyente sí puede ordenar la competencia de los tribunales de adolescentes respecto de los delitos federales cuando se trate de los supuestos a que se refiere el párrafo tercero de la fracción XXI del artículo 73 constitucional; pero sólo en estos casos existe obligación, en ningún otro.

Incluso para el caso en que se considerara una obligación la competencia en auxilio de la justicia federal, dicha obligación culminaría con la resolución de la situación jurídica del adolescente y la manifestación sobre la libertad caucional, mas no con una resolución definitiva de primera instancia y mucho menos con la de alzada.

Es entonces una obligación que no deriva de precepto constitucional alguno, sino de disposiciones secundarias genéricas, por una parte, y específicas por otra. Las primeras son los ya señalados preceptos referentes al auxilio de la justicia federal y las segundas se refieren al contenido del artículo 500 del CFPP, que ordena a los tribunales locales para menores conocer de las infracciones a las leyes penales federales cometidas por menores de 18 años, instruyéndolos incluso para aplicar las disposiciones de las leyes federales respectivas, artículo que por su relevancia se transcribe:

Artículo 500. En los lugares donde existan tribunales locales para menores, éstos serán competentes para conocer de las infracciones a las leyes penales federales cometidas por menores de dieciocho años, aplicando las disposiciones de las leyes federales respectivas.

Quizás en reconocimiento de lo anterior (que un precepto legal secundario no puede ser fundamento de competencia para un órgano local, pues

la facultad debe emanar de la Constitución o de una ley general), el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito (con sede en Guanajuato) estableció que para el caso de la Federación continuaba vigente la competencia a que se refería el artículo 4o. de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, competencia a favor de la Federación para conocer de los delitos federales cometidos por adolescentes, misma que admite como excepción para que sean del conocimiento de las instancias locales la preexistencia de un convenio entre los dos ámbitos de gobierno, y al no existir dicho convenio entre la Federación y el estado de Guanajuato debía persistir la competencia federal, específicamente del órgano dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública mencionado.

El caso es que al entrar en contradicción este criterio, derivado de un medio de control constitucional como es el conflicto competencial, con el sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, con sede en Coahuila,<sup>56</sup> la Corte conoció de la contradicción de tesis respectiva y sustentó la tesis jurisprudencial 1a./J. 25/2008,<sup>57</sup> que por su trascendencia se transcribe:

DELITOS FEDERALES COMETIDOS POR ADOLESCENTES, MENORES DE DIECIOCHO Y MAYORES DE DOCE AÑOS DE EDAD. SON COMPETENTES LOS JUZGADOS DE MENORES DEL FUERO COMÚN (RÉGIMEN DE TRANSICIÓN CONSTITUCIONAL). Es fundamental e imprescindible para la determinación del órgano competente para juzgar a un adolescente que ha cometido un delito federal, tomar en consideración la reforma constitucional al artículo 18 publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el doce de diciembre de dos mil cinco, en materia de justicia de menores, especialmente lo relativo a la instauración de sistemas de justicia de menores en cada orden de gobierno (federal y locales), el reconocimiento del carácter penal educador del régimen, el *sistema de doble fuero* y que *los menores deben ser juzgados necesariamente por una autoridad jurisdiccional que esté inscrita dentro de los po-*

<sup>56</sup> El cual sostenía que la competencia que debía prevalecer era la del citado artículo 500, en atención a que, según dijo la Primera Sala de la Corte en la contradicción de tesis derivada: “al contar Coahuila con el sistema integral de justicia en materia de menores a que se refiere la reforma al artículo 18 constitucional, los tribunales locales de esa entidad efectivamente se encuentran en el supuesto descrito por el numeral adjetivo penal federal, de ahí que fueran ellos los competentes para juzgar el supuesto delictivo motivo de los conflictos competenciales resueltos”.

<sup>57</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 25/2008 de la Novena Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 118, XXVII, junio de 2008, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 169516. Derivada de la contradicción de tesis 44/2007-PS.

*deres judiciales.* En esa tesitura, es claro que según el nuevo régimen constitucional, *corresponde a cada fuero juzgar los delitos cometidos contra normas de cada uno de los respectivos órdenes jurídicos*, conforme a lo que se establezca en la Constitución y en sus propias legislaciones. Así, y vinculando lo anterior con lo dispuesto en el artículo 104, fracción I de la Constitución, conforme al cual son competentes los órganos de justicia federal para conocer de aquellos delitos en los términos de las leyes federales, es de considerarse que en el orden jurídico federal, a la fecha, son dos los ordenamientos que prevén solución a esta cuestión competencial, a saber: la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales, mismos que prevén soluciones contradictorias, pues mientras uno establece la competencia a favor del Consejo de Menores de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (artículo 4, en relación con el 30, fracción xxv de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, según reforma publicada el treinta de noviembre de dos mil en el *Diario Oficial de la Federación*), el otro lo hace, por regla general, a favor de los tribunales de menores que haya en cada entidad federativa (artículos 500 y 501). Así las cosas y ante la imperatividad de la norma constitucional, tal situación debe resolverse a la luz de su conformidad con el nuevo régimen constitucional, razón por la cual el artículo 4o. de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, *al prever que es competente para juzgar en estos supuestos a un menor el Consejo de Menores dependiente de la administración pública federal, no puede ser considerada admisible como solución al problema competencial en análisis, pues tal órgano no es un tribunal judicial como manda la reforma constitucional en mérito y, en consecuencia y conforme con lo que establecen los artículos 18 y 104, fracción I constitucionales*, debe estarse a la diversa regla de competencia que prevé el Código federal adjetivo mencionado, conforme al cual son competentes para conocer de los delitos federales que sean cometidos por adolescentes, los tribunales del fuero común y de no haberlos, los tribunales de menores del orden federal. *Lo anterior hasta en tanto se establezca el sistema integral de justicia de menores y por aquellos delitos que, cometidos durante el anterior régimen constitucional, durante los periodos de vacatio y hasta antes del momento indicado, no hayan sido juzgados.* [Las cursivas son del autor.]

Regresando a la cuestión inicial, ¿existe obligación de los tribunales locales para conocer de los delitos federales? La respuesta es un claro no cuando tiene como fundamento la Constitución. Es más, existe prohibición, pues de hacerlo se estaría invadiendo una esfera de competencia reservada a la Federación. Sin embargo, derivado de la tesis jurisprudencial (obligatoria para los tribunales locales en términos de la Ley de Amparo) citada, sí existe obligación, pero puede preguntarse ¿bajo qué directrices?

*Legislación aplicable en procesos del fuero federal  
sustanciados por jueces de fuero común*

Si como sostiene la Corte, los tribunales locales son competentes para conocer de delitos federales en términos del artículo 500 del Código adjetivo federal, la legislación a aplicar por parte de dichos órganos judiciales del fuero común serán las propias “leyes federales respectivas”:

Son obvias las implicaciones negativas al respecto. Algunas de ellas son: 1) las referidas leyes federales respectivas en materia de justicia para adolescentes no existen; 2) de aplicarse las leyes penales existentes para adultos, se estaría violentando el espíritu del Constituyente y la propia reforma respecto de la especialización legislativa; y 3) a pesar de la existencia de leyes especializadas de justicia para adolescentes, resulta un exceso obligar a los tribunales locales a sustanciar procedimientos con leyes que no les son comunes (por falta de conocimientos, incompatibilidad de sus figuras, disparidad de plazos y términos, etc.).

Sobre el tercer punto hay que precisar lo siguiente: en la actualidad existe una estructura judicial completamente disímbola que va desde la existencia de un solo juez especializado en justicia para adolescentes —sin la existencia de un tribunal superior especializado que revise su actuación—,<sup>58</sup> hasta las tres figuras judiciales —jueces de Garantía, de Juicio Oral y de Medidas Especializadas de Adolescentes— y una Sala Especializada en Adolescentes;<sup>59</sup> pasando por casos intermedios de un Tribunal de Primera Instancia especializado en justicia para adolescentes —colegiado, compuesto por tres jueces— y una Sala de Apelación de Justicia para Adolescentes, insertos ambos en un Tribunal Especializado en Justicia para Adolescentes.<sup>60</sup>

Como se puede ver, la estructura jurisdiccional que se ha adoptado en el país es sumamente variada, al igual que los modelos procesales. Con esta complejidad no podemos menos que preguntarnos: ¿cómo pretende la Federación que los jueces y tribunales locales especializados conozcan de las conductas tipificadas como delitos del orden federal atribuidas a adolescentes, aplicando las disposiciones de la ley federal, cuando, de aprobarse la iniciativa, ésta impone un modelo oral con dos jueces para los casos como Baja California Sur o Sonora, cuyo sistema es escrito con un solo juez, o San Luis Potosí, que tiene un sistema oral con dos figuras judiciales?

<sup>58</sup> Como es el caso regulado por la Ley de Justicia para Adolescentes para el Estado de Baja California Sur.

<sup>59</sup> Según lo prevé la Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Oaxaca.

<sup>60</sup> De conformidad con lo establecido por la Ley que Establece el Sistema Integral de Justicia para Menores en el estado de Chiapas.

El problema no termina ahí: tratándose de entidades federativas, Michoacán dispone de un sistema oral pero con todo escrito, mientras Chiapas señala un sistema preponderantemente oral, pero con una sola figura judicial de primera instancia de forma colegiada (integrada por tres jueces), ¿acaso dos de ellos deberán dejar de conocer para que funjan como el juez especializado para adolescentes?, ¿cómo se turnarán para que otro de ellos haga las veces de juez de ejecución?

O el caso de Chihuahua y Oaxaca, que disponen no de dos, sino de tres figuras judiciales. ¿Cómo pretenderá la Federación hacer compatible su ley con las leyes de las entidades a fin de que “la auxilien”?

Es necesario, para resolver este problema, acudir a la experiencia federal, pero como no existe experiencia de tribunales locales que resuelvan asuntos federales, se debe hacer una analogía con la situación de los tribunales federales que resuelven respecto de delitos del orden común cuando los atraen.

Vale decir sobre este particular que tampoco existe una disposición jurídica que diga algo expreso, pero el contenido del artículo 3o., párrafo segundo, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFDO), establece que cuando los delitos de corrupción, pornografía, turismo sexual, lenocinio y tráfico, todos ellos respecto de personas menores de 18 años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o personas que no tienen capacidad para resistirlo; así como secuestro, asalto y robo de vehículos, serán investigados, perseguidos, procesados y sancionados conforme a las disposiciones de dicha ley; si además de cometerse por un miembro de la delincuencia organizada, el Ministerio Público de la Federación ejerce la facultad de atracción, entonces, las autoridades federales serán las competentes para conocer de tales delitos del fuero común, pero “bajo ninguna circunstancia se agravarán las penas previstas en las legislaciones de las entidades federativas”.

Esta disposición final resulta muy reveladora, pues todo parece indicar que si se trata de delitos locales, previstos en leyes locales que contienen tipos penales y punibilidades, que serán sancionados por tribunales federales sin agravar estas últimas, es porque la regla general impone la obligación a los tribunales federales a que apliquen su legislación federal, salvo lo previsto como consecuencia jurídica del delito a título de esta figura de la punibilidad (a lo que dicha ley denomina pena).

Siendo así, en un argumento *per analogiam*, los tribunales locales que conocieran de delitos del fuero federal deberían hacerlo aplicando las leyes locales que les son comunes. Esto mediante la aplicación de un principio denominado *lex fori*.

*Aplicación del principio lex fori como solución  
del problema procesal de aplicación de leyes*

La figura de la *lex fori* es un concepto propio del Derecho Internacional privado, y se refiere a la ley del juez que conoce el asunto, que sustancia el proceso.

Cuando se presenta a un juez un asunto que reviste un carácter internacional, éste debe preguntarse sobre la ley aplicable a dicho asunto. En algunos casos se aplicará la *lex fori*, que tradicionalmente regula las cuestiones de procedimiento cualquiera que sea la *lex causæ*.<sup>61</sup>

Esta figura no sólo es de índole doctrinaria, sino que ha sido reconocida en nuestro sistema por el más alto tribunal desde la Quinta Época en las tesis siguientes:

Tesis de la Quinta Época, Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, t. XLVI, página 3582, *Semanario Judicial de la Federación*, registro 359343, de rubro y texto siguientes:

EXTRANJEROS, EMPLAZAMIENTO A LOS. Las formas relativas a la marcha y desarrollo del procedimiento, son del dominio de la ley que rige en el lugar de residencia del tribunal competente, o *lex fori*, la que se reputa de orden público internacional; pero algunas veces es difícil determinar la esfera de aplicación de *lex fori* y de la ley extranjera, y encontrándose el emplazamiento entre los actos que ofrecen dificultades a este respecto, cuando la persona que ha de citarse a juicio por los tribunales de un Estado, reside más allá de sus fronteras, se ha resuelto el problema, generalmente, aplicando la regla "*locus regit actum*", rigiéndose, por lo tanto, las solemnidades que debe rodear el acto jurídico de que se trata, por la ley del lugar en que se encuentra la persona que debe ser emplazada; de lo que se deduce que el emplazamiento a una persona para comparecer en un juicio de divorcio, debe hacerse de acuerdo con las disposiciones vigentes en el lugar de su residencia, cuando se conoce su domicilio, y si no se procede en esta forma es claro que no puede estimarse que el interesado ha sido emplazado y que consintió el procedimiento.

Tesis de la Quinta Época, Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, t. XXXIII, página 978, *Semanario Judicial de la Federación*, número de registro 363377, que es del tenor siguiente:

DIVORCIO EN MORELOS. La ley del divorcio en Morelos, autoriza a los tribunales locales para emplazar al demandado por medio de oficio, dirigido al correo, a quienes no residan dentro del Estado, y como la ley de procedimientos

<sup>61</sup> Comisión Europea, "Glosario de la Comisión Europea"; disponible en [http://ec.europa.eu/civiljustice/glossary/glossary\\_es.htm#LexCausae](http://ec.europa.eu/civiljustice/glossary/glossary_es.htm#LexCausae).

del Distrito Federal, manda que el emplazamiento sea personal, en caso de conflicto de las dos legislaciones, la cuestión debe decidirse ocurriendo a las doctrinas de Derecho Internacional privado: los autores juzgan que las normas de procedimiento, siendo extrañas al fondo del litigio, son del dominio de la ley que rige en el lugar de residencia del tribunal competente, o *lex fori*, pues de lo contrario, se establecería una dependencia de hecho, respecto de los tribunales extranjeros, cuyas leyes procesales se aplicarán; mas cuando se trata del emplazamiento y el emplazado reside fuera de la jurisdicción del tribunal que lo emplaza, el problema se ha resuelto en caso de conflicto de legislaciones, aplicando la regla *locus regit actum* [...] y, por lo mismo, las solemnidades que deben rodear al acto jurídico del emplazamiento, deberán regirse por la ley del lugar en que se encuentra la persona que deber ser emplazada; y si la citación al juicio no se sujeta a las reglas, no puede sostenerse que el demandado ha sido citado legalmente y, por lo mismo, el fallo no debe ejecutarse, de acuerdo con lo ordenado por el artículo 121 de la Constitución, que, en su fracción I dice: “Las leyes de un Estado sólo tendrán efectos en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él”; de ahí que la ley del divorcio en Morelos, en cuanto fija la forma de emplazar al demandado, no pueda aplicarse cuando éste reside fuera de las fronteras del Estado, porque esto significaría darle efectos extraterritoriales, con detrimento del citado artículo 121 constitucional; y los tribunales de los demás Estados, cuando se trate de ejecutar la sentencia en una persona residente en su territorio, o en bienes ubicados dentro del mismo, están facultados para examinar si se llenaron, de acuerdo con los propios aplicables, las formas tutelares del procedimiento, cuya observancia es indispensable, con arreglo al tan citado artículo 121, para que pueda ordenarse la ejecución del fallo.

En materia penal, y referida directamente a la figura de la atracción por conexidad, en la que el fuero federal es el atrayente, existe un criterio aislado en la tesis 1.7o.P.93 P de la Novena Época, del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, página 1676, t. XXV, abril de 2007, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 172804, que señala lo siguiente:

CONEXIDAD DE DELITOS DE DISTINTO FUERO. LA CONDUCTA QUE EN PRINCIPIO ES CONSIDERADA DEL ORDEN COMÚN, DEBE CALIFICARSE Y SANCIONARSE EN FUNCIÓN DEL ORDENAMIENTO FEDERAL POR LA ATRACCIÓN DEL FUERO. De conformidad con los artículos 50, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 10, párrafo segundo y 475, ambos del Código Federal de Procedimientos Penales, los Jueces Penales Federales son competentes para conocer de los delitos del fuero común que concurran con los del orden federal cuando exista conexidad entre éstos, con la finalidad de que no se divida la

continencia de la causa; de manera que si la ejecución de los delitos tiene una dependencia que motiva una relación entre uno u otro fueros, ello implica que no se puedan desvincular, pues las conductas constituyen una unidad dentro de la concepción criminal y, consecuentemente, la conducta que en principio es considerada del orden común, debe calificarse y sancionarse en función del ordenamiento federal por la atracción del fuero, si las conductas están tipificadas igualmente en ambos ordenamientos, ya que no tendría objeto que el juzgador federal aplicara la legislación local, pues no sería congruente entonces la necesidad de fincar en él la competencia y, al no advertirlo así, se contravendrían los principios básicos que estructuran el procedimiento penal.

Sostiene por mayoría este tribunal, cuyo ponente es Ricardo Ojeda Bohórquez, las siguientes directrices: 1) la conducta que en principio es considerada del orden común, debe calificarse y sancionarse en función del ordenamiento federal por la atracción del fuero; 2) la finalidad es que no se divida la continencia de la causa, y 3) las conductas deben estar tipificadas igualmente en ambos ordenamientos. De lo contrario no tendría objeto que el juzgador federal aplicara la legislación local, pues no sería congruente la necesidad de fincar en él la competencia, y al no advertirlo así se contravendrían los principios básicos que estructuran el procedimiento penal.

Al margen de que no se comparte esta última idea —de aplicar la legislación local no sería congruente la necesidad de fincar en él la competencia, pues seguiría imperando la continencia de la causa, a fin de garantizar que no se arribara a resoluciones contradictorias en distintos fueros respecto de una misma conducta calificada en una doble vía (la común y la federal, por tratarse de un concurso ideal de delitos)—, tampoco resulta coherente la tercera exigencia, pues de no existir la doble tipificación (en ambos fueros) según este criterio judicial no sería procedente la atracción, agregando una nueva exigencia a la figura procesal establecida en la Constitución federal, pues de no existir regulación a nivel federal de la figura que se pretende atraer, ésta no podría ser conocida por las autoridades federales por atracción pese a la conexidad existente.

En el supuesto en que Lorenzo “N” descargara el contenido de un camión de volteo, consistente en basura doméstica<sup>62</sup> y unos tinacos de 200 litros que contienen DDT<sup>63</sup> (plaguicida) en una barranca en la delegación

<sup>62</sup> Residuo sólido competencia del Distrito Federal según la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y la Norma Oficial Mexicana NOM-083-ECOL-1993, que establece las condiciones que deben reunir los sitios destinados a la disposición final de los residuos sólidos municipales.

<sup>63</sup> Uno de los plaguicidas más dañinos para la salud humana y el medio ambiente por

Milpa Alta (dentro de los límites del Distrito Federal), estaríamos en presencia de una sola conducta que encuadraría en lo dispuesto por los artículos 346, fracción III del Código Penal para el Distrito Federal y 414, párrafo segundo, del Código Penal Federal, consistente en “depositar residuos sólidos y descargar sustancias consideradas peligrosas por sus características tóxicas que cause un riesgo de daño al ambiente”.

Esta sola conducta, que se subsume en dos tipos penales diversos y de distinto fuero, al constituir un concurso ideal de delitos de distinto fuero sería susceptible de ser conocida por las autoridades federales por competencia directa y por atracción derivada de la conexidad.

Sin embargo, si debiéramos atender a la tesis en comento, al no existir en el Código Penal Federal un tipo penal similar al del referido 346 —por ser los residuos sólidos competencia municipal y del Distrito Federal—, no se presentaría el supuesto de que las conductas estén tipificadas igualmente en ambos ordenamientos y, por ende, no procedería la atracción, desvirtuando la continencia de la causa.

Como se ve, la problemática es seria. Pero coincido en las dos primeras directrices de la tesis, es decir, en que la conducta que en principio es considerada del orden común debe calificarse y sancionarse en función del ordenamiento federal por la atracción del fuero y a fin de que no se divida la continencia de la causa, mas no para todos los ámbitos sino exclusivamente en el aspecto procesal, pues en el sustantivo no resultaría viable.

Bajo la premisa de que actualmente cada órgano legislativo decide qué y cómo legislar, sucede que —sólo como ejemplo—, en materia de secuestro, mientras Jalisco contempla una punibilidad de 18 a 60 años de prisión, México dispone que serán de 30 a 70 años de pena privativa, en tanto que la Federación va de 15 a 70 años.

El caso del homicidio no se queda atrás: en Chiapas se estableció como sanción de ocho a 20 años de prisión, mientras para el caso federal la sanción va de 12 a 24 años y, sólo para aportar otro dato, en Jalisco se señala de 12 a 18 años.

Y para ponerle más emoción, los legisladores mexicanos van más allá. Aun para el caso en que se pretendiera optar por la aplicación de la legislación chiapaneca, que en apariencia es más benévola (de ocho a 20 años en contraposición de los 12 a 24 federales), en términos procesales resulta

sus características tóxicas, según la Norma Oficial Mexicana: NOM-052-ECOL-93, que establece las características de los residuos peligrosos, el listado de los mismos y los límites que hacen a un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente, competencia según la misma LGEPA.

desastrosa la doble regulación. Mientras para la legislación federal el homicidio simple no es considerado grave y el Ministerio Público cuenta con 48 horas para integrar una averiguación previa en flagrancia, el legislador chiapaneco consideró que —contrario a lo señalado por la Constitución federal—<sup>64</sup> en el caso del homicidio flagrante el Ministerio Público puede retener al indiciado hasta el doble de tiempo.<sup>65</sup>

Creo que el problema resalta a todas luces: redundancia en impunidad, incertidumbre, corrupción y un largo etcétera, pues si un par de adolescentes cometen homicidios del orden federal, uno en Jalisco y otro en Chiapas, tendrían la certeza de que se les sancionaría con 12 a 24 años de prisión, pues así lo establece la legislación federal; pero si el mismo delito fuera del orden común en sus entidades y tuviera que ser atraído por la Federación aplicándoles la legislación federal y ya no la local, el chiapaneco se vería perjudicado en mayor medida que el de Jalisco, pues la punibilidad que originariamente le correspondería, de ocho a 20 años de prisión, se vería incrementada en el mínimo y en el máximo, en tanto que para el jalisciense, cuya punibilidad está prevista en su legislación local —de 12 a 18 años—, sólo se incrementaría en la máxima.

La calificativa de gravedad para efecto de la libertad caucional sería un punto crítico en la aplicación del principio *lex fori*, pues de aplicarse las disposiciones locales ante un delito federal cometido por adolescentes se pueden cometer excesos, ya que la legislación local pudiera resultar más perjudicial que la federal y viceversa; incluso resulta poco compatible, pues si se tiene en cuenta que existen delitos federales no previstos en las legislaciones locales, como el caso del narcotráfico, es de esperarse que ninguna ley de adolescentes del fuero común contemple a dicho delito como grave, y tampoco lo contendrán en las leyes sustantivas, por lo que resulta necesario implantar este “sistema de transición” de manera híbrida, pues ante un delito federal cometido por un adolescente los tribunales locales deberán, por un lado, aplicar la legislación federal sustantiva por lo que hace a las figuras delictivas y, por el otro, aplicar la legislación procesal del fuero común, salvo el listado de delitos graves, que deberá ser el que prevé la legislación procesal federal, sin que esto signifique una contraposición a mi postura en el sentido de que la legislación local *in integrum* sea aplicable para

<sup>64</sup> Véase Israel Alvarado Martínez, “La duplicidad del plazo constitucional en averiguación previa, ¿facultad ministerial o abuso de autoridad en Chiapas?”, *Pholio*, noviembre 2006, pp. 50-52.

<sup>65</sup> Según lo dispuesto por el artículo 269 bis, b), 2), del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chiapas.

los delitos federales pero “exclusivamente en el aspecto procesal”, pues si bien el listado de delitos graves se encuentra contenido en una legislación procesal — artículo 194 del CFPP —, no debe pasarse por alto que al referirse a los delitos que no admiten la libertad provisional bajo caución, se trata de “un derecho sustantivo o fundamental del gobernado, y no una cuestión meramente adjetiva o procesal, pues involucra uno de los derechos sustantivos más preciados del hombre: su libertad”, según ha reconocido la Primera Sala de la Corte.<sup>66</sup>

Hasta antes de la publicación de este Decreto, los criterios de actuación de las autoridades no competentes de origen eran imprecisos y no legales, tan sólo existían criterios judiciales (tesis aisladas) que consideraban la solución mediante el principio de la *lex fori*, concepto propio del Derecho Internacional privado, que se refiere a la ley del juez que conoce el asunto que sustancia el proceso. Tradicionalmente, la *lex fori* regula las cuestiones de procedimiento, cualquiera que sea la *lex causæ*.<sup>67</sup>

Ahora el caso es que las autoridades de las entidades federativas deberán conocer y sancionar delitos federales contra la salud que son del orden federal, y ante la pregunta añeja de ¿cómo es que deben actuar?, el legislador federal tuvo el tino de sentar bases claras de actuación en claro reconocimiento — aunque no lo señale expresamente — del principio *lex fori*.

Esto lo hizo mediante la redacción del artículo 480, que no obstante deja claro cómo es que se deberá sustanciar el procedimiento y hace un par de excepciones indispensables, no precisa qué reglas se deberán seguir en materia sustantiva, pues lo evidente es, por lo que hace al tipo y la punibilidad, aplicar la legislación federal; pero no se dice nada respecto de cómo deberán entenderse figuras como el contenido de la voluntad, la tentativa, la forma de comisión de los delitos, las reglas de los concursos de delitos y de disposiciones jurídicas, etcétera.

Aun así, dejar claro cómo opera lo procesal constituye en sí un gran avance, al señalar que las reglas de procesamiento serán las previstas en las legislaciones locales, excepto la calificación de la gravedad, pues es muy probable que no pudieran ser calificadas como graves (en el caso de los

<sup>66</sup> Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 10/2001, Novena Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, XIII, abril de 2001, página 333, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 189939. Derivada de la Controversia constitucional 29/2000, derivada de la contradicción de tesis 44/2000-PS, de rubro LIBERTAD PROVISIONAL BAJO CAUCIÓN. ES UN DERECHO SUSTANTIVO RESPECTO DEL CUAL RIGE LA EXCEPCIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL, CONSISTENTE EN LA APLICACIÓN RETROACTIVA DE LA LEY EN BENEFICIO DEL REO.

<sup>67</sup> Comisión Europea, *op. cit.*

sistemas procesales que utilizan listados para delimitar los delitos graves) o que su calificación fuera muy disímbola entre las entidades federativas.

Dicho artículo es del tenor siguiente:

Artículo 480. Los procedimientos penales y, en su caso, la ejecución de las sanciones por delitos a que se refiere este capítulo, se regirán por las disposiciones locales respectivas, salvo en los casos del destino y destrucción de narcóticos y la clasificación de los delitos como graves para fines del otorgamiento de la libertad provisional bajo caución, en los cuales se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales.

No obstante, en la praxis la sustanciación del procedimiento será diverso en tanto existen estados como Nuevo León o Chihuahua que cuentan con sistemas procesales de corte acusatorio, adversarial, oral y público que son completamente distintos al sistema federal o al del Distrito Federal.

Finalmente, creo que la solución para este problema debería retomar la iniciativa de reforma constitucional que modificó el actual artículo 18 para incluir la reforma al artículo 73, en el sentido de que la materia de adolescentes fuera una materia concurrente, y así reservar la creación de las leyes sustantivas y procesales que regirán a todos los ámbitos: una ley sustantiva que delimite qué delitos son locales y cuáles federales, con las mismas reglas, y una ley adjetiva que sea idéntica para la sustanciación de cualquier delito de cualquier fuero, facultando a los tribunales locales para que conozcan de todo tipo de delitos con las mismas reglas de operación, a la manera de la iniciativa que mediante oficio No. SEL/300/1153/07 la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación enviara como Decreto por el que se reforman diversos artículos de la CPEUM,<sup>68</sup> que se dirigía hacia esa perspectiva planteada, sin una pretensión de adoptar *in integrum* la unificación del sistema penal (el cual se corresponde con el subsistema de administración de justicia),<sup>69</sup> mismo que se encuentra compuesto por la procuración y por la impartición que forman parte del sistema relativo a la seguridad pública, sino tan sólo el aspecto legislativo.

Esto es, de la posibilidad de unificar en un marco federal la legislación, las funciones policial y ministerial (de procuración de justicia) y la jurisdiccional (de impartición de justicia), se optó por unificar el sistema legislativo. Es decir, lo único federal será la normatividad, puesto que los órganos

<sup>68</sup> Publicada en la *Gaceta del Senado*, LX Legislatura, núm. 77, martes 13 de marzo 2007.

<sup>69</sup> Israel Alvarado Martínez y Érika Bardales Lazcano, *op. cit.*

ministeriales y judiciales seguirán siendo tanto federales como locales, teniendo las entidades federativas la posibilidad de regular mediante las leyes orgánicas respectivas, las funciones de sus cuerpos policiacos, de las procuradurías o fiscalías y de los tribunales.

Ante esta situación, la propuesta era del tenor siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXI. Para expedir leyes en materia penal, procesal penal y ejecución de sentencias, las que serán aplicadas en toda la República por las autoridades de la Federación, los Estados y el Distrito Federal, así como determinar la competencia de cada una de ellas [...].

La propuesta sería en términos de la primer iniciativa, la de reformas al artículo 18, donde se dijera en la Constitución que la materia de adolescentes es concurrente y, derivado de ello, que el Congreso federal estableciera una ley general en la materia donde se dijera que es facultad del mismo Congreso general de la República “expedir leyes de adolescentes que contengan los delitos federales y los locales, así como las reglas procesales y de ejecución de medidas, las que serán aplicadas en toda la República por las autoridades de los estados y del Distrito Federal”.

LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE JUSTICIA  
PENAL MEXICANO Y LA UBICACIÓN DEL SUBSISTEMA  
DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES DENTRO  
DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA<sup>70</sup>

*La integración del sistema de seguridad pública*

El 18 de junio de 2008 se publicó la reforma que establece el actual régimen jurídico de la seguridad pública, misma que no redefine lo que debe entenderse por seguridad pública, pero sí cambia el contenido de las autoridades que “ahora son competentes”.

Los párrafos noveno y décimo del artículo 21 constitucional contienen ahora las directrices político-criminológicas sobre las que versa la nueva

<sup>70</sup> Véase Israel Alvarado Martínez y Germán Guillén López, “El impacto de la inseguridad en el desarrollo socio-económico en México”, documento desarrollado durante la estancia de investigación en el Instituto de Investigaciones Legislativas “Belisario Domínguez” del Senado de la República, 1 de septiembre a 31 de diciembre de 2008, mecanoscrito.

concepción de seguridad pública en México, siendo especialmente relevante el primero de ellos, que la trata de la siguiente forma:

Artículo 21. [...]

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

El 2 de enero de 2009 se publicó la reforma que creó la ley general vigente bajo la denominación de Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), misma que entró en vigor al día siguiente de la publicación y que abrogó la anterior Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En esta ley, según su artículo 2o., párrafo primero, se entiende por seguridad pública la

[...] función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Acorde al texto constitucional, el artículo 3o. de esta ley señala cuáles son las autoridades que tendrán a su cargo la función de la seguridad pública, señalando entre ellas “las Instituciones Policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley”.

Este sistema que conforma la seguridad pública, tanto general como especial, se encuentra compuesto por diversas autoridades y subsistemas para alcanzar dichos fines: 1) instituciones policiales; 2) Ministerio Público; 3) autoridades administrativas sancionadoras; 4) responsables de la prisión preventiva, y 5) ejecución de penas.

Además, podemos incluir otra etapa que debe entenderse paralela a las anteriores, sólo que éstas se encuentran referidas al sistema de adultos, mientras que la nueva también cuenta con dichas etapas de manera modalizada, dirigida a los menores de edad, bajo el rubro de sistema de justicia para adolescentes.

Es de resaltarse el hecho de que el texto legal es más incluyente que el texto constitucional, pues incorpora autoridades que el Constituyente no previó en la Carta Magna, pero que ya contenía la anterior ley de 1995, a saber: las autoridades responsables de la prisión preventiva y las de ejecución de penas, así como las de justicia para adolescentes como versión actualizada de las del tratamiento de menores infractores, situación —la de la inclusión de estas tres autoridades— sumamente cuestionable, pues de la lectura del texto constitucional no se desprende, ni de manera genérica, la posibilidad de que las autoridades encargadas de la prisión preventiva y las de ejecución de penas sean consideradas análogas a las anteriormente descritas.

Pero lo que resulta todavía más relevante es la exclusión no sólo en el texto constitucional, sino incluso en el de la legislación secundaria, de los tribunales (tanto locales, como federales), ya que no sólo no se mencionan en el referido artículo 3o., sino que de la lectura integral del texto legal se desprende que no forman parte del nuevo sistema nacional de seguridad pública.

Así, el artículo 5o. se refiere a las carreras ministerial, pericial y policial, omitiendo la carrera judicial. Incluso, este mismo precepto define a las instituciones de seguridad pública como “las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario y dependencias encargadas de la Seguridad Pública a nivel federal, local y municipal”, sin hacer mención alguna a las instituciones de impartición de justicia.

Ahora, el sistema se integra por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, las conferencias nacionales de Procuración de Justicia, de secretarios de Seguridad Pública, o sus equivalentes, del sistema penitenciario y de seguridad pública municipal; así como los consejos locales e instancias regionales, y el secretariado ejecutivo del sistema; pero por lo que toca a los “poderes locales” federal y locales, éstos sólo deberán contribuir “con las instancias que integran el sistema en la formulación de estudios, lineamientos e implementación de acciones que permitan alcanzar los fines de la seguridad pública”, pero no forman parte del sistema.

### *La integración del sistema de justicia penal*

El sistema de justicia penal se corresponde con la administración de justicia penal, la cual se encuentra integrada por la procuración y la impar-

ción de justicia, de ahí que el actual diseño deba separarse en términos etarios de la siguiente manera: 1) el sistema de justicia penal para adultos, y 2) el sistema de justicia penal para adolescentes.

Cada uno con sus etapas de procuración e impartición de justicia, por lo que al intervenir el Ministerio Público y los tribunales este sistema forma parte del de seguridad pública, que incluye a la figura ministerial como parte integrante del mismo.

No obstante, resulta cuestionable el hecho de que la propia LGSNSP reconoce como autoridades integrantes de la seguridad pública a las que integran el sistema de justicia para adolescentes, lo que incluiría a todo el sistema de justicia penal—procuración e impartición—, pero la sistemática de dicha ley excluye al subsistema de impartición de justicia y a los juzgadores, que también los hay en este sistema integral de justicia para adolescentes.

### *La integración del subsistema de justicia para adolescentes*

El “nuevo” sistema de justicia para adolescentes, como el anterior sistema de menores infractores, constituyen (cada uno en su momento) partes integrantes del sistema de justicia penal, siendo éste divisible actualmente en los siguientes subsistemas: 1) el subsistema de justicia penal para adultos, y 2) el subsistema de justicia integral para adolescentes.<sup>71</sup>

Tal y como está diseñado para los adultos, el sistema minoril reproduce esa conformación institucional y procedimental. Así, deberían existir las siguientes instancias y autoridades: 1) instituciones ministeriales, y 2) tribunales. Este modelo deberá estar presente tanto en la estructura federal como en las estatales y la del Distrito Federal.

<sup>71</sup> Compuesto el primero por las normas penales para adultos imputables y las normas penales para adultos inimputables, y el segundo por las normas penales para adolescentes imputables y las normas penales para adolescentes inimputables. Al respecto, véase Olga Islas de González Mariscal, *Análisis lógico de los delitos contra la vida*, Trillas, México, 1991, pp. 21 y 22. Al argumentar respecto de la estructura de las normas penales para imputables, la autora señala que: “ Toda norma penal tiene un doble contenido, la descripción de una determinada clase de eventos antisociales y la descripción de una determinada clase de sanciones penales; la segunda, o bien es la punibilidad, tratándose de normas para imputables, o bien es la descripción de las medidas de seguridad, en el caso de las normas para inimputables permanentes. En otras palabras: las normas penales para imputables contienen un tipo y una punibilidad, en tanto que las normas penales para inimputables permanentes se componen de un tipo y una descripción de medida de seguridad”.

La Corte (68/2008) sostiene que “el carácter sistémico de la justicia juvenil deriva de la comprensión 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”.<sup>72</sup> Estos aspectos se encuentran comprendidos, según la Corte, dentro de las siguientes etapas: 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. Bajo esta visión, las etapas 2 y 3 son las mismas que conforman este sistema de justicia penal para adolescentes.

#### DELINCUENCIA ORGANIZADA COMETIDA POR ADOLESCENTES

El caso de la figura de la delincuencia organizada es un asunto paradigmático en términos de lineamientos político-criminológicos en la justicia para adolescentes. Pongamos el ejemplo del Distrito Federal, donde luego de un procedimiento sumamente tortuoso<sup>73</sup> se cuenta con una ley especiali-

<sup>72</sup> En este sentido ya me había pronunciado al señalar que las Reglas de Beijing aluden al debido proceso penal que debe observarse en la sustanciación de procedimientos seguidos a los adolescentes, y que a pesar de referirse a la “administración de justicia” abarca aspectos de prevención, tratamiento “penitenciario” y de otro tipo de medidas, así como la investigación, planificación y formulación y evaluación de políticas, por lo que se trata de un instrumento que abarca todo el sistema de seguridad pública, aunque con especial tratamiento al sistema de justicia penal. Entre los rubros que tratan dichas Reglas se encuentran los siguientes: 1) principios generales; 2) investigación y procesamiento; 3) de la sentencia y la resolución; 4) tratamiento fuera de los establecimientos penitenciarios; 5) tratamiento en establecimientos penitenciarios; 6) investigación, planificación y formulación y evaluación de políticas, y 7) lineamientos político-criminológicos.

Por otro lado, las Directrices de Riad son lineamientos político-criminológicos para prevenir la delincuencia de los adolescentes, aunque con ligeros matices (sólo en algunos artículos) pueden ser aplicables al sistema de justicia; véase Israel Alvarado Martínez y Lorena Oliva Becerra, *op. cit.*, pp. 61-63.

<sup>73</sup> La III Legislatura aprueba el Decreto a finales del último periodo ordinario de sesiones, lo envía al jefe de Gobierno sustituto (Alejandro Encinas), quien realiza observaciones al mismo y lo regresa a la IV Legislatura en el primer periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio, donde se elabora una nueva serie de iniciativas, se aprueba el dictamen, se deja sin efectos el decreto anterior, se remite el nuevo decreto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (Marcelo Ebrard); éste observa el documento y lo regresa a la Asamblea, y finalmente se emite el Dictamen respecto a las Observaciones enviadas por el Jefe de Gobierno al Decreto por el que se crea la Ley de Justicia para Adolescentes

zada en justicia para adolescentes.<sup>74</sup> Con la creación de esta nueva ley se trató de dar respuesta a compromisos internacionales, así como a disposiciones jurídicas internas con las que ya contaba el Distrito Federal, además de aceptar lineamientos político-criminológicos sugeridos para la comunidad internacional.<sup>75</sup>

No obstante, la ley no se encuentra a la altura de las exigencias actuales, pues en materia de especialización de la justicia para adolescentes tendría que haberse reflejado en las siguientes líneas de especialización: 1) prevención de los delitos cometidos por los adolescentes; 2) especialización policial en la atención de la justicia —tanto de prevención como de investigación ministerial— para adolescentes; 3) especialización ministerial mediante la creación de una subprocuraduría especializada en investigación de delitos cometidos por adolescentes; 4) la adopción de medidas especiales de investigación; 5) la especialización de los tribunales encargados de impartir justicia para adolescentes, y 6) la especialización de las autoridades encargadas de aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento.<sup>76</sup>

Resulta muy interesante la estructura de la nueva ley en el Distrito Federal: la adopción de la oralidad para el caso de los delitos no graves, la aplicación del procedimiento escrito para los calificados de graves, y la implantación de un catálogo reducido de estas figuras delictivas (las procesalmente graves). Pero de manera concreta, me interesa evidenciar la adopción de ciertos lineamientos político-criminológicos relacionados con la delincuencia organizada.

para el Distrito Federal. Una vez aprobado por las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia y de Seguridad Pública el 27 de septiembre de 2007, se aprobó un tercer dictamen el 16 de octubre de 2007 y fue aprobado por el Pleno de esta Legislatura, mismo que se ordenó remitir al jefe de Gobierno del Distrito Federal para sus efectos constitucionales.

<sup>74</sup> Por la aprobación del “Dictamen respecto a las Observaciones enviadas por el jefe de Gobierno al Decreto por el que se crea la Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal”.

<sup>75</sup> Me refiero a la CPEUM, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores, aun cuando los legisladores no lo reconozcan en el documento (o acaso no estén conscientes de ello).

<sup>76</sup> Al respecto véase el apartado “La especialización en materia de justicia penal integral para adolescentes”, en esta obra.

En términos concretos, el artículo 18, denominado “Tratándose de adolescentes no se aplicará la ley contra la delincuencia organizada”, establece que “en ningún caso podrá aplicarse al adolescente la Ley Contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal” (LDODF). Las razones de la adopción de esta medida no se plasmaron, y mucho menos se explicó por qué sí se permitirá acreditar “su participación en pandilla o asociación delictuosa para aplicar las medidas correspondientes por la comisión de conducta tipificada como delito” y se excluye la aplicación de la figura de la DO, siendo que en esencia comparten una misma naturaleza normativa.<sup>77</sup>

Si un grupo de cinco adolescentes se organizan de forma permanente para obligar a las personas a depositar cantidades de dinero — a una cuenta que les es común — bajo la amenaza de privar de la vida a algún familiar de dichas personas, es incuestionable que se estará en presencia del delito de extorsión a que se refiere el artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal, mediante la figura de la delincuencia organizada a que se refiere la fracción III del artículo 254 del mismo ordenamiento.

¿Qué pasará con estos adolescentes? Se les aplicará la ley en los términos en que se encuentra redactada actualmente, términos que prohíben la aplicación de la Ley contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal.

Pero tan sólo de la ley, y no de la figura delictiva como tal, es decir, prohíbe la aplicación de las reglas para el procesamiento, sanción y ejecución de las penas que regula la ley, mas no el tipo penal que, a diferencia de la legislación federal — artículo 2o. de la LFCDO — no se encuentra en la ley especializada, sino en el Código Penal del Distrito Federal.

Los alcances son, por decir lo menos, curiosos. Los “argumentos” plasmados por quienes se han opuesto a la aplicación de la normatividad especializada en delincuencia organizada han sido en el sentido de no permitir la aplicación de medios “extraordinarios” de investigación contra la delincuencia organizada para el caso de los adolescentes. Los planteamientos, me parecen verdaderamente cándidos.

Veamos cuánta razón asiste a quienes sostienen lo anterior. Los llamados medios extraordinarios para investigar, perseguir, procesar y sancionar a los miembros de la delincuencia organizada en el Distrito Federal son los siguientes: 1) arraigo; 2) reserva en las actuaciones de la averiguación previa y protección a personas; 3) órdenes de cateo y autorizaciones para intervenir comunicaciones privadas; 4) aseguramiento y decomiso de bienes;

<sup>77</sup> Israel Alvarado Martínez, *Análisis a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, Porrúa, México, 2004.

5) colaboración en contra de la delincuencia organizada; 6) valoración de las pruebas, y 7) prisión preventiva, penas y medidas de seguridad.

A diferencia de la legislación federal o de la Convención de Palermo, en la del Distrito Federal no se cuenta con figuras como la infiltración de agentes, el agente provocador o las entregas vigiladas, y lo poco que queda, estos siete puntos señalados, no son tan excepcionales como se pudiera creer.

1) En el caso del arraigo para adolescentes, se debe decir que con o sin LDODF de cualquier manera resulta procedente, pues en virtud de que el artículo 13 (aplicación supletoria) de la nueva ley establece que el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal tendrá aplicación supletoria para los efectos procesales señalados en la misma, y que dicho ordenamiento procesal contiene la figura del arraigo, resulta inconcuso que el mismo será procedente. No hasta 90 días como para la delincuencia organizada, claro, pero arraigo igual que para los adultos hasta por 60 días.

2) En materia de reserva en las actuaciones de la averiguación previa y protección a personas, no es nada nuevo que las diligencias de averiguación previa se encuentren reservadas y sólo tengan acceso a ellas el indiciado y su defensor, el Ministerio Público y las personas que éste designe, así como la víctima y su representante, lo cual también deberá observarse para los adolescentes en virtud de la aplicación supletoria de la legislación adjetiva.

Lo verdaderamente excepcional en materia de delincuencia organizada se da en la reserva de la identidad de las víctimas y de las personas que declaren con carácter de testigos cuando hagan imputaciones directas en contra de los miembros de la delincuencia organizada y corran peligro o riesgo en su integridad o la de su familia, hasta que se ejerza la acción penal, situación que provocará desprotección para estas personas, aunque se reconoce una ventaja para el adolescente.

3) Tratándose de las órdenes de cateo y las autorizaciones para intervenir comunicaciones privadas, la LDODF no agrega nada excepcional en lo que se refiere a las primeras, sigue las reglas de la legislación procesal común para el Distrito Federal; sin embargo, en materia de autorizaciones para las escuchas, la Procuraduría señala que podrá solicitar la intervención de comunicaciones privadas al juez de Distrito que corresponda, “de conformidad con lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación” (LOPJF). Dicha previsión se encuentra en el artículo 50 ter. de la ley referida, mismo que no faculta a la autoridad a solicitar la intervención en el caso de delincuencia organizada, únicamente en el caso de los delitos siguientes: 1) homicidio; 2) asalto en carreteras o caminos; 3) robo de vehículos; 4) privación ilegal de la libertad o secuestro, y 5) tráfico de menores.

Siendo así, con ley contra la delincuencia organizada o sin ella, la intervención de comunicaciones procede en las figuras delictivas anteriores, por lo que en el caso de que los adolescentes cometieran alguno de estos delitos mencionados en la LOPJF, el agente del Ministerio Público estará facultado para solicitarla, de tal suerte que no resulta excepcional la intervención.

Sin embargo, al no permitir la remisión a la ley especializada sólo resultará aplicable la orgánica del Poder Judicial, en la que no se señalan reglas a seguir tan claras como en la especializada de delincuencia organizada, pues si bien es cierto que la LOPJF establece aspectos concretos sobre la intervención —la autorización se otorgará únicamente al titular del Ministerio Público y la responsabilidad del mismo de que la intervención se realice en los términos de la autorización judicial; las formalidades de la solicitud y el periodo durante el cual se llevarán a cabo las intervenciones; las características de la intervención, sus modalidades y límites; las características que deberá presentar el acta que contendrá un inventario; así como la obligación de entregar un informe sobre sus resultados y la posibilidad de verificación por parte del juez de que las intervenciones sean realizadas en los términos autorizados y, en caso de incumplimiento, decretar su revocación parcial o total—, no menos cierto es que en la ley contra la delincuencia organizada existen otras figuras que son de mayor protección para el adolescente, pues no dejarían duda respecto de la transcripción de grabaciones; su cotejo en presencia del personal del cuerpo técnico; la ratificación por quien las realizó; la conversión a imágenes fijas y su impresión; las características que deberá tener el acta circunstanciada de la intervención de comunicaciones privadas que realice; la puesta a disposición de las cintas al inculpado; el periodo para escucharlas o verlas; la procedencia de la solicitud de destrucción o transcripción y los efectos del auto que resuelva la destrucción de cintas; lo que reducirá sensiblemente la certeza jurídica que tendrán los adolescentes tratándose de este medio de investigación.

4) En el caso del aseguramiento y decomiso de bienes, las reglas de aplicación de los adultos contenidas en el Código de Procedimientos Penales son prácticamente las mismas, por lo que la negativa por aplicar las contenidas en la ley especial para los adolescentes en nada beneficia ni perjudica.

5) La LDODF prevé la figura de la colaboración en contra de la delincuencia organizada, y mediante esta figura, cuando un miembro de la delincuencia organizada presta ayuda eficaz para la investigación y persecución de otros miembros de la misma, cuando no exista averiguación previa

en su contra, los elementos de prueba que aporte o se deriven de la averiguación previa iniciada por su colaboración, “no deberán ser tomados en cuenta en su contra”.

Dicho beneficio lo podrán tener los adultos miembros de la Delincuencia Organizada mas no los adolescentes, pues el afán proteccionista a ultranza de quienes defendieron la inaplicabilidad de la ley de la Delincuencia Organizada cegó su horizonte, y lejos de beneficiar a los adolescentes les perjudicaron significativamente.

Un menor de edad que pertenezca a una asociación criminal del orden de la DO no tendrá el menor aliciente por acudir a denunciar ante el Ministerio Público, pues de antemano sabrá (como lo saben) que este beneficio no le podrá ser aplicado con este nuevo diseño político-criminológico.

6) En la inaplicabilidad de la figura de la valoración de las pruebas se presentó una verdadera serendipia porque la utilización de la misma sí resulta sumamente intrusiva, pues mediante ella las pruebas admitidas en un proceso podrán ser utilizadas por la autoridad investigadora para la persecución de la delincuencia organizada y ser valoradas en otros procedimientos relacionados con los delitos a que se refiere la ley como tales — como pruebas singulares —, y no como meras documentales públicas adicionales al expediente.

Lo más grave es el valor de la sentencia judicial irrevocable en que se tenga por acreditada la existencia de una organización delictiva determinada, pues la misma será tasada como prueba plena con respecto de la existencia de esta organización en cualquier otro procedimiento, siendo necesario únicamente probar la vinculación de un nuevo procesado a esta organización, para ser sentenciado por el delito de delincuencia organizada. Su inaplicabilidad resultará un acierto, debo reconocerlo.

7) Respecto de la figura de la prisión preventiva y penas y medidas de seguridad, al no ser aplicable la ley la autoridad ya no tendrá la obligación de mantener detenidos a los adolescentes procesados o sentenciados que colaboren en la persecución y procesamiento de otros miembros de la delincuencia organizada en establecimientos o áreas distintas de aquellas en que estos últimos estén reclusos, ya sea en “internamiento” preventivo o en ejecución del mismo, lo que no me parece que sea benéfico para los adolescentes.

Por otro lado, es una inconsistencia supina el hecho de que las directrices político-criminológicas en el Distrito Federal hayan considerado que el homicidio, el secuestro, el tráfico de menores, la violación y la corrupción de personas menores de edad —o de personas que no tengan capacidad

para comprender el significado del hecho o que no tengan la capacidad de resistir la conducta— sean considerados como delitos graves cometidos por adolescentes, los cuales pueden ser cometidos por la delincuencia organizada, pero se hayan excluido de dicho listado (de los delitos graves) figuras de delincuencia organizada como la extorsión, el lenocinio, las operaciones con recursos de procedencia ilícita, la pornografía o la trata de personas, entre otras y, en cambio, se hayan incluido las lesiones o el robo, que no es que no sean graves, pero lo son en menor grado que los anteriores. Incluso, se introdujo la figura de la asociación delictuosa de la delincuencia organizada, mas al no estar en la LDODF, no se listó como delito considerado grave.

No pueden existir pretextos, porque si se pretendió evitar la aplicación de medios procesales intrusivos, como los contenidos en la ley de la materia, ya se vio que no se consigue mucho, pues los mismos son aplicables por otras vías; por el contrario, si se quiso evitar la aplicación del tipo penal por su carga punitiva tan elevada (como he llegado a escuchar), sólo habría que decir a los preclaros doctrinarios que la punibilidad de hasta 12 años de prisión para la DO nunca sería aplicable a los adolescentes, pues para eso se tendría la figura del internamiento en los mismos términos que para quienes cometieran cualquier otro delito considerado como grave.

Así es que cuando un grupo de adolescentes cometa el delito de delincuencia organizada en su modalidad de mera actividad, sin que se presente ninguna de las figuras de primer piso de la misma, ahora deberán ser consideradas sus conductas como no graves y gozar de la libertad que implica la no imposición de la medida de internamiento.

#### LA ESPECIALIZACIÓN EN MATERIA DE JUSTICIA INTEGRAL PARA ADOLESCENTES

El tema de la especialización del sistema de justicia de adolescentes implica una doble vertiente: 1) la de las instituciones —meramente orgánico funcional—, a la cual llamamos especialización formal, y 2) la referida a la capacitación del personal que integra las instituciones y órganos, denominada especialización material.

Como ya se dijo *ab initio*, dicha especialización se encuentra reconocida de manera reciente en nuestra Constitución, pero tiene como antece-

dente directo las Reglas de Beijing, en cuyos numerales 2,<sup>78</sup> 12<sup>79</sup> y 22<sup>80</sup> establecen la obligación del Estado mexicano de elaborar un conjunto de disposiciones, normas y leyes aplicables específicamente a los adolescentes (o “menores delincuentes” como se les llama en dicho instrumento), así como a los órganos e instituciones encargados de las funciones de seguridad pública en materia de adolescentes, debiendo iniciar con el primer punto de contacto que tienen éstos con el sistema de la justicia diseñado para ellos, es decir, la policía, a fin de que actúe de manera informada y adecuada, debiendo incluso, para el caso de las grandes ciudades, contar con contingentes especiales con esa finalidad.

Y con ese objetivo la especialización no se queda ahí, pues a fin de contar con personal especializado y capacitado, así como para garantizar la adquisición y el mantenimiento de la competencia profesional necesaria a todo el personal que se ocupa de casos de adolescentes, se deberá impartir enseñanza profesional, cursos de capacitación durante el servicio y cursos de repaso, y se emplearán sistemas adecuados de instrucción que tengan como objetivo dotar de formación mínima en las materias relacionadas al sistema, tales como derecho, sociología, psicología, criminología y ciencias del comportamiento.

Así entonces, las especializaciones formal y material son exigencias constitucionales recientes que recogen los compromisos internacionales que México adquirió hace ya muchos años y se plasmaron en los párrafos cuarto y quinto del artículo 18 de la Constitución,<sup>81</sup> donde se concretan en

<sup>78</sup> “Alcance de las Reglas y definiciones utilizadas [...] 2.3 En cada jurisdicción nacional se procurará promulgar un conjunto de leyes, normas y disposiciones aplicables específicamente a los menores delincuentes, así como a los órganos e instituciones encargados de las funciones de administración de la justicia de menores”.

<sup>79</sup> “Especialización policial. [...] 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”.

<sup>80</sup> “Necesidad de personal especializado y capacitado. 22.1 Para garantizar la adquisición y el mantenimiento de la competencia profesional necesaria a todo el personal que se ocupa de casos de menores, se impartirá enseñanza profesional, cursos de capacitación durante el servicio y cursos de repaso, y se emplearán otros sistemas adecuados de instrucción. 22.2 El personal encargado de administrar la justicia de menores responderá a las diversas características de los menores que entran en contacto con dicho sistema. Se procurará garantizar una representación equitativa de mujeres y de minorías en los organismos de justicia de menores”.

<sup>81</sup> Artículo 18. [...]

La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respec-

la creación de un sistema integral de justicia para adolescentes en el que se garanticen los derechos específicos que les han sido reconocidos por su condición de personas en desarrollo, sistema que estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes.

Esas reglas específicas para la investigación, la valoración de las pruebas, y la sustanciación de los procedimientos tienen especial regulación en materia de justicia para adolescentes, las cuales deberían reflejarse en las siguientes líneas de especialización: 1) prevención de los delitos cometidos por los adolescentes; 2) especialización policial en la atención de la justicia —tanto de prevención como de investigación ministerial— para adolescentes; 3) especialización ministerial mediante la creación de una subprocuraduría especializada en investigación de delitos cometidos por adolescentes; 4) la adopción de medidas especiales de investigación, y 5) la especialización de los tribunales encargados de impartir justicia para adolescentes.

En tal virtud, el Estado debe crear un sistema integral de justicia para adolescentes que se caracterice principalmente por la especialización (tanto formal como material) en la materia.

### *Prevención de delitos cometidos por adolescentes*

Acorde con lo establecido en el artículo 22 de las Reglas de Beijing —sobre la “Necesidad de personal especializado y capacitado” que garantice la competencia profesional indispensable para todo el personal que se ocupa de casos de adolescentes— y en las Directrices de Riad para la prevención del delito de los mismos, el Estado deberá contar con personal especializa-

tivas 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, sólo 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 amereite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

do en la prevención de delitos que tienda a fomentar el desarrollo armonioso de los adolescentes, así como el respeto y cultivo de su personalidad a partir de la primera infancia, que tengan siempre presente la necesidad y la importancia de aplicar una política progresista de prevención de la delincuencia, así como de estudiar sistemáticamente y elaborar medidas pertinentes que eviten criminalizar y penalizar al adolescente por una conducta que no causa graves perjuicios a su desarrollo ni perjudica a los demás.

Esto implica la implantación concreta de políticas públicas encaminadas a garantizar: 1) la prevención general; 2) procesos de socialización en los que se incluya a la familia, la comunidad y los medios de comunicación, donde la ecuación juegue un papel preponderante; 3) la implantación de políticas sociales, y 4) la adopción de normas y autoridades especializadas en la justicia de adolescentes que permitan la interacción y coordinación multidisciplinarios e intradisciplinarios de los organismos y servicios económicos, sociales, educativos y de salud con el sistema de justicia, los organismos dedicados a los jóvenes, a la comunidad y al desarrollo y otras instituciones pertinentes.

Estas políticas públicas deberían incluir: 1) la creación de oportunidades —en particular educativas— para atender a las diversas necesidades de los jóvenes; 2) la formulación de doctrinas y criterios especializados para la prevención de la delincuencia; 3) la obligación de la intervención oficial que se guíe por los principios de justicia y equidad, y cuya finalidad primordial sea velar por el interés superior de los jóvenes, y 4) la visión político-criminológica de que la conducta de los adolescentes que no se ajustan a los valores y normas generales de la sociedad son con frecuencia parte del proceso de maduración y crecimiento y tienden a desaparecer espontáneamente en la mayoría de las personas cuando llegan a la edad adulta.

Bajo esta perspectiva, las secretarías de Seguridad Pública —tanto federal como locales—, las de la Defensa Nacional y de Marina, en coordinación con las instancias pertinentes deberán contar con un diseño institucional que les permita responder a tan grande reto y no sólo iniciar el supuesto “sistema integral de justicia” con la represión, es decir, con la procuración de justicia.

#### ESPECIALIZACIÓN POLICIAL EN LA ATENCIÓN DE LA JUSTICIA PARA ADOLESCENTES

En respuesta al artículo 12 de las Reglas de Beijing, sobre la “especialización policial”, ésta debe estar dirigida a garantizar un mejor desempeño en

las funciones de los agentes de policía que traten a menudo o de manera exclusiva con menores, o se dediquen fundamentalmente a la prevención de la delincuencia de menores, y por ello deberán recibir instrucción y capacitación especial.

Sobre todo cuando dichas Reglas imponen la obligación de contar con contingentes especiales de policía en las grandes ciudades, por ser la policía el primer punto de contacto con el sistema de la justicia de menores.

En este rubro, la exigencia internacional y lógica en materia de políticas públicas criminológicas se encuentran encaminadas a contar con cuerpos especializados (criterio formal) y no sólo limitarse a “administrar la parte relativa a la ejecución de las medidas impuestas en el Sistema Federal de Justicia para Adolescentes”.

### *Especialización del Ministerio Público*

A diferencia de los anteriores rubros de especialización —las autoridades encargadas de la prevención y las policiales—, para el caso de las instituciones y autoridades especializadas en la procuración de justicia para adolescentes el Constituyente previó directamente la necesidad de contar con ellas.

Esto implica disponer de estructuras orgánicas especializadas en la justicia para adolescentes que cuenten con la infraestructura, conocimientos y personal, entre otros rubros, que les permitan cumplir a cabalidad con los objetivos del sistema.

Así, las procuradurías deben diseñar estructuras especializadas para la atención de las conductas delictivas de los sujetos del sistema. Dada la relevancia político-criminológica y jurídica de la figura, las procuradurías —tanto la General de la República, como la de Justicia Militar y las generales de Justicia de los estados y del Distrito Federal— deberían contar con un área especializada en justicia para adolescentes.

### *La adopción de medidas especiales de investigación*

Por una parte, en el artículo 16, “Informes sobre investigaciones sociales”, de las Reglas de Beijing, se dispone la obligación de la realización de una investigación completa sobre el medio social y las condiciones en que se desarrolla la vida del adolescente y sobre las circunstancias en las que se hubiere

cometido el delito, a fin de facilitar la adopción de una decisión justa por parte de la autoridad judicial especializada.

Aunado a la figura de la especialización ministerial, la investigación deberá estar a cargo de una unidad especializada en el sistema integral de justicia; sin embargo, en la práctica podría resultar muy complicado, sobre todo en la justicia militar, en aquellos lugares apartados del centro del país, donde en ocasiones las autoridades “civiles” deben actuar en auxilio de la justicia militar.

### *La especialización de los tribunales encargados de impartir justicia para adolescentes*

Dentro del sistema judicial también se prevee la especialización de los tribunales en materia de justicia para adolescentes.

Al igual que el caso de la procuración de justicia, se debe contar con las instituciones y autoridades especializadas en la impartición de justicia para adolescentes por disposición directa del Constituyente. Esto implica crear tribunales especializados<sup>82</sup> a cargo de la Federación, los estados y el Distrito Federal, lo que incluye la justicia militar.

Poco énfasis se ha puesto en el hecho de que cuando el Constituyente se refiere a la Federación no sólo lo está haciendo para el Derecho Penal común —el de los civiles—, sino que también engloba al llamado fuero de guerra,<sup>83</sup> pues la materia militar naturalmente es federal aun cuando se

<sup>82</sup> Como bien dice Zerón de Quevedo: “Este concepto no debe confundirse de manera alguna con el de tribunales especiales, cuya existencia se encuentra prohibida por el texto constitucional, y que se identifican como aquellos órganos creados por un acto diverso a una norma general, para juzgar un hecho en específico y a un sujeto determinado (juicios por comisión), una vez hecho lo cual se extinguen [...]”; ello a diferencia de lo que sucede con los tribunales de justicia para adolescentes, los cuales se crean por disposición constitucional con carácter permanente antes de que acontezcan los hechos que conforme a su competencia les corresponde juzgar. Véase Rodrigo Mauricio Zerón de Quevedo, “Fuero de guerra”, en Israel Alvarado Martínez (coord.), *Procedimientos penales especiales*, Porrúa, México, 2006, pp. 120 y 121, n. 8.

<sup>83</sup> Bajo esta perspectiva, el fuero de guerra se presenta como una jurisdicción y una competencia. Funciona como jurisdicción porque en el sentido más amplio de la palabra, como *iuris dictio*, los tribunales militares tienen *facultas* y *potestas* para decir el Derecho y hacer valer sus resoluciones. Mientras en su aspecto de competencia es una manifestación ambivalente de la división de la competencia que atiende a dos aspectos, la *ratione personae* y la *ratione materiae*, pues sólo las personas que cuentan con la calidad de militares pueden estar sujetas a este fuero, y porque sólo se les aplicará la materia militar por parte de los

encuentre restringida, ya que sus destinatarios sólo son los miembros de las fuerzas armadas.<sup>84</sup>

En este orden de ideas, el Congreso de la Unión está obligado a crear instancias distintas a las jurisdiccionales castrenses actuales<sup>85</sup> que cuenten con la especialización para los infractores de la ley penal militar, ya que la justicia militar actual no sólo no está incumpliendo<sup>86</sup> con el mandato constitucional de contar con instancias especializadas, sino que de manera más grave sigue dando el tratamiento de adultos —bajo el sistema de justicia penal marcial para adultos— a los adolescentes.<sup>87</sup>

Así lo señalan los artículos 153<sup>88</sup> y 603<sup>89</sup> del Código de Justicia Militar, al prever para los menores de 18 años la mitad de las penas corporales señaladas en la ley respecto del delito cometido, así como la posibilidad de que la confesión sea prueba plena cuando sea realizada por mayores de 14 años, respectivamente.

Lo anterior se encuentra en franca contraposición a la reforma constitucional, pues a diferencia del eje de la especialidad, la diferenciación

órganos militares. Véase Israel Alvarado Martínez, “El fuero de guerra, su significado y algunas consideraciones en torno al mismo”, en *Memorias del Foro Fuerzas Armadas y Derechos Humanos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 9 de junio de 1999, pp. 168 y 169.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 173. Israel Alvarado Martínez y Lorena Oliva Becerra, *op. cit.*

<sup>85</sup> Supremo Tribunal Militar, Consejo de Guerra Ordinario, Consejo de Guerra Extraordinario y juzgados militares.

<sup>86</sup> Según la Corte no está en contravención con el Decreto de reformas en términos de la especialización, pues el artículo Segundo Transitorio señala el 12 de septiembre como plazo para que las entidades federativas contaran con las leyes, instituciones y órganos que se requieran para la aplicación de dicho Decreto, sin que la obligación recaiga en esos términos también en la Federación, aunque la pasividad legislativa indica que no se atenderá el mandato, lo que pone a la Federación en contravención con la teleología del Constituyente del que paradójicamente forma parte.

<sup>87</sup> Israel Alvarado Martínez y Lorena Oliva Becerra, “Iniciativa de reformas a la Ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública en materia de adolescentes”, *Gaceta Parlamentaria*, H. Cámara de Diputados, 30 de abril de 2007.

<sup>88</sup> Inserto dentro del capítulo II, denominado “Aplicación de penas a los menores de dieciocho años y a los alumnos de los establecimientos de educación militar”.

Artículo 153. Los menores de dieciocho años que por cualquier causa estuvieren prestando sus servicios en el ejército, serán castigados con la mitad de las penas corporales señaladas en la presente ley, respecto del delito cometido.

<sup>89</sup> Artículo 603. La confesión judicial hará prueba plena, cuando concurren las circunstancias siguientes:

[...]

II. Que se haga por persona mayor de catorce años, en su contra [...].

etaria debió observarse desde el 12 de marzo de 2006 para todos, no sólo para las entidades federativas y el Distrito Federal, sino también para la Federación. Al respecto, el Máximo Tribunal de este país ya se ha manifestado en este sentido, como se ha señalado *supra*. El sistema, entonces, exige la existencia de tribunales especializados en la materia, tribunales que cada legislador secundario ha entendido y adoptado según su visión político-criminológica.

#### LA JUSTICIA RESTAURATIVA EN LA ATENCIÓN DE ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL

Como se recordará, la reforma constitucional señala la necesidad de implementar un sistema integral de justicia en el que deberán observarse —siempre que sea procedente— las formas alternativas para la atención de los casos en que se atribuya a los adolescentes una conducta tipificada como delito por las leyes penales.

Dentro de los métodos alternos utilizados para la atención de los casos de ilicitud penal protagonizados por adolescentes, la mediación penal ocupa un lugar preponderante desde hace más de 20 años en países como Estados Unidos, Canadá, Israel, Japón, Rusia, Corea del Sur, Sudáfrica, algunos países de Sudamérica y Nueva Zelanda.

La mediación penal, al igual que las conferencias y las juntas de saneamiento, son procedimientos que se encuentran insertos en el marco de la justicia restaurativa, constituyendo modelos humanistas que buscan el encuentro entre la víctima y su victimario, así como la participación activa de los miembros de sus familias y de la comunidad que han sido afectados por una ofensa en particular; ofreciendo a los protagonistas del conflicto la oportunidad de reunirse en un entorno seguro y estructurado, con el propósito de que participen directamente en la búsqueda de alternativas de solución a dicho conflicto.

Estas estructuras se llevan a cabo con la asistencia de un tercero neutral, quien es un profesional capacitado que construye puentes de comunicación para que la víctima esté en posibilidad de hacerle saber al inculpado la forma en que le afectó el ilícito, de recibir respuesta a las preguntas que pudiera tener y de participar directamente en el desarrollo de un plan de restitución para que el inculpado se responsabilice de los daños y pérdidas que ocasionó. Por su parte, el inculpado está en posibilidad de hacerse directamente responsable de su comportamiento, conocer el efecto total del

daño causado con su conducta y desarrollar un plan, junto con la víctima, para reparar los daños causados a ésta o a las personas afectadas.

Los procedimientos de justicia restaurativa en la atención a menores y adolescentes infractores aportan una fuerte carga formativa y transformativa, sobre todo en el caso de la reinserción del menor agresor en su grupo familiar y social.

Los modelos de justicia restaurativa actualmente trabajan con miles de casos al año por medio de 300 programas a lo largo de Estados Unidos y más de 1 200 en Europa (España, Francia, Italia, Gran Bretaña, Finlandia, Bélgica, Noruega), pero también en Canadá, Israel, Japón, Rusia, Corea del Sur, Sudáfrica y Nueva Zelanda.

En América Latina se han institucionalizado en países como Argentina, Colombia, Puerto Rico, Costa Rica y Guatemala. En México existe una gran inquietud por iniciar este tipo de programas, baste citar como ejemplo el trabajo llevado a cabo en los estados de Oaxaca, Nuevo León, Chihuahua y Sonora, donde se han dado resultados significativos en la atención de casos de adolescentes infractores mediante la aplicación de las estructuras restaurativas.

Tanto en los casos a escala mundial en general, como latinoamericanos en particular, los índices de no reincidencia de los menores primo delinquentes atendidos en justicia restaurativa, es de aproximadamente 90 por ciento, según documentación de los tribunales.

### *La justicia restaurativa*

La justicia restaurativa es un movimiento social en el campo de la criminología que reconoce que el delito causa daños a las personas y a las comunidades, y que los involucrados pueden participar activamente en la reparación de esos daños, habilitándose a la víctima, al infractor y a los miembros afectados de las familias y de la comunidad para que directamente estén en posibilidad de dar una respuesta directa al delito.

Las fortalezas que se detectan en la justicia restaurativa son, entre otras: 1) permitir un encuentro de diálogo directo entre víctima y ofensor, en un espacio adecuado para su desarrollo; 2) la exposición libre y voluntaria del problema a cargo de la víctima y el ofensor, así como su adecuado abordaje por parte del facilitador; 3) la validación de la persona y el reconocimiento del otro, es decir, la importancia de la participación activa de las partes (víctima- ofensor); 4) el reconocimiento del ofensor en relación con su respon-

sabilidad en el hecho y sus consecuencias; 5) la oportunidad de la víctima para ser escuchada y entendida en relación con sus necesidades e intereses; 6) el aprendizaje a partir del conflicto como una oportunidad de cambio; 7) la creación de condiciones óptimas para trabajar respecto de la reparación del daño y la recompensación de la víctima; es decir, que los protagonistas tienen la oportunidad de analizar el hecho, sus consecuencias y las posibilidades de reparación del daño causado; 8) la importancia de la intervención de las familias del ofensor y de la víctima en los encuentros restaurativos; 9) la intervención de la comunidad en el proceso de reintegración del menor al entorno social; 10) permitir que la comunidad y la familia puedan generar inhibidores sociales que conduzcan de manera adecuada las emociones del menor y del adolescente, y 11) permitir una reestructuración cognitivo-conductual en el menor y adolescente mediante la introyección de conocimientos nuevos en los ámbitos educativos, cívicos, éticos, morales y deportivos, entre otros.

### *Dualidad víctima-ofensor*

Mediante la experiencia en el desarrollo del tradicional sistema de justicia de menores de edad y de la detección de necesidades en su entorno social, es posible determinar que el adolescente no sólo puede adoptar la figura de ofensor al momento de cometer una conducta tipificada por la ley como delito, sino que frecuentemente, por el entorno que lo rodea (familias disfuncionales, carentes de un núcleo consolidado, violentas, o bien, simplemente la privación de la oportunidad de pertenecer a una familia que les permita sentirse integrados, respetados, amados y apoyados como parte de un grupo) se le vincula con un rol previo de víctima en la dinámica social en que se encuentra.

En consecuencia, resulta de gran trascendencia brindar la atención necesaria a los adolescentes que actualizan en su persona esta dualidad de ofensores-víctimas, ya que si bien pueden ser ofensores por medio de su conducta, generalmente dicha circunstancia obedece a que en su pasado inmediato han sido, a su vez, víctimas familiares o sociales porque las circunstancias de las experiencias vividas pueden influir significativamente en la realización de sus conductas, ya que estos adolescentes suelen carecer de una formación adecuada y de principios morales sólidos para alcanzar un nivel personal, cultural y educacional que les permita desarrollarse armónica e integralmente en la sociedad.

En este orden de ideas, no es conveniente, social ni jurídicamente, encasillar sólo como agresores juveniles a quienes han realizado conductas tipi-

ficadas como delitos, a quienes hay que señalar y castigar, sin ningún otro fin que no sea segregarlos de la comunidad, sin darles la oportunidad de que comprendan el alcance de sus conductas y, en su caso, de participar voluntariamente en la reparación del daño que hubieran podido ocasionar.

Por ello, es importante reiterar que la oportunidad de elección que se deja al adolescente es nula en caso de exigirle conductas diversas a las realizadas sin que puedan atender a una alternativa distinta de la que llevaron a cabo; por ende se pueden convertir en víctimas de su entorno al momento en que despliegan el papel de ofensores, con independencia de que la conducta desplegada merezca por su acto un reproche social.

En tal sentido, los programas de justicia restaurativa brindan al menor y adolescente agresores y a la víctima la posibilidad de plantear sus necesidades, preocupaciones, temores e intereses, mediante un diálogo asistido por un facilitador, quien da a cada uno de ellos la oportunidad de expresarse en sus pensamientos y emociones, permitiendo conocer la historia y construcción de vida de cada protagonista y, así, de manera conjunta, buscar posibles soluciones, erijir una historia alternativa y lograr satisfacer las propias necesidades.

### *Contexto social y familiar*

Por medio del proceso restaurativo los adolescentes tienen la oportunidad de ser valorados como seres humanos, trabajar respecto a su déficit cognitivo y valorar la importancia de formar parte de una familia y comunidad definidas, reguladas mediante normas jurídicas y morales que permitan una sana convivencia e integración.

Si bien es cierto que los menores y adolescentes reciben de parte de sus padres determinados condicionamientos educativos que influirán en su pensar y actuar, también lo es que pueden recibir a lo largo del proceso restaurativo grandes aportaciones que estimulen sus actitudes y aptitudes prosociales, trabajando en la construcción y fortalecimiento de su juicio moral, favoreciendo la transformación de su persona y, al mismo tiempo, definiendo mejores pautas de interacción con los miembros de su familia y de su comunidad.

### *Necesaria intervención de la familia*

La intervención de la familia del adolescente en el tratamiento de reincorporación a su entorno familiar y social es determinante, ya que con ello el

sistema familiar comienza a conocer y entender las afectaciones derivadas de la comisión de una conducta materializada por el adolescente que presenta cada miembro de la familia y, en consecuencia, los efectos colaterales dadas las pautas de interacción con otras personas y otros grupos dentro de su comunidad.

En el proceso de desarrollo de la justicia restaurativa se pretende que la familia acompañe al menor y al adolescente para enfrentar de una manera efectiva esta etapa difícil, y en consecuencia ayudarlo a reconstruir lo afectado a pesar de las circunstancias imperantes y lograr su transformación, a partir del reconocimiento de su responsabilidad en la comisión del hecho.

### *Trascendencia del entorno social en el comportamiento del menor y del adolescente*

El entorno social es determinante en el comportamiento del adolescente, ya que es ahí donde se desenvuelve, se desarrolla e interactúa con los demás, por lo cual es de suma importancia revalidar sus potenciales para establecer sus pautas de interacción (en la familia, en la escuela, con vecinos, en la comunidad, etc.).

El proceso restaurativo busca que los menores de edad hagan uso de espacios que favorezcan el abordaje significativo del conflicto derivado de la comisión de una conducta tipificada como delito; esto es de gran importancia, ya que puede ser preventivo para futuros hechos y, al mismo tiempo, de atención directa e inmediata, porque se ayuda al menor y al adolescente a asumir sus responsabilidades en la materialización de una conducta determinada, en tanto la familia y la comunidad trabajan de una manera sólida en la implantación de programas que alejen a los menores y adolescentes de las condiciones de riesgo, fortaleciendo un conjunto de habilidades cognitivas que puedan verse reflejadas en un ciudadano, una familia y una sociedad fuertes.

### *Fundamentación teórica*

Los recientes desarrollos internacionales en materia de justicia han enfatizado el valor de lo que actualmente se conoce como *justicia restaurativa*, cuyos principios son afines a muchos de los procesos de resolución de problemas y conflictos comunitarios utilizados en poblaciones autóctonas de

todo el mundo. Existe buena evidencia para sugerir que estos principios fueron la piedra angular de la “justicia” en muchas comunidades nativas hasta años recientes. La justicia restaurativa tiene sus inicios en Australia, y sus bases teóricas principales son las siguientes:

### *La bifurcación, clave en la identificación de la “vergüenza”*

La vergüenza reintegrativa se apoya en el desarrollo del individuo dentro de su comunidad, reintegrando a los infractores y reteniéndolos como miembros interesados y participativos en la sociedad. La estigmatización, aunque considerada por algunos como un “castigo justo”, tiene el efecto de apoyar el desarrollo de una subcultura delictiva.

### *Jerarquía de necesidades de Maslow*

Para la justicia restaurativa es importante tomar en cuenta las necesidades básicas y fisiológicas de las personas, tal como se establecen en la pirámide de Maslow, para conocer en cuál de ellas se encuentran más afectados los participantes de las conferencias restaurativas después del conflicto originado por la comisión de una conducta tipificada como delito, con el propósito de que el infractor pueda reparar el daño.

### *Teoría del afecto (emoción) y conferencia*

En la justicia restaurativa las emociones juegan un papel importante para todos los participantes, ya que éstas los experimentan en forma colectiva, avanzando juntos por un patrón de emociones similar, facilitando el proceso restaurativo.

### *Análisis transaccional*

Esta teoría permite que el facilitador tome un rol neutral dentro del proceso restaurativo, evitando generar conductas paternalistas, prejuiciosas o caprichosas.

LAS REGLAS DEL “DEBIDO PROCESO ESPECIAL”  
EN EL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES

En esta vorágine de acciones, muchas voces se han hecho escuchar en múltiples sentidos. Una de las posturas pugna porque el sistema de justicia para adolescentes se base tan sólo en el contenido del artículo 18 constitucional, mientras los demás preceptos constitucionales que establecen prerrogativas a título de derechos fundamentales a favor de los gobernados se encuentran reservadas a la materia penal, y por ello limitan su aplicación a los adultos, dejando fuera a los adolescentes.

Otro enfoque, con el que coincido, establece que todos los derechos fundamentales reconocidos en un régimen penal para los adultos, también resultan aplicables al nuevo modelo de justicia integral para adolescentes. De manera que el *non bis in idem* del artículo 23, la exacta aplicación de la ley penal, del artículo 14, la no aplicación de leyes privativas del artículo 13, o el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura cuando sean indígenas del artículo 2o. constitucional, son figuras igualmente aplicables para adultos y adolescentes dentro de sus respectivos sistemas penales, claro.

En estas líneas se establece el régimen a que se someten los adolescentes dentro del sistema de justicia integral, con énfasis en la figura del debido proceso, para señalar cuáles son sus notas características mediante la aplicación y observancia de los preceptos constitucionales prediseñados para el sistema penal de adultos. Para ello, interpretaré los preceptos constitucionales que regulan el tema, así como los instrumentos internacionales respectivos a la luz de los criterios jurisprudenciales que ha sentado de manera reciente la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el tema de los adolescentes, bien sea a través de la Primera Sala o del Tribunal Pleno, y que se han elaborado a raíz de una contradicción de tesis (44/2007-PS), un amparo directo en revisión (908/2006) o un par de acciones de inconstitucionalidad (11/2005 y 37/2006).

NATURALEZA DEL SISTEMA INTEGRAL  
DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES

*Carácter sistémico*

Como se recordará, los criterios sostenidos por la Corte —casi todos ellos de orden jurisprudencial— reconocen que el sistema de “justicia de me-

nores” (1a./J. 25/2008) es de “carácter sistémico” y “deriva de la comprensión 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”, los cuales pueden identificarse de la manera siguiente: 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 (P./J. 69/2008). Tales criterios se insertan, a su vez, en el modelo de seguridad pública reconocido por el artículo 21 de la CPEUM y el 3o., párrafos segundo y cuarto, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

### *Carácter penal garantista y acusatorio*

En virtud de lo anterior, tocando todas las facetas del sistema de justicia penal —dadas las características enunciadas—, el modelo es de “carácter penal educador” (1a./J. 25/2008), aunque con una “especificidad propia y distintiva” (P./J. 63/2008) —especial o modalizada en razón del sujeto activo de las conductas ilícitas (P./J. 68/2008)—, con todo y las “características de proceso penal que lo revisten, en relación con el correlativo principio de legalidad” (P./J. 63/2008).

De este sistema se desprende que tiene ciertas características procesales, entre ellas la de ser: 1) garantista, en cuanto al adolescente le asiste una plenitud de derechos y garantías en caso de estar sujeto a proceso por conductas delictuosas, y 2) preponderantemente acusatorio, respecto de su aspecto jurisdiccional procedimental (P./J. 68/2008).

El régimen constitucional que advierte la Corte deriva no sólo del artículo 18, sino de una correlación básica entre éste y el artículo 4o. constitucional; este último establece los “postulados de protección integral de derechos fundamentales”, en tanto el artículo 18, sienta las “bases del sistema de justicia para adolescentes” (P./J. 68/2008).

Reconoce la Corte que en el contexto constitucional, que permite la privación de la “libertad total o parcialmente” y “en razón de que si se ha admitido la naturaleza penal de este sistema de justicia [...] deben instaurarse tribunales formal y/o materialmente hablando”, pues conforme a nuestra tradición jurídica “tales facultades (por ejemplo las de privación de la libertad) sólo son admisibles cuando provienen de una autoridad judicial”, que

deberá ser la que “juzgue a los adolescentes que hayan cometido delitos” (P./J. 71/2008).

Como todo sistema penal, deberá estar regido por el principio de legalidad, “que en materia penal radica en que no puede sancionarse ninguna conducta ni imponerse pena alguna que no esté establecida en la ley” (P./J. 75/2008).

### *Carácter prioritario*

Consiste en que tanto las políticas públicas como las acciones que emprenda el Estado que se encuentren relacionadas con los adolescentes “deben buscar el beneficio directo del adolescente a quien van dirigidas, y que los tribunales y órganos legislativos, al actuar en sus respectivos ámbitos, otorguen prioridad a los temas relacionados con dichos menores” (P. XLV/2008).

Se traduce en el consagrado interés superior del adolescente, reconocido en los párrafos quinto, *in fine*, y sexto, del artículo 18 constitucional, en los siguientes términos:

Artículo 18.

[...]

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*.

[...] Éstas (*scil.*, las medidas) 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* [...]. [Las cursivas son del autor.]

Doctrinariamente se puede entender como un principio en favor de la minoría que vela por el desarrollo de la personalidad. Urbano Castillo y de la Rosa Cortina refieren que:

En efecto, el interés superior del menor se configura como el más específico de esta jurisdicción, y proyecta su efecto irradiante sobre el resto de los principios procesales, confiriéndoles una aplicación especial.

En fórmula muy sintética, significa que todas las cuestiones que se susciten en relación al proceso penal de menores, han de resolverse buscando lo más conveniente para el menor (es el principio *favor minoris*).

Su concreto alcance es difícil de expresar en una o pocas palabras, pero está conectado a la idea de “desarrollo de la personalidad” [...] y se engarza con la preocupación educativa y protectora —antes que sancionadora— que deben guiar todas las disposiciones y medidas que se refieran a los menores.<sup>90</sup>

Los alcances deben centrarse en la concepción de que lo que más le beneficia supone —a decir de estos autores— dos consecuencias: 1) lo más conveniente no es ni lo más cómodo ni lo que el menor prefiera, sino la respuesta más adecuada al caso concreto, teniendo en cuenta su proyección de futuro en la formación de la personalidad del menor, a la vista de sus circunstancias de todo orden, y 2) que la ponderación en la valoración del interés del menor en cada caso requiere de una investigación, en profundidad, de su concreta situación personal y familiar, lo cual abarca los aspectos físico-psíquicos, el entorno familiar y de amistades/enemistades y su nivel de educación y aptitudes.<sup>91</sup>

Este principio se entiende en el plano internacional como “el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación” (Declaración, 7), respecto del cual “los Estados Miembros procurarán, en consonancia con sus respectivos intereses generales, promover el bienestar” (Reglas de Beijing, 1.1 y 3.2), así como en la proporcionalidad (Reglas de Beijing, 5.1), bien sea mediante “las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos” (Convención sobre los Derechos del Niño, 3.1).

En el plano jurisdiccional (*lato sensu*), el principio implica que en

todas las etapas del proceso se respetarán garantías procesales básicas tales como la presunción de inocencia, el derecho a ser notificado de las acusaciones, el derecho a no responder, el derecho al asesoramiento, el derecho a la presencia de los padres o tutores, el derecho a la confrontación con los testigos y a interrogar a éstos y el derecho de apelación ante una autoridad superior (Reglas de Beijing, 7.1)

La importancia y magnitud de este principio del interés superior de la adolescencia deberá reflejarse de manera que “se ha de concebir como una parte integrante del proceso de desarrollo nacional de cada país y de-

<sup>90</sup> Eduardo de Urbano Castillo y José Manuel de la Rosa Cortina, *La responsabilidad penal de los menores*. Adaptada a la LO 8/2006, de 4 de diciembre, Thomson/Aranzadi, Madrid, 2007, pp. 28 y 29.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 29.

berá administrarse en el marco general de justicia social para todos los menores, de manera que contribuya a la protección de los jóvenes y al mantenimiento del orden pacífico de la sociedad” (Reglas de Beijing, 1.4), para lo cual se deberán tomar “todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas” (Convención sobre los Derechos del Niño, 3.2).

En el marco nacional, la expresión interés superior del niño implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y su aplicación en todos los órdenes relativos a la vida del niño (1a. CXXLI/2007), y que junto con el derecho de prioridad implican que las políticas, acciones y toma de decisiones del Estado relacionadas con los menores de 18 años deben buscar el beneficio directo del adolescente a quienes van dirigidas, y que las instituciones de bienestar social, públicas y privadas, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos, al actuar en sus respectivos ámbitos otorguen prioridad a los temas relacionados con dichos menores (P. XLV/2008); y que en todo lo relativo a éstos las medidas especiales implican mayores derechos que los reconocidos a las demás personas, “sin que esto signifique adoptar medidas de protección tutelar” y, por consiguiente, “las autoridades encargadas del sistema integral deben maximizar la esfera de derechos de los menores” (P./J. 78/2008), especialmente las de carácter legislativo.

#### CÓMO OPERAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN MATERIA PENAL

De conformidad con el propio texto constitucional, todo individuo gozará de diversos derechos fundamentales que no pueden restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que la propia Constitución federal establece, por lo que dichas prerrogativas deben ser aplicadas a todos los gobernados que se encuentren sometidos a un procedimiento (*lato sensu*) penal, sea cual fuere su estatus etario,<sup>92</sup> condición social incluso el tipo de delito cometido.

<sup>92</sup> Así, por ejemplo, la Corte reconoce textualmente la aplicación de los derechos fundamentales recogidos por la Constitución a favor de los adolescentes dentro del nuevo sistema, al señalar que “la garantía de exacta aplicación de la ley penal, prevista en el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que cualquier pena impuesta por la comisión de un delito se incluya en la ley aplicable”.

(P./J. 84/2008), y que “el adolescente goza a plenitud de derechos y garantías que le asisten, al estar sujeto a un proceso por conductas delictuosas (el sistema es garantista)” (P./J. 68/2008).

Estos derechos fundamentales, denominados por la propia Constitución como “garantías”,<sup>93</sup> en materia penal se pueden concretar en los siguientes<sup>94</sup> derechos y/o principios:

### *Igualdad*

1) Prohibición de ser sometido a proceso penal con apoyo en leyes privadas o mediante tribunales especiales (artículo 13), y 2) prohibición de fueros (artículo 13).

### *Seguridad jurídica*

1) Irretroactividad de la ley (artículo 14, párrafo primero); 2) debido proceso (artículo 14, párrafo segundo); *a*) presunción de inocencia; *b*) división de partes, contradicción e igualdad procesal; *c*) imparcialidad jurisdiccional; *d*) procedimiento oral y público; *e*) valoración libre de la prueba; *f*) *in dubio pro reo*; *g*) no autoincriminación; *h*) congruencia; *i*) *non reformatio in peius*, y *j*) *non bis in idem*. 3) Taxatividad de la ley penal (artículo 14, párrafo tercero); 4) actos de molestia y autoridad competente (artículo 16, párrafo primero); 5) fundamentación y motivación (artículo 16); 6) seguridad en la procedencia de la detención (artículo 16, párrafos segundo al séptimo); 7) dictado de auto de plazo constitucional y fijación de litis (artículo 19); 8) defensa adecuada (artículo 20); 9) persecución delictiva y reserva jurisdiccional (artículo 21); 10) prohibición de penas corporales, infamantes y trascendentales (artículo 22), y 11) instanciales y de uso de medios de impugnación (artículo 23).

### *Libertad*

1) Inviolabilidad de la libertad personal (artículo 11); 2) no aprisionamiento por deudas de carácter civil (artículo 17); 3) procedencia de la prisión preventiva, clasificación de detenidos y readaptación de sentenciados (artículo 18), y 4) extradición y traslado de reos (artículos 2o., 15 y 119).

<sup>93</sup> Sobre la diferencia entre derechos fundamentales y garantías, véase Israel Alvarado Martínez, *op. cit.* (en línea).

<sup>94</sup> Miguel Ángel Aguilar López, “Debido proceso penal y sistema acusatorio y oral y derecho de excepción”, *Tepantlató*, época 8, núm. 35, septiembre 2008, pp. 26-33; Jorge Ojeda Velásquez, *Derecho Constitucional Penal*, Porrúa, México, 2007, t. I, pp. 13 y 14.

## LAS REGLAS DEL DEBIDO PROCESO PENAL

El Pleno de la Corte establece que las reglas del debido proceso, entendidas como “formalidades esenciales del procedimiento”, se satisfacen si se garantizan los siguientes primeros cuatro rubros (P./J. 47/95), a los que habría que agregar por lo menos uno, que a raíz de las reformas constitucionales al sistema de seguridad pública de 2008 no se contempla en los criterios de la Corte: 1) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) la oportunidad de alegar; 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas, y 5) oralidad y publicidad en el proceso.

De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la prerrogativa de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado mediante el derecho a una defensa adecuada.

Este derecho de defensa no alude a una “defensa genérica” o simplemente a una “defensa”, sino se refiere a un concepto más firme y protector de los derechos públicos subjetivos de todo aquel que se encuentre sujeto a un procedimiento penal, como el de defensa adecuada, que evidentemente entraña un alcance y sentido más completo: el de defensa.

La defensa adecuada en el proceso penal debe ser interpretada a la luz y conforme a los alcances del derecho de audiencia contenido en el artículo 14 constitucional, en atención a que en tal derecho público subjetivo (de audiencia) se contemplan los límites y alcances de la defensa adecuada.

El derecho de audiencia para todo gobernado consiste en el principal instrumento de defensa que éste tiene frente a actos de cualquier autoridad que pretendan privarlo de la vida, la libertad, sus propiedades y, en general, de todos sus derechos.

De esta forma, la autoridad que pretenda privar de los bienes jurídicos mencionados debe llevar a cabo un procedimiento seguido en forma de juicio, donde se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, previamente al acto privativo.

## LAS REGLAS DEL DEBIDO PROCESO EN EL SISTEMA DE JUSTICIA INTEGRAL PARA ADOLESCENTES

Ya se mencionó que el sistema de justicia juvenil es de “carácter penal educador”, aunque con una “especificidad propia y distintiva”, “especial o modalizada”. En ello es necesario abundar, a fin de dejar claro el discurso

argumentativo sobre el que se apoya mi postura. Urbano Castillo y De la Rosa Cortina refieren que:

El hecho de que la “justicia juvenil” sea una justicia específica o especial respecto a la general, o de adultos, o como lo llama la STC 36/91 del 14 de febrero, “una variante del proceso penal” común, demanda el establecimiento de sus propias bases, que no son sino las referencias generales desde las que actúa todo el sistema.

El modelo que sigue la LORPM es específico en cuanto integra una doble naturaleza —como puede leerse de la exposición de motivos— sancionadora-educativa, pero sobre la base de un proceso penal con garantías y la aplicación de un derecho material o sustantivo, que no es otro que la legislación penal —Código Penal y demás leyes penales especiales—. <sup>95</sup>

La forma en que se ha diseñado el Derecho Penal de menores español, según nos informan los autores citados, tiene las siguientes características, y son las mismas que presenta el modelo nacional mexicano: 1) es un verdadero proceso penal; 2) se configura con el mismo marco normativo sustantivo que el de adultos, esto es Código Penal (CP) y leyes penales especiales; 3) la especialidad radica en la materia procesal, integrada por la LORPM, su reglamento y demás normas, especialmente de orden internacional aplicables; 4) se trata de un derecho que propicia las soluciones desjudiciales sin merma de los derechos procesales básicos del menor sobre los que yacen los principios y especialidades propias de esta subjurisdicción, y 5) cuenta con principios propios tamizados por la especialización de esta materia y, erigidos sobre todos ellos como criterio rector interpretativo, el interés superior del menor. <sup>96</sup>

Esta especificidad propia y distintiva, especial o moralizada deriva de la concepción integradora y protectora del interés superior del adolescente, que implica, según la propia Corte, “mayores derechos que los reconocidos a las demás personas”, y por consiguiente las autoridades legislativas encargadas del sistema integral “deben maximizar la esfera de derechos de los menores” (P./J. 76/2008).

Bajo esta concepción, no es de extrañar que el Máximo Tribunal interprete que en la justicia de menores existan “derechos genéricos y específicos” a favor de éstos, “reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Así, continúa el planteamiento de la Corte,

<sup>95</sup> Eduardo de Urbano Castillo y José Manuel de la Rosa Cortina, *op. cit.*, p. 25.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 28.

argumentando que “la garantía de debido proceso, si bien aplica en términos generales como sucede en los procedimientos penales seguidos contra adultos, posee algunas modalidades que es preciso atender por el legislador al regular los procedimientos correspondientes, así como por quienes operen en el sistema” (P./J. 76/2008).

Adquiere especial relevancia el hecho de que el debido proceso en la justicia minoril “adquiere alcance y contenido propios, de modo que deben establecerse derechos y condiciones procesales específicos para los adolescentes, contenidos en una regulación adjetiva dedicada a regular los procedimientos seguidos contra ellos frente a la realización de conductas delictuosas” (P./J. 76/2008), coincidiendo este criterio con el de Urbano Castillo y De la Rosa Cortina respecto a que “la especialidad radica en el aspecto procesal”.

La consecuencia natural es que el proceso deba ser “distinto del de los adultos en razón de las condiciones concretas propias de los menores de edad” (P./J. 76/2008), acorde con que los derechos del adolescente “deben ser considerados como criterios rectores para la aplicación de normas en todos los órdenes relativos a la vida del niño” (1a. CXLII/2007), dándole el carácter de “proceso penal especial” (ejecutoria 37/2006).

No cabe duda que las prerrogativas establecidas por la Constitución para el caso de la justicia penal de adultos les son aplicables<sup>97</sup> en términos de la propia Constitución según su artículo 1o. (que de forma general establece que se reconocen los derechos fundamentales a todas las personas) y más concretamente el párrafo cuarto del artículo 18:

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* [...]. [Cursivas del autor.]

Así es que el debido proceso reconocido por el artículo 14 no sólo debe observarse para el caso de los adolescentes en virtud de que como regla

<sup>97</sup> Véase nota 4.

general para el sistema de adultos también aplica para el sistema de adolescentes, sino porque de manera textual así lo ordena el párrafo sexto del artículo 18 constitucional: “Artículo 18. 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 [...]”. [Cursivas del autor.]

Si se ha reconocido que el debido proceso en la justicia juvenil adquiere alcance y contenido propios, de modo que deben establecerse derechos y condiciones procesales específicos para los adolescentes, es evidente que los rubros señalados como rectores en el debido proceso para adultos — notificación, ofrecimiento y desahogo de pruebas; oportunidad de alegar, y dictado de resolución que dirima el debate— no operan necesariamente para adolescentes.

Las “modalidades” del sistema derivan no sólo del texto constitucional, sino de instrumentos internacionales obligatorios e ilustrativos, así como de la normatividad secundaria. Respecto a la modalización, son muy interesantes los criterios esgrimidos por el Pleno de la Corte en la ejecutoria derivada de la acción de inconstitucionalidad 37/2006, en el sentido de que

[...] la garantía de debido proceso, si bien aplica en términos generales, como sucede en los procesos penales seguidos contra adultos, en materia de justicia de menores y en función de los derechos genéricos y específicos que les han sido reconocidos, sufre algunas modalidades que es preciso atender, al momento de regular los procesos correspondientes, tanto por el legislador como por quienes operan en el sistema. De esta forma, en la materia que nos ocupa, la garantía de debido proceso adquiere alcance y contenido propios, siendo necesario entenderla de la siguiente manera:

a) El debido proceso entendido genéricamente. Esto es, aquel que debe garantizarse tanto para adultos como para menores, en cualquier juicio, independientemente de la naturaleza que éste tenga.

b) El debido proceso especial, aplicable a menores. Esta categoría se refiere al debido proceso, en lo que atañe a menores, de tal manera que una vez que se haya cumplido con los requisitos exigidos en el inciso anterior, para tener por satisfecho el requisito de constitucionalidad, será preciso que se establezcan derechos y condiciones procesales específicos.

Lo antes mencionado, particularmente lo último (debido proceso especial), si bien conduce a la creación de una regulación adjetiva enfocada específica-

mente en regular los procesos seguidos contra adolescentes por la realización de conductas delictuosas que pueden contenerse en leyes de justicia para adolescentes o en un apartado de los códigos de procedimientos penales de las entidades federativas, no llega al extremo de proscribir, de manera absoluta, que en esos cuerpos normativos se acuda a la técnica de supletoriedad, siempre y cuando ésta se circunscriba a regular aspectos adjetivos que no necesariamente deben ser modalizados.

En efecto, a diferencia de lo que sucede con la remisión a las leyes penales para efectos de la definición de las conductas punibles (aspecto sustantivo), tratándose del derecho adjetivo, sí hay exigencias específicas que deben observarse y se señalan en el artículo 18 constitucional.

De esta forma, para satisfacer la exigencia constitucional en cuestión el legislador debe emitir normas instrumentales propias de este sistema integral atendiendo a los requisitos exigidos por la norma citada, cuyo propósito es, justamente, que el proceso sea distinto del de los adultos, en razón de las condiciones propias de los menores de edad.

Resulta de gran importancia poner énfasis en que la necesidad de implantar un debido proceso legal, en lo que atañe a la justicia de menores, es uno de los principales avances que se significan en esta reforma. Esto se debe fundamentalmente —como se explicó en el considerando anterior— a que los vicios del sistema tutelar anterior a la reforma del artículo 18 se originaban en gran medida por la ausencia de esta garantía constitucional, debida, en parte, a la concepción de los menores como sujetos necesitados de una protección tutelar, en virtud de la cual se les excluía del marco jurídico de protección de los derechos de todos los adultos sujetos a proceso penal.

El Pleno se apoyó de la opinión consultiva 17/2002 de la CIDH, respecto de las consideraciones “acerca de la necesidad de que esta garantía de debido proceso que asiste al menor sea modalizada en función de su calidad de persona en desarrollo, apuntando algunos de los significados de la garantía de debido proceso” a que se refiere el capítulo IX, “Procedimientos Judiciales o Administrativos en que Participan los Niños”, subcapítulo “*Debido Proceso*”, en el que destaca lo siguiente:

119. Para los fines de esta Opinión Consultiva, concierne formular algunas consideraciones acerca de diversos principios materiales y procesales cuya aplicación se actualiza en los procedimientos relativos a menores y que deben asociarse a los puntos examinados con anterioridad para establecer el panorama completo de esta materia. A este respecto es debido considerar asimismo la posibilidad y conveniencia de que las formas procesales que observan esos tribunales revistan modalidades propias, consecuentes con las características y

necesidades de los procedimientos que se desarrollan ante ellos, tomando en cuenta el principio establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, que en este orden se puede proyectar tanto a la intervención de tribunales, en lo concerniente a la forma de los actos procesales, como al empleo de medios alternativos de solución de controversias [...].

En el documento de la CIDH destacan como principios del debido proceso modalizados los siguientes: 1) juez natural; 2) doble instancia y recurso efectivo; 3) principio de inocencia; 4) principio de contradictorio, y 5) principio de publicidad.

Ya se dijo que en el contexto internacional los instrumentos que regulan la protección de los derechos de los niños son la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño; la Declaración de los Derechos del Niño; la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en particular los artículos 23 y 24); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en particular en el artículo 10); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José”, en particular el artículo 5.5, en adelante Pacto); las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores; la Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado; la Convención sobre los Derechos del Niño; las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil.

Sobre estos instrumentos se debe decir que no todos son de aplicación obligatoria para el Estado mexicano; sin embargo, como menciona González Placencia, su observancia es “‘moralmente obligada’, aun a pesar de la ausencia de ratificación, por el alto contenido de justicia que representan y porque, en sentido lato, si bien no están investidas de imperio, descansan en la *auctoritas* de la que goza la legislación internacional emitida por la ONU”.<sup>98</sup>

Respecto de las leyes secundarias, analizaré sólo lo referente al sistema federal y al del Distrito Federal. Según mi concepción, 11 son los principios aplicables al debido proceso que se encuentran modalizados: 1) acusatorio; 2) celeridad; 3) contradicción; 4) especialización; 5) finalidad de medidas; 6) inmediación; 7) legalidad; 8) oportunidad; 9) oralidad; 10) proporcionalidad, y 11) publicidad.

<sup>98</sup> Luis González Placencia, *La política criminal en materia de niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley penal*, PGR-INACIPE/UE, México, 2006, p. 25.

### *Principio acusatorio*

En concordancia con este principio, existe la “imposibilidad de establecer medidas más graves o de una duración superior a la que correspondería por los mismos hechos si de un adulto se tratase”.<sup>99</sup>

En este sentido, se prohíbe que “ningún acto que no sea considerado delito ni sea sancionado cuando lo comete un adulto, se considere delito ni sea objeto de sanción cuando es cometido por un joven” (Directrices de Riad, 56).

Como veremos más adelante, tiene una relación estrecha con el principio de legalidad respecto de la elaboración de normas especializadas para la justicia de adolescentes en conflicto con la ley penal.

### *Principio de celeridad*

Implica que todos los casos se tramitarán desde el comienzo de manera expedita y sin demoras innecesarias (Reglas de Beijing, 20.1), por lo que, de manera concreta, cuando un menor sea detenido tendrá derecho a un pronto y adecuado acceso a la asistencia jurídica (Convención sobre los Derechos del Niño 37, d) y la detención se notificará inmediatamente a sus padres o su tutor, y cuando no sea posible dicha notificación inmediata se notificará a los padres o al tutor en el más breve plazo posible (Reglas de Beijing, 10.1), debiendo ser llevado ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento (Pacto de San José, 5.5). Acto seguido, el juez examinará sin demora la posibilidad de poner en libertad al menor (Reglas de Beijing, 10.2) y dirimirá en los mismos términos en una audiencia equitativa conforme a la ley (Convención sobre los Derechos del Niño 40, 2, b), iii).

### *Principio de contradicción*

Independientemente del tipo de delito por el que se le acuse a un adolescente, en todas las etapas del proceso se respetarán los derechos procesales básicos, tales como la presunción de inocencia, el derecho a ser notificado de las acusaciones, el derecho a no responder, el derecho al asesoramiento, el derecho a la presencia de los padres o tutores, el derecho a la *confrontación con los testigos* y a *interrogar a éstos* en condiciones de igualdad (Convención sobre los Derechos del Niño, 40, 2, b), iv; y Reglas de Beijing, 7.1)

<sup>99</sup> Sentencia del Supremo Tribunal Constitucional Español 36/1991, de 17 de marzo.

y el *derecho de apelación ante una autoridad superior* (Convención sobre los Derechos del Niño, 40, 2, b), v; y Reglas de Beijing, 7.1).

Como puede observarse, este principio implica más derechos que los previstos para los adultos, pues de conformidad con el artículo 20 constitucional, cuando sean menores de edad y se trate de delitos de violación, secuestro o DO, no se tiene derecho a la confrontación (careos para el caso mexicano) e interrogatorio de los testigos; sin embargo, existe una disposición expresa que obliga a respetar estos derechos, quedando cuestionado el hecho de que la víctima sea también menor de edad, pues en aras de la protección de los mismos derechos, como lo es el de interés superior del menor, debería privilegiarse a éstos respecto de sus agresores.

Por otro lado, la figura del derecho de alzada es expreso para los adolescentes, sin existir, como era el caso en algunos modelos de adolescentes, e incluso en el caso de los adultos, juicios uniinstanciales que no admiten recurso ordinario alguno.

### *Principio de especialización*

Los criterios internacionales se decantan en favor de promulgar un conjunto de leyes, normas y disposiciones aplicables específicamente a los menores delincuentes, así como a los órganos e instituciones encargados de las funciones de administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing, 2.3), cuyos alcances implican contar con personal especializado y capacitado, por lo que a todo el personal que se ocupa de casos de menores se impartirá enseñanza profesional, cursos de capacitación durante el servicio y cursos de repaso, y se emplearán otros sistemas adecuados de instrucción (Reglas de Beijing, 22.1).

Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados (Pacto de San José, 5.5).

Incluso 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 adecuada, debiendo existir equipos especiales de policía con esa finalidad en las grandes ciudades (Reglas de Beijing, 12.1).

En cuanto al personal encargado de administrar la justicia de menores, responderá a las diversas características de los menores que entran en contacto con dicho sistema, procurando garantizar una representación

equitativa de mujeres y de minorías en los organismos de justicia de menores (Reglas de Beijing, 22.2).

### *Principio de finalidad de medidas*

Para cumplir con sus objetivos, el sistema de justicia especializado en adolescentes deberá contar con diversas medidas, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones (Convención sobre los Derechos del Niño, 40, 4).

En el contexto constitucional, el propio texto está referido a dirigir la finalidad de las medidas por otro sendero que el diseñado para los adultos.

El mismo artículo 18, en su párrafo segundo, señala que, como consecuencia del delito, la pena tendrá como finalidad; 1) reinserir al sentenciado en la sociedad, y 2) procurar que no vuelva a delinquir. Lo anterior sobre la base de: 1) el trabajo; 2) la capacitación para el mismo; 3) la educación; 4) la salud, y 5) el deporte.

En tanto que ese mismo artículo, en el párrafo sexto, señala que como consecuencia del delito las medidas tendrán como fin: 1) la reintegración social; 2) la reintegración familiar; 3) el pleno desarrollo de la persona, y 4) el pleno desarrollo de sus capacidades. Con esto se hace patente la modalización de las consecuencias delictivas respecto del sistema minoril en el contexto mismo de la Constitución.

### *Principio de inmediación*

Este principio se refiere a la necesidad de que el juez se encuentre presente en todos los trámites procesales de “cierta importancia” y fue introducido de manera reciente al párrafo primero del artículo 20 constitucional, como principio que informa al proceso penal acusatorio y oral.

Como parte de una concepción integral de la justicia juvenil, el procedimiento que se siga en sede penal en contra de un adolescente favorecerá los intereses del menor y se sustanciará en un ambiente de comprensión, que permita al menor participar en él y expresarse libremente (Reglas de Beijing, 14.2), por lo que el juzgador presenciara todas las diligencias a fin de cumplir esos fines.

### *Principio de legalidad*

El consagrado principio se traduce en el hecho de que en materia penal no puede sancionarse ninguna conducta ni imponerse pena alguna que no esté establecida en una ley (P./J. 75/2008) vigente al momento en que se cometieron (Convención sobre los Derechos del Niño, 40, 2, a), mismo que opera tanto para adultos como para adolescentes.

La modalidad respecto de estos últimos radica en que se insiste en la “necesidad de crear leyes especiales para los adolescentes en las que los tipos punibles sean, al máximo, los que lo son también para los adultos”,<sup>100</sup> por lo que cada jurisdicción nacional procurará promulgar un conjunto de leyes, normas y disposiciones aplicables “específicamente a los menores delincuentes”, así como a los órganos e instituciones encargados de las funciones de administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing, 2.3).

Tajantemente se prohíbe que “ningún acto que no sea considerado delito ni sea sancionado cuando lo comete un adulto, se considere delito ni sea objeto de sanción cuando es cometido por un joven”, esto con la finalidad de “impedir que prosiga la estigmatización, victimización y criminalización de los jóvenes, debiendo promulgarse leyes que lo garanticen” (Protocolo de Riad, 56).

### *Principio de oportunidad*

El principio de “oportunidad reglada” u “oportunidad normada” reside en la facultad de renunciar a la iniciación de un procedimiento penal o de poner término al ya iniciado por razones de oportunidad.<sup>101</sup>

Si bien el texto constitucional ya lo prevé para el caso de los adultos, en el sistema de justicia juvenil presenta mayores alcances, al introducir un juicio de proporcionalidad a cada caso, facultando a los juzgadores a introducir el factor corrector que demande el supuesto de que se trate, con miras a un cumplimiento efectivo de los superiores objetivos de la Constitución.<sup>102</sup>

En el ámbito internacional, el órgano investigador y el juzgador cuentan con un margen suficiente para el ejercicio de facultades discrecionales en las diferentes etapas de los juicios y en los distintos niveles de la admi-

<sup>100</sup> Luis González Placencia, *op. cit.* p. 29.

<sup>101</sup> Así se pronunció el Comité de Ministros sobre simplificación de la Justicia Penal en la Recomendación núm. R (87) 18.

<sup>102</sup> Eduardo de Urbano Castillo y José Manuel de la Rosa Cortina, *op. cit.*, p. 31.

nistración de justicia de menores, incluidos los de investigación, procesamiento, sentencia y de las medidas complementarias de las decisiones, habida cuenta de las diversas necesidades especiales de los menores, así como de la diversidad de medidas disponibles (Reglas de Beijing, 6.1 y Convención sobre los Derechos del Niño, 40, 3, b). Además, antes de que la autoridad dicte una resolución definitiva, y para facilitar la adopción de una decisión justa por parte de la autoridad competente, se efectuará una investigación completa sobre el medio social y las condiciones en que se desarrolla la vida del menor, así como de las circunstancias en que se hubiere cometido el delito, a menos que se trate de delitos leves (Reglas de Beijing, 6.1), pudiendo suspender el proceso en cualquier momento (Reglas de Beijing, 17.4).

En el ámbito nacional se sostiene actualmente que “siempre que resulte apropiado y deseable”, los menores no serán sometidos a un proceso judicial o fase jurisdiccional, sino que podrán ser atendidos por las autoridades de procuración, pudiendo concluirse el asunto precisamente durante esta primera fase, sin agotar necesariamente la fase judicial (P./J. 70/2008).

### *Principio de oralidad*

Según la actual redacción del artículo 20 constitucional, párrafo primero, “el proceso penal será acusatorio y oral” y se regirá por los principios de contradicción, concentración, continuidad, inmediación y publicidad.

En gran medida, el principio de publicidad garantiza el éxito de un modelo procesal oral, pues permite el escrutinio público respecto de la actuación de los órganos jurisdiccionales.

La especialidad del sistema de adolescentes implica una cierta prohibición de las audiencias públicas dentro del juicio oral, pues en aras de evitar que “la publicidad indebida o el proceso de difamación perjudiquen a los menores, se respetará en todas las etapas el derecho de los menores a la intimidad”, no debiendo, en principio, publicar “ninguna información que pueda dar lugar a la individualización de un menor delincuente” (Reglas de Beijing, 8), respetando plenamente su vida privada en todas las fases del procedimiento (Convención sobre los Derechos del Niño, 40, 2, b), vii). En consecuencia, este principio se encuentra íntimamente relacionado con el de publicidad, aunque con un alcance más restringido.

*Principio de proporcionalidad*

Este principio es un límite a la discrecionalidad judicial que trata de ponderar “la gravedad de los hechos y la medida impuesta o la imposibilidad de establecer medidas más graves si de una duración superior a la que correspondería por los mismos hechos si de un adulto se tratase”.<sup>103</sup>

Las Reglas de Beijing son expresas en la regulación de este principio al señalar que “el sistema de justicia de menores hará hincapié en el bienestar de éstos y garantizará que cualquier respuesta a los menores delincuentes será en todo momento proporcionada a las circunstancias del delincuente y del delito” (Reglas de Beijing, 5.1), con un margen suficiente para el ejercicio de facultades discrecionales en las diferentes etapas de los juicios, incluida la sentencia (Reglas de Beijing, 6.1).

Incluso para el caso en que sea procedente el internamiento provisional (preventivo), se adoptarán medidas sustitutorias como la supervisión estricta, la custodia permanente, la asignación a una familia o el traslado a un hogar o a una institución educativa (Reglas de Beijing, 6.1).

Por otra parte, la Convención sobre los Derechos del Niño señala que se dispondrá de medidas diversas, como “el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción” (Convención sobre los Derechos del Niño, 40, 4).

De manera concreta en el ámbito nacional, la Corte (P./J. 77/2008) ha establecido el alcance de las medidas de este principio de proporcionalidad, determinando tres perspectivas: 1) la punibilidad de las conductas, referida a la que el legislador señala para los delitos previstos en la norma general aplicable a los menores, la cual podrá verse satisfecha una vez que se señalen penas distintas para cada conducta tipificada como delito; 2) la determinación de la medida, la cual considera tanto las condiciones internas del sujeto como las externas de la conducta que despliega; esto es, deberá atender tanto al bien jurídico que quiso proteger y su consecuencia, sin que implique el sacrificio desproporcionado de los derechos de quienes los vulneran; de manera que el juzgador puede determinar cuál será la pena aplicable, que oscila entre las que el legislador estableció como míni-

<sup>103</sup> Según la STC de 14 de febrero de 1991.

mas y máximas para una conducta determinada, y 3) la ejecución, que implica el principio de la necesidad de la medida y se configura no sólo desde que es impuesta sino a lo largo de su ejecución, de manera que la normatividad que se expida debe permitir la eventual adecuación de la medida impuesta para que continúe siendo proporcional a las nuevas circunstancias del menor.

### *Principio de publicidad*

Íntimamente relacionado con el principio de oralidad, sólo que con alcances mayores, este principio se encamina a la protección de la intimidad de los adolescentes.

Esta mayor protección del principio de publicidad deriva de que, a diferencia de aquél este principio aplica no sólo en la etapa del proceso judicial, sino en cualquier etapa, *ex ante* o *ex post* a ella.

Tal derecho a la intimidad deberá ser respetado “en todas las etapas para evitar que la publicidad indebida o el proceso de difamación perjudiquen a los menores” (Reglas de Beijing, 8.1), por lo que en principio no deberá ser publicada “ninguna información que pueda dar lugar a la individualización de un menor delincuente” (Reglas de Beijing, 8.2), y en general deberá ser respetada “plenamente su vida privada en todas las fases del procedimiento” (Convención sobre los Derechos de Niño, 40, 2, b), vii).

Sobre el cúmulo de derechos procesales que deben ser reconocidos a los adolescentes en relación con los adultos, la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, núm. R (87) 20, Reacciones Sociales ante la Delincuencia Juvenil,<sup>104</sup> determinó que “hay que reconocer a los menores las mismas garantías procedimentales que las reconocidas a los adultos”.

## AMPLIACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES FUERA DE LA CONSTITUCIÓN

En este punto debe ponerse en realce el hecho de que las resoluciones de la Suprema Corte no han sido del todo homogéneas en términos de la

<sup>104</sup> Adoptada por el Comité de Ministros el 17 de septiembre de 1987, durante la 410a. reunión de los delegados de los ministros; disponible en <http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/XVI%20congreso%20juridico%20nacional/SITE/LEYES%20Y%20CONVENIOS%20INTERNACIONALES/RECOMENDACION%20DEL%20COMIT%C9%20DE%20MINISTROS%20DEL%20CONSEJO%20DE%20EUROPA.doc>.

ampliación de prerrogativas previstas en la Constitución a cargo del legislador secundario. Por una parte, la Segunda Sala de la Corte ha sostenido, en tesis aislada, que la previsión constitucional que impide restringir y suspender “garantías” implica que “ninguna ley secundaria puede limitar las disposiciones constitucionales correspondientes”, mas no lo contrario, es decir, las “garantías [...] sí son susceptibles de ser ampliadas por el legislador ordinario, ya sea federal o local, en su reglamentación, al pormenorizar la norma constitucional que prevea el derecho público subjetivo a fin de procurarse su mejor aplicación y observancia”, con la única condición de que “tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional al que dichos derechos se encuentran sujetos” (2a. CXXXIX/2002).

A su vez, en tesis jurisprudencial la Primera Sala ha reconocido que puede existir “una ampliación de garantías por parte del legislador ordinario” (1a./J. 171/2007); sin embargo, en otro criterio también jurisprudencial — emitido dos años antes — sostuvo que “tratándose de garantías individuales, son éstas las que en forma directa rigen los procesos, por lo que las leyes secundarias únicamente pueden regular el desarrollo de los postulados constitucionales, pero no modificarlos o revocarlos, y en caso de que así sucediera deberá atenderse en todo momento a lo que disponga la Constitución Federal” (1a./J. 24/2005).

Lo anterior demuestra una clara contradicción entre los criterios de ambas salas, sin que sea resolutive el criterio del Pleno al señalar que

el artículo 133 constitucional no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto (P./J. 74/99)

en virtud de que, a diferencia de aquellos criterios — referidos a las facultades legislativas —, éste se refiere a las facultades jurisdiccionales.

Creo que tal “ampliación de prerrogativas previstas en la Constitución a cargo del legislador secundario” puede tener dos vertientes: 1) cualitativa, y 2) cuantitativa. En el caso de la primera se trata de una ampliación de las formas en las que se prevé una prerrogativa constitucional ya reconocida; el segundo caso se refiere al reconocimiento de formas que todavía no están previstas en el texto constitucional.

Coincido en que bajo el primer modelo el legislador secundario puede ampliar el contenido de las prerrogativas reguladas por la Constitución; sin

embargo, no estoy de acuerdo en considerar que los órganos legislativos locales puedan “crear prerrogativas” no previstas por el Constituyente, pues esa facultad, que existe, se encuentra inmersa en el proceso de creación de los instrumentos internacionales obligatorios para el Estado mexicano.

Dicho orden de ideas me lleva a sostener que las modalidades del debido proceso especializado en adolescentes, que derivan de instrumentos internacionales, son prerrogativas que deben ser observadas por el legislador ordinario y quienes intervienen en los sistemas de seguridad pública en todas sus facetas.

## FUENTES CONSULTADAS

### BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar López, Miguel Ángel, “Debido proceso penal y sistema acusatorio y oral y derecho de excepción”, *Tepantlato*, época 8, núm. 35, septiembre de 2008.
- Albrecht, Meter-Alexis, *El Derecho Penal de menores*, Juan Bustos Ramírez (trad.), PPU, Barcelona, 1990.
- Alvarado Martínez, Israel, “¿Qué debemos entender por ‘garantías constitucionales?’”, *El INACIPE opina*, disponible en [www.inacipe.gob.mx/htm/QuienEsQuien/Investigacion/Opiniones/Garantias.html](http://www.inacipe.gob.mx/htm/QuienEsQuien/Investigacion/Opiniones/Garantias.html); consultado el 5 de septiembre de 2009.
- , *Manual de diligencias ministeriales básicas relacionadas con la explotación sexual comercial infantil*, OIT/INACIPE, México, 2007.
- , “La duplicidad del plazo constitucional en averiguación previa: ¿facultad ministerial o abuso de autoridad en Chiapas?”, *Pholio*, noviembre de 2006.
- , “La competencia espacial en los delitos contra el ambiente”, *Iter Criminis. Revista del Instituto Nacional de Ciencias Penales*, Tercera Época, núm. 2, octubre-diciembre de 2005.
- , *Análisis a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, Porrúa/INACIPE, México, 2004.
- , “La influencia de los *mass media* en la toma de decisiones de los tribunales como quebrantamiento del principio de independencia judicial”, *Quehacer Político. Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Estado de Sonora*, Cuarta Época, enero-abril de 2004.
- , “El fuero de guerra, su significado y algunas consideraciones en torno al mismo”, en *Memoria del Foro Fuerzas Armadas y Derechos Humanos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 9 de junio de 1999.
- , “La excepción al principio de exclusiva imposición de las penas por la autoridad judicial”, *Lex*, 3a. época, año v, núm. 54, marzo de 1999, México.
- , “¿Delincuencia organizada en el DF cometida por adolescentes?”, *El INACIPE opina*; disponible en [www.inacipe.gob.mx/htm/QuienEsQuien/Investigacion/Opiniones/Delincuencia.html](http://www.inacipe.gob.mx/htm/QuienEsQuien/Investigacion/Opiniones/Delincuencia.html).
- y Érika Bardales Lazcano, “Justicia para adolescentes y principio de especialidad”, *Iter Criminis. Revista del Instituto Nacional de Ciencias Penales*, núm. 14, noviembre-diciembre de 2007.
- y Germán Guillén López, “El impacto de la inseguridad en el desarrollo socioeconómico en México”, diciembre de 2008, mecanoescrito.

- y Germán Guillén López, “Consideraciones político-criminológicas en el ámbito de la delincuencia organizada. Un reto legislativo”, *Revista Mexicana de Justicia*, Sexta Época, núm. 16, diciembre de 2006.
- , Germán Guillén López y Lorena Oliva Becerra, “Los principios rectores del nuevo sistema integral de justicia para adolescentes en el texto constitucional a la luz de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en Israel Alvarado Martínez, Germán Guillén López y Lorena Oliva Becerra (coords.), *La nueva justicia integral para adolescentes*, Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2009.
- y Lorena Oliva Becerra, “El nuevo sistema integral de justicia para adolescentes frente al fuero de guerra”, *Criminogénesis. Revista Especializada en Criminología y Derecho Penal*, año 1, núm. 1, octubre de 2007.
- , “La competencia de los tribunales locales para conocer delitos federales en el nuevo sistema integral de justicia para adolescentes. Aplicación del principio *lex fori*”, en Israel Alvarado Martínez *et al.* (coords.), *Fempecif/Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*, México, 2009.
- , “Las reglas del ‘debido proceso especial’ en el sistema integral de justicia para adolescentes”, *El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*, año 1, núm. 7, diciembre de 2008.
- , “Iniciativa de reformas a la Ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública en materia de adolescentes”, en *Gaceta Parlamentaria*, H. Cámara de Diputados, 30 de abril de 2007.
- Comisión Europea, “Glosario de la Comisión Europea”; disponible en [http://ec.europa.eu/civiljustice/glossary/glossary\\_es.htm#LexCausae](http://ec.europa.eu/civiljustice/glossary/glossary_es.htm#LexCausae).
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías*, Fontamara, Madrid, 2002.
- García Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, 2a. ed., Porrúa, México, 1997.
- Gómez Tagle López, Erick, “La reforma del Estado en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia”, *Iter Criminis. Revista del Instituto Nacional de Ciencias Penales*, Segunda Época, núm. 1, diciembre de 2001.
- Góngora Pimentel, Genaro David, “Voto particular que formula el Ministro Genaro David Góngora Pimentel en contra de la Sentencia del Tribunal Pleno, que resolvió la acción de inconstitucionalidad 37/2006, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí”, mecanoscrito.
- González Placencia, Luis, *La política criminal en materia de niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley penal*, PGR/INACIPE/UE, México, 2006.
- Guillén López, Germán, “El interés superior del menor. Especial referencia al sistema de justicia integral para menores”, mecanoscrito.
- Islas de González Mariscal, Olga, *Análisis lógico de los delitos contra la vida*, Trillas, México, 1991.
- Jakobs, Günther, *Derecho Penal. Parte general. Fundamentos y teoría de la imputación*, Joaquín Cuello Contreras y José Luis Serrano González de Murillo (trads.), 2a. ed., Marcial Pons, Madrid, 1997.

- Jescheck, Hans-Heinrich y Thomas Weigend, *Tratado de Derecho Penal. Parte general*, Miguel Olmedo Cardenote (trad.), Comares, Granada, 2002.
- Martell Gómez, Mario Alberto, “Menores infractores, inimputables y toxicómanos”, en Israel Alvarado Martínez (coord.) *Procedimientos penales especiales*, Porrúa, México, 2006.
- Mir Puig, Santiago, *Derecho Penal. Parte general*, 5a. ed., Barcelona, 1998.
- Ojeda Velásquez, Jorge, *Derecho Constitucional Penal*, México, t. 1, Porrúa, 2007.
- Peláez Ferrusca, Mercedes y Miguel Ontiveros Alonso, “¿Qué debemos entender por ‘procurar justicia?’”, *Iter Criminis. Revista del Instituto Nacional de Ciencias Penales*, Segunda Época, núm. 8, octubre-diciembre de 2003.
- Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, voz: “Menor”; disponible en <http://buscon.rae.es/draeI/>, consultado el 5 de junio de 2007.
- Roxin, Claus, *Derecho Penal. Parte general*, t. 1., *Fundamentos de la teoría del delito*, Diego-Manuel Luzón Pena et al. (trads.), Civitas, Madrid, 1997.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Poder Judicial de la Federación para jóvenes*, McGraw Hill, México, 2004.
- Urbano Castillo, Eduardo de y José Manuel de la Rosa Cortina, *La responsabilidad penal de los menores*. Adaptada a la LO 8/2006, de 4 de diciembre, Thomson/Aranzadi, Madrid, 2007.
- Zerón de Quevedo, Rodrigo Mauricio, “Fuero de guerra”, en Israel Alvarado Martínez (coord.), *Procedimientos penales especiales*, Porrúa, México, 2006.

## NORMATIVIDAD

- Código de Justicia Militar.
- Código de Justicia para Adolescentes del Estado Libre y Soberano de Puebla.
- Código de Justicia para Menores Infractores en el Estado de Durango.
- Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chiapas.
- Código Federal de Procedimientos Penales.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.
- Ley de Disciplina para el Personal de la Armada de México.
- Ley de Justicia Especial para Adolescentes Infractores del Estado de Chihuahua.
- Ley de Justicia Integral para Adolescentes del Estado de Jalisco.
- Ley de Justicia Integral para Adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Baja California.
- Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Campeche.
- Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Coahuila de Zaragoza.

- Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Guanajuato.
- Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de México.
- Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Nayarit.
- Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Oaxaca.
- Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Quintana Roo.
- Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Sinaloa.
- Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Yucatán.
- Ley de Justicia para Adolescentes en el Estado de Zacatecas.
- Ley de Justicia para Adolescentes para el Estado de Baja California Sur.
- Ley de Justicia para Adolescentes para el Estado de Tamaulipas.
- Ley de Justicia para Menores para el Estado de Querétaro.
- Ley de Justicia para Menores del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Procuración e Impartición de Justicia para Adolescentes del Estado de Tlaxcala.
- Ley de Responsabilidad Juvenil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Ley del Sistema de Justicia para Adolescentes del Estado de Aguascalientes.
- Ley del Sistema Especial de Justicia para Adolescentes del Estado de Nuevo León.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley General de Salud.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de la Armada de México.
- Ley Orgánica de los Tribunales Militares.
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
- Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
- Ley que establece el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes del Estado de Colima.
- Ley que establece el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes del Estado de Sonora.
- Ley que establece el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes en el Estado de Tabasco.
- Ley que establece el Sistema Integral de Justicia para Menores en el Estado de Chiapas.
- Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.
- Norma Oficial Mexicana NOM-083-ECOL-1993, que establece las condiciones que deben reunir los sitios destinados a la disposición final de los residuos sólidos municipales.

- Norma Oficial Mexicana NOM-052-ECOL-93, que establece las características de los residuos peligrosos, el listado de los mismos y los límites que hacen a un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente.
- Acuerdo General 57/2006, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de Circuito y de los juzgados de Distrito.

### INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José”).
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (“Directrices de Riad”).
- Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad.
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (“Reglas de Beijing”).

### DOCUMENTOS

- Parlamento europeo (2007), “Delinquenza giovanile—Ruolo delle donne, della famiglia e della società”, en *Gazzetta ufficiale dell’Unione europea*; disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:146E:0344:0353:IT:PDF>; consultado el 1 de diciembre de 2009.
- Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, núm. R (87) 20.
- Reacciones sociales ante la delincuencia juvenil, adoptada por el Comité de Ministros el 17 de septiembre de 1987, durante la 410a. reunión de los Delegados de los Ministros; disponible en <http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/XVI%20congreso%20juridico%20nacional/SITE/LEYES%20Y%20CONVENIOS%20INTERNACIONALES/RECOMENDACION%20DEL%20COMIT%C9%20DE%20MINISTROS%20DEL%20CONSEJO%20DE%20EUROPA.doc>.
- Sentencia del Tribunal Constitucional Español, 14 de febrero de 1991.

### TESIS

- Tesis 1a. CLVI/2006, Novena Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 278, xxiv, octubre de 2006, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 174101, derivada del amparo directo en

- revisión 935/2006, de rubro EDAD PENAL MÍNIMA. EFECTOS DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2005.
- Tesis 2a. CXXXIX/2002, Novena Época, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 446, XVI, noviembre de 2002, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 185566. DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUEDEN SER AMPLIADOS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES DENTRO DEL MARCO DE AQUÉLLA.
- Tesis de Jurisprudencia 1a. CXXI/2007, Novena Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 265, XXVI, julio de 2007, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 172003, de rubro INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. SU CONCEPTO.
- Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 10/2001, Novena Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, XIII, abril de 2001, página 333, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 189939, derivada de la contradicción de tesis 44/2000-PS, de rubro LIBERTAD PROVISIONAL BAJO CAUCIÓN. ES UN DERECHO SUSTANTIVO RESPECTO DEL CUAL RIGE LA EXCEPCIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL, CONSISTENTE EN LA APLICACIÓN RETROACTIVA DE LA LEY EN BENEFICIO DEL REO.
- Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 10/95, Novena Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, II, agosto de 1995, página 81, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 200463, derivada de las competencias penales 193/77, 67/82, 124/89, 79/92 y 161/95, de rubro ATAQUES A LAS VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN. CONDUCCIÓN DE VEHÍCULOS EN ESTADO DE EBRIEDAD. COMPETENCIA.
- Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 171/2007, Novena Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 215, XXVII, febrero de 2008, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 185566. DERECHOS POLÍTICOS. DEBEN DECLARARSE SUSPENDIDOS DESDE EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 38, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 24/2005, Novena Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 274, XXI, mayo de 2005, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 178420. LIBERTAD PROVISIONAL BAJO CAUCIÓN. AUNQUE EL TEXTO DE LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA DEL ESTADO DE GUANAJUATO NO SE HA AJUSTADO AL CONTENIDO DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN I DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LOS JUECES PUEDEN APLICAR DIRECTAMENTE ESTE ÚLTIMO Y NEGAR AQUEL BENEFICIO, ACORDE CON EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.
- Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 25/2008, Novena Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 118, XXVII, junio de 2008, *Semanario*

- Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 169516, derivada de la contradicción de tesis 44/2007-PS. Entre los criterios sustentados por el Quinto Tribunal Colegiado del Octavo Circuito y el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, de rubro DELITOS FEDERALES COMETIDOS POR ADOLESCENTES, MENORES DE DIECIOCHO Y MAYORES DE DOCE AÑOS DE EDAD. SON COMPETENTES LOS JUZGADOS DE MENORES DEL FUERO COMÚN (RÉGIMEN DE TRANSICIÓN CONSTITUCIONAL).
- Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 73/2004, Novena Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 279, xx, diciembre de 2004, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 179723, derivada de la contradicción de tesis 101/2003-PS, de rubro SUSTITUTIVOS DE LA PENA. CUANDO LOS TRIBUNALES MILITARES EN RAZÓN DE SU COMPETENCIA CONOCEN DE DELITOS PREVISTOS EN LOS CÓDIGOS PENALES LOCALES O EL FEDERAL, DEBEN APLICAR LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A ÉSTOS, PUES COMPARTEN LA NATURALEZA SUSTANTIVA DE LA PENA QUE SUSTITUYEN.
- Tesis de Jurisprudencia P./J. 47/95, Novena Época, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 133, ii, diciembre de 1995, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 200234. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.
- Tesis de Jurisprudencia P./J. 63/2008, Novena Época, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, xxviii, septiembre de 2008, página 619, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 168773. SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. EL TÉRMINO “ESPECIALIZADOS” UTILIZADO EN EL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN SE REFIERE AL PERFIL DEL FUNCIONARIO Y A LA COMPETENCIA LEGAL EXPRESA DEL ÓRGANO PERTENECIENTE A ESE SISTEMA.
- Tesis de Jurisprudencia P./J. 68/2008, Novena Época, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, xxviii, septiembre de 2008, página 624, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 168767. SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. SUS NOTAS ESENCIALES Y MARCO NORMATIVO.
- Tesis de Jurisprudencia P./J. 69/2008, Novena Época, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, xxviii, septiembre de 2008, página 620, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 168772. SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. FACETAS DEL PROBLEMA DE LA DELINCUENCIA JUVENIL DE LAS QUE DERIVA EL CARÁCTER SISTÉMICO DE LA JUSTICIA JUVENIL.
- Tesis de Jurisprudencia P./J. 70/2008, Novena Época, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, xxviii, septiembre de 2008, página 618, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 168774. SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. DEBE BUSCARSE EL ES-

TABLECIMIENTO DE MECANISMOS Y REGLAS PARA QUE, SIEMPRE QUE RESULTE APROPIADO Y DESEABLE, LOS MENORES NO SEAN SOMETIDOS A UN PROCESO JUDICIAL, SINO QUE LOS CASOS PUEDAN SER ATENDIDOS POR LAS AUTORIDADES DE PROCURACIÓN.

Tesis de Jurisprudencia P./J. 71/2008, de la Novena Época, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, xxviii, septiembre de 2008, página 622 del *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 168769. SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. LOS TRIBUNALES ESPECIALIZADOS RELATIVOS DEBEN PERTENECER AL PODER JUDICIAL DEL ESTADO MEXICANO.

Tesis de Jurisprudencia P./J. 75/2008, Novena Época, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, xxviii, septiembre de 2008, página 615, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 168777. SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE TIPICIDAD, CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Tesis de Jurisprudencia P./J. 76/2008, Novena Época, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, xxviii, septiembre de 2008, página 612, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 168780. SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. ALCANCE DE LA GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO, CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Tesis de Jurisprudencia P./J. 77/2008, Novena Época, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, xxviii, septiembre de 2008, página 614, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 168778. SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS MEDIDAS, CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Tesis de Jurisprudencia P./J. 78/2008, Novena Época, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, xxviii, septiembre de 2008, página 616, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 168776. SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. ALCANCE DEL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR, CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Tesis de Jurisprudencia P./J. 84/2008, Novena Época, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, xxviii, septiembre de 2008, página 594, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 168885. JUSTICIA PARA MENORES. EL ARTÍCULO 1o., FRACCIÓN I, DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ NO TRANSGREDE LOS ARTÍCULOS 14, TERCER PÁRRAFO, Y 18, CUARTO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD DEL 5 DE SEPTIEMBRE DE 2006).

Tesis de Jurisprudencia P./J. 63/2008, Novena Época, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, xxviii, página 619, *Semanario Judicial de*

- la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 168773, derivada de la acción de inconstitucionalidad 37/2006, de rubro SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. EL TÉRMINO “ESPECIALIZADOS” UTILIZADO EN EL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN SE REFIERE AL PERFIL DEL FUNCIONARIO Y A LA COMPETENCIA LEGAL EXPRESA DEL ÓRGANO PERTENECIENTE A ESE SISTEMA.
- Tesis de la Novena Época, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, xv, enero de 2002, página 1042, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 187982, derivada de la controversia constitucional 29/2000, de rubro FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.
- Tesis de la Séptima Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 163-168 segunda parte, página 12, *Semanario Judicial de la Federación*, número de registro 234424, de rubro ARMAS DE FUEGO, PORTACIÓN SIN LICENCIA DE, Y PORTACIÓN DE ARMAS PROHIBIDAS. COMPETENCIA. FUERO FEDERAL NO ATRAYENTE.
- Tesis de la Séptima Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 56 segunda parte, página 57, *Semanario Judicial de la Federación*, número de registro 236127, de rubro PETRÓLEOS MEXICANOS, DAÑO EN PROPIEDAD DE BIENES DE, POR IMPRUDENCIA, DE LA QUE RESULTAN LESIONES Y DAÑO A BIENES DE PARTICULARES. COMPETENCIA.
- Tesis de la Séptima Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 76 segunda parte, página 23, *Semanario Judicial de la Federación*, número de registro 235548, de rubro ARMAS PROHIBIDAS, PORTACIÓN DE, Y DAÑO EN PROPIEDAD AJENA. COMPETENCIA.
- Tesis de la Séptima Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 217-228 segunda parte, página 31, *Seminario Judicial de la Federación*, número de registro 233976, de rubro, FUERO FEDERAL NO ATRAYENTE EN CASO DE. CONCURSO REAL.
- Tesis de la Séptima Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 175-180 segunda parte, página 69, *Semanario Judicial de la Federación*, número de registro 234302, de rubro FUERO FEDERAL. SÓLO ES ATRAYENTE TRATÁNDOSE DE CONCURSO IDEAL.
- Tesis Jurisprudencial P./J. 74/99, Novena Época, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 5, x, agosto de 1999, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 193435. CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.
- Tesis P. XLV/2008, Novena Época, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 712, xxvii, junio de 2008, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, número de registro 169457, de rubro MENORES DE DIECIOCHO AÑOS. EL ANÁLISIS DE UNA REGULACIÓN RESPECTO DE ELLOS DEBE HACERSE ATENDIENDO AL INTERÉS SUPERIOR Y A LA PRIORIDAD DE LA INFANCIA.



## ANEXO. DELINCUENCIA JUVENIL. EL PAPEL DE LAS MUJERES, LA FAMILIA Y LA SOCIEDAD<sup>1</sup>

Resolución del Parlamento Europeo del 21 de junio de 2007 sobre la delincuencia juvenil: el papel de las mujeres, de la familia y de la sociedad (2007/2011(INI)).

### EL PARLAMENTO EUROPEO

Vista la Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos del Niño, del 20 noviembre de 1989, y en particular los artículos 37 y 40,

Vistas las Reglas mínimas de las Naciones Unidas relativas a la administración de la justicia de menores o “Reglas de Beijing” de 1985, adoptadas por la Asamblea General en su resolución 40/33, del 29 de noviembre de 1985,

Vistas las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil o “Directrices de Riad” de 1990, adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/112, del 14 de diciembre de 1990,

Vistas las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de la libertad, adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, del 14 de diciembre de 1990,

Vista la Convención sobre el Ejercicio de los Derechos del Niño del Consejo de Europa, del 25 de enero de 1996, en particular el artículo 1 y los artículos del 3 al 9,

Vista la recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros, concerniente a nuevos modos para afrontar la delincuencia juvenil y el rol de la justicia minoril, del 24 de septiembre de 2003,<sup>2</sup>

Vista la recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre reacciones sociales a la delincuencia juvenil, del 17 de septiembre de 1987,<sup>3</sup>

Vista la recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre reacciones sociales a la delincuencia de los jóvenes provenientes de familias inmigrantes, del 18 de abril de 1988,<sup>4</sup>

<sup>1</sup> “Delinquenza giovanile. Ruolo delle donne, della famiglia e della società”, en *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*; disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:146E:0344:0353:IT:PDF>, consultado el 12 de enero de 2009.

<sup>2</sup> Rec (2003) 20.

<sup>3</sup> Rec (87) 20.

<sup>4</sup> Rec (88) 6.

Visto el tratado sobre la Unión Europea, en particular el artículo 6 y las disposiciones del Título VI concernientes a la cooperación de la policía y la judicatura en materia penal,

Visto el tratado que instituye la Comunidad Europea, en particular el Título XI, concerniente a la política social, la instrucción, la formación profesional y la juventud, y sobre todo el artículo 137,

Vistos el programa marco, concerniente a la cooperación de la policía y la judicatura en materia penal (AGIS), concluida el 31 de diciembre de 2006, y el reglamento (CE) n. 168/2007 del Consejo, del 15 de febrero de 2007, que crea la Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales,<sup>5</sup>

Vista su posición, del 30 de noviembre de 2006, sobre la propuesta de decisión del Consejo que confiere a la Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales el poder de elegir sus propias actividades en las materias indicadas en el Título VI del Tratado sobre la Unión Europea,<sup>6</sup>

Vista su posición, del 22 de mayo de 2007, sobre la posición común del Consejo acerca de la adopción de la decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que instituye, para el período 2007-2013, un programa específico para prevenir y combatir la violencia contra los niños, los jóvenes y las mujeres, y para proteger a las víctimas y los grupos en riesgo (Programa Daphne III) en el ámbito del programa general “Derechos fundamentales y justicia”,<sup>7</sup>

Vista la comunicación de la Comisión denominada “Sobre una estrategia de la Unión Europea sobre derechos de las minorías” (COM(2006)0367),

Vista su resolución, del 8 de julio de 1992, sobre una Carta Europea de los Derechos del Niño,<sup>8</sup> en particular los puntos 8.22 y 8.23,

Vista la decisión 2001/427/GAI del Consejo, del 28 de mayo de 2001, que crea una red europea de prevención de la criminalidad,<sup>9</sup>

Visto el parecer del comisionado Económico y Social europeo, del 15 de marzo de 2006, del título “La prevención y el tratamiento de la delincuencia juvenil y el papel de la justicia minoril en la Unión Europea”,<sup>10</sup>

Vistas las conclusiones de la conferencia llevadas a cabo en Glasgow del 5 al 7 de septiembre de 2005, en el marco de la Presidencia británica, sobre el tema “Los jóvenes y la criminalidad: una perspectiva europea”,

Vistas las últimas relaciones anuales del Observatorio europeo de las drogas y de las toxicodependencias,

Visto el artículo 45 de su reglamento,

<sup>5</sup> DOL 53 de 22.2.207, p.1.

<sup>6</sup> Textos aprobados, P6\_TA (2006) 0510.

<sup>7</sup> Textos aprobados, P6\_TA (2007) 0188.

<sup>8</sup> GO C241 del 21 de septiembre de 1992, p. 67.

<sup>9</sup> GO L 153 de 8 de junio de 2001, p. 1.

<sup>10</sup> GO C 110 de 9 de mayo de 2006, p. 75.

Vista la relación de la Comisión para los Derechos de la Mujer y la Igualdad de Género (A6-0212/2007),

A. Considerando que la delincuencia juvenil representa de por sí un problema más peligroso respecto de la criminalidad adulta, puesto que involucra a una parte de la población particularmente vulnerable, en la fase de la construcción de su personalidad, y expone muy rápido a los jóvenes al riesgo de exclusión y de estigmatización social,

B. Considerando que la falta de instrucción es uno de los factores que agravan los riesgos de la delincuencia juvenil,

C. Considerando que los estudios realizados en los ámbitos nacional, europeo e internacional indican que en los últimos 20 años la delincuencia juvenil ha aumentado de manera alarmante,

D. Considerando que la delincuencia juvenil deviene preocupante en virtud de las considerables proporciones que asume hoy, siendo suficiente la edad de la entrada en la delincuencia y habiendo aumentado el número de los delitos cometidos por muchachos de edad inferior a 13 años, y en virtud del hecho de los actos de los menores son siempre más crueles,

E. Considerando que el modo en que se registran y presentan las estadísticas sobre la delincuencia juvenil no corresponde a las exigencias reales ni a las condiciones actuales, lo que representa de manera imperiosa la necesidad de disponer de datos estadísticos nacionales fiables,

F. Considerando que es difícil clasificar de manera absoluta las causas que inducen a un joven a adoptar un comportamiento delictivo, ya que su camino sobre formas de comportamiento socialmente desviado, y finalmente delictivo, constituye en cada ocasión un caso individual y específico que refleja sus vivencias y los ejes más importantes en torno a los cuales cada niño y adolescente se desarrolla; y a los principales polos alrededor de los que se desarrolla cada niño y adolescente: la familia, la escuela, las amistades, así como, en general, el entorno económico y social en el que vive,

G. Considerando que entre los principales factores de la delincuencia juvenil se encuentra la falta de puntos de referencia, la falta de comunicación y de modelos adecuados de valores hacia el interior de la familia, frecuentemente a causa de la ausencia de padres, problemas psicopatológicos ligados a la violencia física o abusos sexuales por parte de personas del ambiente familiar, las carencias de los sistemas educativos en la transmisión de valores sociales, la pobreza, la desocupación, la exclusión social y el racismo; considerando que otros factores decisivos son además la marcada tendencia a la emulación presente en los jóvenes en la fase de la formación de su personalidad, los disturbios de la personalidad ligados al consumo de alcohol y estupefacientes, y la oferta, por parte de los medios de comunicación, de algunos sitios de Internet y de videojuegos, de modelos que exaltan la violencia gratuita, excesiva e injustificada,

H. Considerando que el comportamiento delictivo de los jóvenes no es siempre debido al contexto familiar,

I. Considerando que el aumento del consumo de *cannabis* y de otras drogas y/o de alcohol por parte de los adolescentes se encuentra relacionado con el aumento de la delincuencia juvenil,

J. Considerando que los migrantes, sobre todo si son menores, se encuentran mucho más expuestos al control social, el que puede hacer creer que el problema de la delincuencia juvenil está referido al mundo de la inmigración y no a la sociedad entera, un enfoque que no sólo es erróneo, sino socialmente peligroso,

K. Considerando que las dos formas “modernas” de delincuencia juvenil están representadas por la formación de “bandas juveniles” y por el recrudecimiento de la violencia en el ámbito escolar, fenómenos que son particularmente extendidos en algunos Estados miembros, y cuyo estudio y remedios eventuales resultan complejos,

L. Considerando que la intensificación de fenómenos como el de las bandas de jóvenes violentos organizados ha inducido a determinados Estados miembros a sostener un debate sobre la necesidad de revisar el Derecho Penal de los menores,

M. Considerando que en determinados Estados miembros las cercanías, e incluso los patios de los colegios, aún en los de barrios acomodados, se han convertido en zonas fuera de la ley (oferta de droga, violencia en ocasiones con la utilización de armas blancas, extorsiones de diverso tipo y desarrollo de juegos peligrosos y, por ejemplo, el fenómeno del *happy slapping*, es decir, la transferencia a sitios de Internet de fotos o escenas de violencia captados con teléfonos celulares),

N. Considerando que en los últimos años se ha observado una reforma gradual de las legislaciones penales nacionales concernientes a los menores que debería estar centrada en medidas de prevención, providencias judiciales y extrajudiciales, al igual que en medidas de reeducación y rehabilitación que incluyan una terapia en los casos en que sea necesario; considerando que, sin embargo, conviene resaltar que la aplicación de tales medidas es con frecuencia inviable en la práctica por falta de infraestructura material y técnica adecuada y adaptada, incluso de personal adecuadamente formado por la insuficiencia de financiamientos y, en ocasiones, por la falta de voluntad de los operadores interesados o finalmente por carencias intrínsecas del sistema,

O. Considerando que la enorme cantidad de escenas de una violencia extrema y de material pornográfico que es difundida por los medios de comunicación y de los medios audiovisuales, como los juegos, la televisión e Internet, así como la explotación, por parte de los *mass media*, de la imagen de menores infractores y víctimas, rozan en numerosas ocasiones la vulneración de los derechos fundamentales del niño y contribuyen a difundir la banalización de la violencia,

P. Considerando que las estadísticas publicadas en determinados Estados miembros indican que entre 70 y 80 por ciento de los delincuentes menores de edad sancionados tras cometer su primer delito no reinciden,

Q. Considerando los estudios y los artículos publicados en determinados Estados miembros que revelan el incremento del número de actos de violencia ejerci-

do por adolescentes contra sus padres y la impotencia en la que se encuentran estos últimos,

r. Considerando que las redes de delincuencia organizada utilizan en ocasiones a delincuentes menores de edad para realizar sus actividades,

s. Considerando que, en el marco de la Red Europea de Prevención de la Delincuencia, creada en 2001, se instituyó un grupo de trabajo específico para luchar contra la delincuencia juvenil que se encargó de la elaboración de un estudio comparativo minucioso en los 27 Estados miembros, el cual deberá servir de base para los futuros desarrollos de la política de la Unión en este ámbito,

1) Destaca que, para combatir de modo eficaz la delincuencia juvenil, es necesario proveer de una estrategia integrada en los ámbitos nacional y europeo que combine medidas insertas en las tres directrices siguientes: medidas de prevención, medidas judiciales y extrajudiciales y medidas de inclusión social de todos los jóvenes.

### *Políticas nacionales*

2) Resalta que es fundamental que todas las partes interesadas de la sociedad —es decir, el Estado en tanto administración central, los responsables de los entes regionales y locales, los responsables de la educación, la familia, las ONG, primordialmente las ONG juveniles, la sociedad civil y cada individuo en particular— participen directamente en la programación e instrumentación de una estrategia nacional integrada; sostiene que para aplicar acciones sustanciales destinadas a combatir radicalmente la delincuencia juvenil es indispensable contar con los recursos económicos suficientes;

3) Sostiene que para resolver con eficacia el problema de la delincuencia juvenil es necesario poner en marcha una política integrada y eficaz en el plano escolar, social, familiar y educativo, que contribuya a la transmisión de valores sociales y cívicos, y a la socialización precoz de los jóvenes; considera que, por otra parte, es necesario definir una política centrada en una mejor cohesión política y social, con miras a reducir las desigualdades sociales y combatir la exclusión social y la pobreza, prestando una atención especial a la pobreza infantil;

4) Considera necesario que la familia, los educadores y la sociedad transmitan a los jóvenes determinados valores desde la infancia;

5) Considera que la prevención de la delincuencia juvenil exige políticas públicas en otros sectores, entre los que se encuentran, la vivienda, el empleo, la formación profesional, la ocupación del tiempo libre y los intercambios juveniles;

6) Recuerda que tanto las familias y las escuelas como la sociedad, en general, deben colaborar en la lucha contra el fenómeno creciente de la violencia juvenil;

7) Destaca el rol específico que desempeña la familia en cada fase de la lucha contra la delincuencia juvenil, y pide a los Estados miembros que desarrollen un

apoyo adecuado para los progenitores; constata, en determinados casos, la necesidad de implicar y de responsabilizar en mayor medida a estos últimos;

8) Alienta a los Estados miembros a que prevean, en sus políticas nacionales, el establecimiento de un permiso parental de un año, que permita a las familias que lo deseen privilegiar de este modo la primera educación de su hijo, la cual reviste una importancia capital para su desarrollo afectivo;

9) Invita a los Estados miembros a proporcionar apoyo específico a las familias que deben afrontar problemas económicos y sociales; señala que la adopción de medidas que satisfagan las necesidades esenciales de alojamiento y alimentación, la garantía de todos los miembros de estas familias, especialmente de los niños, a la educación básica y a la asistencia sanitario-farmacéutica, así como las acciones dirigidas a garantizar un acceso equitativo de los miembros de estas familias al mercado laboral y a la vida social, económica y política, contribuirán a asegurar un entorno familiar sano y equilibrado para el desarrollo y la primera socialización de los niños;

10) Invita a los Estados miembros a que destinen medios para ampliar de manera eficaz la oferta de asesoramiento psicosocial y prevea, entre otros, puntos de contacto para familias con problemas afectadas por la delincuencia juvenil;

11) Destaca el papel especial asignado a la escuela y la comunidad escolar en la formación de la personalidad de los niños y adolescentes; subraya que dos características fundamentales de la escuela de hoy en día, la diversidad cultural y la acentuación de las diferencias entre clases sociales, pueden —en ausencia de las estructuras adecuadas de intervención, apoyo y acercamiento de los alumnos en el sistema educativo— llevar los fenómenos de violencia al interior de la escuela;

12) Invita, en este contexto, a los Estados miembros a que den a las autoridades escolares las directrices adecuadas para introducir un procedimiento moderno de resolución de conflictos en el ámbito de la escuela, mediante órganos de mediación en los que participen alumnos, padres, docentes y servicios competentes de las entidades locales;

13) Considera absolutamente necesario proporcionar un adecuado adiestramiento a los docentes para que gestionen la heterogeneidad de la clase, desarrollar una actividad pedagógica basada no en la moralidad sino en la prevención y la solidaridad, y evitar la estigmatización y marginación de los menores infractores y de sus condiscípulos que son sus víctimas;

14) Insta a los Estados miembros a insertar en su política educativa la provisión de especial asesoramiento y apoyo psicológico a los menores que presentan problemas de socialización, la posibilidad de proporcionar asistencia médica en cada escuela, el nombramiento, en cada uno de los centros educativos, de un asistente social, de un sociólogo-criminólogo y un psiquiatra infantil, y de expertos en materia de delincuencia juvenil, controles rigurosos por lo que se refiere al consumo de alcohol y el uso de sustancias estupefacientes por parte de los alumnos, la lucha contra toda forma de discriminación en contra de miembros de la comunidad es-

colar, el nombramiento de un mediador comunitario que conecte la escuela con la comunidad, así como la colaboración entre diferentes comunidades escolares en lo referente a la elaboración y aplicación de programas contra la violencia;

15) Pide a los Estados miembros y a las autoridades competentes regular en los ámbitos nacional y regional, y aplicar de modo riguroso y absoluto la legislación comunitaria y nacional relativa a la indicación del contenido de las transmisiones televisivas y otros programas que puedan incluir escenas especialmente violentas o inadecuadas para menores; pide además a los Estados miembros acordar con los representantes de los medios masivos de comunicación una “directriz” para la tutela de los derechos de los niños, y especialmente de los menores delincuentes con respecto a la prohibición de emitir imágenes extremas a determinadas horas del día y de revelar la identidad de menores implicados en conductas delictivas;

16) Recomienda a los Estados miembros que refuercen el papel y la valorización cualitativa de los centros juveniles como lugar de intercambio de los jóvenes, y señala que la integración de los menores delincuentes en dichos lugares les ayudará en sus actividades sociales y reforzará su sentimiento de pertenencia a la sociedad;

17) Señala que los medios masivos de comunicación pueden desempeñar un papel importante en la prevención del fenómeno de la delincuencia juvenil, adoptando iniciativas de información y sensibilización de la opinión pública, así como ofreciendo emisiones de elevada calidad, que destaquen la contribución positiva de los jóvenes a la sociedad y controlando, por el contrario, la difusión del uso de la violencia, la pornografía y el consumo de drogas, ello sobre la base de acuerdos que se integren en las “directrices” para la tutela de los derechos de los niños;

18) Destaca, asimismo, en el marco de la lucha contra la delincuencia juvenil, la importancia de desarrollar en los Estados miembros medidas que prevean penas alternativas a la reclusión, de carácter pedagógico y dando amplia flexibilidad a los jueces nacionales, como por ejemplo la oferta de un trabajo socialmente útil, la reparación y la mediación con las víctimas, así como cursos de formación profesional, en función de la gravedad del delito y de la edad del delincuente, de su personalidad y madurez;

19) Insta a los Estados miembros a adoptar medidas innovadoras de tratamiento judicial, como la participación inmediata de los progenitores o tutores de los menores en el proceso penal, desde la fase del ejercicio de la acción penal hasta la ejecución de medidas, en combinación con una medida pedagógica o de un apoyo psicológico intensivo; la posibilidad de elegir una familia de acogida para la educación del menor cuando se considere necesario, así como el asesoramiento y la información de progenitores, docentes y alumnos en los casos en que los menores manifiesten una conducta violenta en el ámbito escolar;

20) Recuerda que, en materia de delincuencia juvenil, el desarrollo del procedimiento judicial y su duración, la elección de la medida que ha de adoptarse, así como su posterior ejecución deben guiarse por el principio del interés supe-

rior del menor y por el respeto del Derecho Procesal de cada Estado miembro; subraya a este respecto que cualquier medida de reclusión sólo debe aplicarse en última instancia y ejecutarse en infraestructuras adecuadas a los menores delincuentes;

21) Pide a los Estados miembros proveer, en el ámbito de un enfoque integrado de la delincuencia juvenil, asignaciones de fondos específicos y autónomos de sus respectivos presupuestos dirigidos a adoptar medidas de prevención contra la delincuencia juvenil, un aumento de los fondos para los programas de integración social y de integración profesional de los jóvenes, y la potencialización de los recursos destinados, bien a la valoración y modernización de las infraestructuras de acogida de los jóvenes delincuentes a nivel central y regional, bien a la formación especializada y aprendizaje continuo de todos los profesionistas y los responsables implicados;

### *Hacia una estrategia marco europea*

22) Recomienda a los Estados miembros proceder con urgencia, en colaboración con la Comisión, a la elaboración y adopción de una serie de normas mínimas y de principios guía comunes a todos los Estados miembros en materia de delincuencia juvenil, inserta en tres pilares fundamentales: en primer lugar, la prevención; en segundo lugar, providencias judiciales y extrajudiciales y, en tercer lugar, la rehabilitación, la integración y la reinserción social, sobre la base de los principios sancionados a escala internacional en las “Reglas de Beijín” y en las “Directrices de Riad”, en la Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos del Niño, así como en otras convenciones internacionales adoptadas en dicho ámbito;

23) Sostiene que el objetivo de un enfoque europeo común debe consistir en la definición de modelos de intervención, encaminados a afrontar y gestionar la delincuencia juvenil, mientras que las medidas de reclusión y las sanciones penales deberán presentarse sólo en última instancia y cuando eso sea considerado absolutamente necesario;

24) Insiste en que la inclusión y participación de los jóvenes en todas las cuestiones y decisiones que les conciernen son indispensables para encontrar soluciones comunes que den frutos; considera que, por tanto, se debe asegurar la intervención de los escabinos de los tribunales de menores infractores, y debe tenerse en cuenta no sólo que tengan experiencia en el sector de la educación de los jóvenes sino, incluso, que hayan recibido una formación para afrontar la problemática de la violencia y los jóvenes;

25) Pide a la Comisión que se definan para todos los Estados miembros criterios específicos relativos a la elaboración de estadísticas nacionales, con el fin de garantizar que puedan compararse y, por consiguiente, que sean útiles durante la planificación de las medidas a adoptar a escala europea; invita a los Estados miembros a parti-

cipar activamente en la labor de la Comisión difundiendo y aportando información proveniente de todas las autoridades competentes del ámbito nacional, regional y local, así como de las asociaciones, de las ONG y de otras organizaciones de la sociedad civil activas en este rubro;

26) Pide a la Comisión y a las autoridades nacionales y locales de los Estados miembros inspirarse en las mejores prácticas en vigor de los Estados miembros, que sean aptas a movilizar a toda la sociedad y que comprendan acciones e intervenciones concretas por parte de las asociaciones de padres de familia y de las ONG en los centros escolares y de vecinos en los barrios, así como hacer un balance de las experiencias llevadas a cabo por los Estados miembros sobre acuerdos de colaboración entre autoridades policiales, centros escolares, autoridades locales, organizaciones juveniles y servicios sociales a escala local, respetando la regla del secreto compartido, al igual que estrategias y programas nacionales en favor de los jóvenes; pide a los Estados miembros inspirarse en las mejores prácticas en vigor, para luchar contra el inquietante desarrollo del consumo de drogas por parte de los menores y de la delincuencia conexas, así como en las mejores soluciones que han de aplicarse en caso de consumo problemático, especialmente en materia de atención médica;

27) Se congratula por las iniciativas nacionales que incluyen acciones positivas de integración como el “animador extraescolar” que comienza a desarrollarse en regiones como La Rioja;

28) Pide a la Comisión y a los Estados miembros que, en una primera fase, aprovechen los medios y programas europeos ya existentes, incluyendo en ellos estas acciones dirigidas a afrontar y prevenir el fenómeno de la delincuencia juvenil, previendo también la normal reinserción social de delincuentes y víctimas; menciona de modo indicativo: *a)* el programa especial “Prevención y lucha contra la delincuencia” (2007-2013), con los objetivos fundamentales de prevenir la delincuencia y proteger a las víctimas, *b)* el programa específico de “Justicia penal” (2007-2013), para la promoción de la cooperación judicial en materia penal sobre la base del reconocimiento y la confianza recíproca, y para el mejoramiento de los contactos y del intercambio de información entre las autoridades nacionales competentes; *c)* el programa “Daphne III”, para combatir la violencia contra los niños y los jóvenes, *d)* el programa “Juventud en acción” (2007-2013), entre cuyas prioridades principales figura el apoyo de los jóvenes con menos oportunidades, o que viven en un contexto menos favorable, *e)* las acciones del Fondo Social Europeo y del programa “Equal” en materia de potencialización de la integración social y la lucha contra la discriminación, así como facilitar el acceso al mercado laboral a las personas menos favorecidas; *f)* el programa de iniciativa “Urbact”, sostenido por la Unión, que persigue un intercambio de mejores prácticas entre las ciudades europeas con miras a crear un entorno viable para los ciudadanos, y que incluye acciones dirigidas a crear un entorno urbano más seguro para los jóvenes, así como acciones de integración social de los jóvenes

menos favorecidos, dirigidas a lograr una mayor socialización y participación de los mismos; g) diversos programas de iniciativa intergubernamental, como “Let bind safe net for children and youth at risk”, centrados en emprender acciones en favor de los niños y jóvenes en riesgo o en condiciones de exclusión social, programas en los que pueden y deben participar socios provenientes del mayor número posible de Estados miembros, y h) la línea telefónica europea para los niños desaparecidos, entre los que se cuentan también víctimas de la delincuencia juvenil;

29) Hace hincapié en la necesidad de estrechar la cooperación y crear una red con todas las autoridades judiciales y policiales a escala nacional y comunitaria, encaminadas a la investigación y la resolución de casos de niños desaparecidos y víctimas de la delincuencia juvenil, con base en los objetivos específicos de la “Estrategia UE sobre los derechos de los niños” que determina la comunicación de la Comisión;

30) Subraya que uno de los elementos de prevención y de lucha contra la delincuencia juvenil consiste en el desarrollo de una política de comunicación que comprenda la sensibilización de la población de los problemas, la eliminación de la violencia de los medios de comunicación, y la promoción de medios audiovisuales cuya programación no esté centrada exclusivamente en programas violentos; pide, por consiguiente, que se establezcan normas europeas para limitar la difusión de la violencia tanto en los medios de comunicación audiovisuales como en la prensa escrita;

31) Señala que la Directiva 89/552/CEE(10) “Televisión sin fronteras” fija considerables límites a la proyección de imágenes violentas y, en general, de imágenes inadecuadas para la formación de los niños, lo que constituye una medida apropiada de prevención de la violencia perpetrada por los jóvenes y contra los jóvenes; pide a la Comisión que emprenda acciones ulteriores en este sentido, haciendo extensivas tales obligaciones incluso al sector de la telefonía móvil e Internet, acciones que deberán constituir una de las prioridades políticas fundamentales en el ámbito de la mencionada comunicación de la Comisión sobre los Derechos del Niño;

32) Aplauda la instrumentación de un marco europeo de autorregulación de las empresas europeas para un uso más seguro de los teléfonos celulares por parte de los adolescentes y niños, y destaca que la información y concienciación relacionada con una navegación segura en Internet y el uso seguro de los teléfonos celulares deben constituir, en adelante, el objeto de propuestas concretas de la Comisión, vinculantes a escala europea;

33) Pide a la Comisión que promueva la instalación a escala europea de un número telefónico gratuito para los niños y adolescentes con problemas, ya que estos sistemas pueden contribuir en gran medida a la prevención de la delincuencia juvenil;

34) Pide a la Comisión, una vez concluidos los necesarios estudios a escala euro-

pea, presentar un programa marco comunitario integrado, que prevea medidas preventivas en el ámbito de la UE, un apoyo a las iniciativas de las ONG y las cooperaciones intencionales, así como el financiamiento de programas piloto a escala regional y local que se basen en las mejores prácticas nacionales para difundirse en toda Europa, y respondan inmediatamente a las necesidades de formación e infraestructura social y pedagógica;

35) Destaca dos líneas de acción que deben definirse con urgencia a nivel de las acciones comunitarias: *a)* el financiamiento de medidas preventivas en el marco de los programas comunitarios existentes y la creación de una nueva línea presupuestaria para las acciones integradas y las reacciones de lucha contra la delincuencia juvenil, y *b)* la publicación de un estudio y, sucesivamente, de un informe de la Comisión sobre la magnitud del fenómeno en Europa y los preparativos adecuados, mediante una red de expertos nacionales, con miras a la elaboración de un programa marco integrado, destinado a luchar contra la delincuencia juvenil;

36) Pide en este contexto concebir un programa de acciones cofinanciadas que incluya: *a)* la búsqueda de las mejores prácticas de prevención y de soluciones eficaces e innovadoras a partir de un enfoque multisectorial; *b)* la medición y el análisis de la eficacia a largo plazo de ciertos métodos desarrollados recientemente en materia de criminalidad juvenil, así como de “justicia restaurativa”; *c)* el intercambio de mejores prácticas a escala internacional, nacional y local, incluidas las experiencias óptimas adquiridas en el marco del programa europeo “Daphne III” contra la violencia, que puede ser considerado como un ejemplo de “mejores prácticas” gracias a sus numerosos proyectos eficaces contra la violencia; *d)* la garantía de que tales prácticas y servicios se incorporen de manera prioritaria, sobre el interés superior del niño y del joven, en la protección de sus derechos así como en el aprendizaje de sus deberes en el respeto de la ley; *e)* el desarrollo de un modelo europeo para la protección de los jóvenes basado en los tres pilares fundamentales constituidos por la prevención, las medidas judiciales y extrajudiciales, y la reinserción social, así como la promoción de unos valores de respeto e igualdad, incluso de los derechos y obligaciones de todos; *f)* la elaboración de programas educativos y de formación profesional para los jóvenes, a fin de facilitar su integración social, y la realización de una auténtica igualdad de oportunidades por medio del aprendizaje permanente; una formación que sea eficaz para todos desde el principio, y la realización de los objetivos de Barcelona, que constituyen una condición preliminar para cualquier prevención eficaz de la violencia, y el apoyo de las actuales iniciativas emprendidas por organizaciones juveniles a este respecto; *g)* la institución de un programa coordinado de formación continua para los defensores del pueblo, los agentes policiales, los funcionarios judiciales, los servicios nacionales competentes y las autoridades de supervisión, y *h)* la conexión en red de los servicios competentes de la administración local y regional, de las organizaciones juveniles y de la comunidad escolar;

37) Recomienda a la Comisión proponer con urgencia, en el contexto de los trabajos preliminares del Observatorio Europeo de la Delincuencia Juvenil y del correspondiente programa marco, las medidas siguientes para la promoción y la difusión de las experiencias y de los conocimientos técnicos: *a)* investigación colectiva y difusión de los resultados de las políticas nacionales; *b)* organización de seminarios y foros con la participación de expertos nacionales; *c)* promoción de la comunicación e información entre las autoridades competentes y los actores sociales gracias Internet y a la creación de un sitio Web dedicado a estas cuestiones, y *d)* creación de un centro de excelencia internacional;

38) Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión, así como al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

*La construcción de un sistema de justicia integral para adolescentes*, edición al cuidado de la Dirección de Publicaciones del Instituto Nacional de Ciencias Penales, se terminó de imprimir y encuadernar en abril de 2010 en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA), Calzada de San Lorenzo 244; 09830 México, D. F.  
El tiraje consta de 1 000 ejemplares.

# La construcción de un sistema de justicia integral para adolescentes

En 2005 fue aprobado un nuevo modelo de justicia integral para adolescentes, pero ¿cuál ha sido su progreso?, ¿cómo se inscribe en la Política Criminal de los últimos años?, ¿qué nos falta para consolidarlo plenamente? Cinco años más tarde, es momento de plantear, incluso, la adopción de un sistema de justicia minoril concurrente, donde se conceda a la Federación las facultades legislativas para sentar las bases normativas primarias y, a las entidades federativas, la competencia en materia de investigación, procesamiento y ejecución de medidas.

En esta obra Israel Alvarado Martínez, investigador invitado de INACIPE y consejero de la Judicatura del Distrito Federal, aborda, por un lado, algunos de los problemas que aquejan al modelo vigente de procuración de justicia para menores de 18 años. Entre ellos, su instrumentación en las entidades federativas, sus pendientes, las interpretaciones formuladas por el Máximo Tribunal en el ámbito federal y los lineamientos que deberán adoptarse para evaluarlo. Por otro, las directrices político-criminales que habrán de seguirse, así como el modo en que el nuevo modelo deberá operar en materia federal y local.

Los interesados en la justicia penal para adolescentes —y en los adolescentes, en general— hallarán en estas páginas una auténtica provocación intelectual.

