

LA JUSTICIA DE MENORES Y SU IMPLEMENTACIÓN EN EL ÁMBITO FEDERAL

MTRO. RUBÉN F. PÉREZ SÁNCHEZ*

Resumen

El Sistema Integral de Justicia para Adolescentes de nuestro país, se encuentra aún en su fase de creación e implementación, especialmente en el ámbito federal, en tal sentido, el mes de agosto de 2010 es el plazo que la Constitución señaló a la Federación, para la creación de las leyes, órganos e instituciones necesarios para tal fin. El presente trabajo hace una revisión de los temas que deben tomar en cuenta las autoridades federales para tal fin.

Summary

Integrated Justice System for Adolescents in our country is still in its creation and implementation phase, especially at the federal level, in this sense, August 2010 is the deadline stated in the Constitution for the Federation to create laws, agencies and necessary institutions for that purpose. This paper reviews the issues to be taken into account the federal authorities for this purpose.

I. La reforma al artículo 18 constitucional de 12 de diciembre de 2005

El 12 de diciembre de 2005 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto de reformas al artículo 18 de la Ley Suprema, mismo que a la letra estableció:

...

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

* Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle.

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.

...

La reforma a la Ley Suprema, estableció la existencia de 2 sistemas especializados de protección para el niño a que se atribuye la realización de una conducta tipificada como delito para las leyes penales.

En primer lugar, prescribió la obligación de establecer un sistema integral de justicia para los menores de 18 años y mayores de 12, en los ámbitos de competencia Federal, Estatal y del Distrito Federal.

En segundo, emitir las normas especializadas para la creación del sistema de rehabilitación y asistencia social, para los niños menores de 12 años que hayan realizado una conducta prevista como delito.

En el ámbito que le corresponde, las competencias para establecer ese Sistema Integral de Justicia, fueron atribuidas a:

- a) La Federación;
- b) Los Estados, y
- c) El Distrito Federal.

A la publicación del Decreto de reformas y adiciones *supra* referido, llamó la atención que los Transitorios mandaran su entrada en vigor, a los tres meses siguientes a su publicación, esto es, a partir del 12 de marzo de 2006, como consecuencia, los nuevos derechos públicos subjetivos prescritos eran plenamente válidos y, en consecuencia exigibles.

Sin embargo, el Segundo Transitorio, confería a partir de la entrada en vigor, seis meses a los Estados y al Distrito Federal, para crear el Sistema Integral de Justicia que se ordenaba, mediante la creación de las leyes, instituciones y órganos que se requirieran para tal efecto.

Es imperativo hacer notar, que víctima de la falta de técnica legislativa, los Transitorios del Decreto de Reformas a la Norma Suprema, no establecieron de manera expresa plazo alguno para que la Federación llevara a cabo el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, y que sí fue señalado para los Estados y el Distrito Federal.

Las leyes estatales se fueron emitiendo paulatinamente, por cierto, buen número de ellas fuera de los plazos constitucionales, pues al mes de septiembre de 2006 se habían emitido solo 18 leyes estatales, de las cuales 13 estaban en vigor.

De la lectura de los Transitorios de la reforma, que en su momento realizaron los Congresos, concluyeron que:

- a) Los seis meses que se señalaban para crear e implementar el Sistema Integral de Justicia, fueron interpretados como el plazo en que debían emitirse las nuevas leyes.
- b) La mayoría de las leyes establecieron *vacatio legis* para su entrada en vigor y, en consecuencia, de las nuevas instituciones, lo que tuvo como resultado una transgresión al mandato constitucional, pues los Sistemas de Justicia Integral para Adolescentes no iniciaron su funcionamiento en el mes de septiembre de 2006.
- c) Diversas leyes reservaron a las autoridades establecidas conforme a las anteriores leyes, la competencia para concluir los asuntos por ellas iniciados, o para conocer de las conductas desplegadas antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional, e incluso la entrada en vigor escalonada de la ley a lo largo del territorio del Estado.
- d) La Federación no emitió su ley.

A la fecha, se encuentran emitidas y en vigor la casi totalidad de las leyes locales, incluso algunas de ellas reformadas o en proceso de serlo. Sin embargo, la Federación no cuenta aún con la correspondiente ley.

II. Casos llevados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Como es normal suponer, la entrada en vigor de las leyes en los términos a que nos hemos referido, fue ocasionando muy diversos conflictos legales, que conocidos en sus diversas instancias procesales, fueron llegando paulatina y constantemente a las instancias de control de legalidad y de constitucionalidad del Poder Judicial Federal.

Algunos de estos conflictos fueron planteados incluso en la forma uni-instancial de control constitucional prevista en el artículo 105, fracción II, de la Ley Suprema.

Para el conocimiento y resolución de los problemas de interpretación jurídica y de aplicación de la ley, se presentaron:

- a) Juicios de amparo indirectos, y la casi obligada revisión como instancia superior.
- b) Amparos directos contra la resolución de autoridades jurisdiccionales locales.
- c) Conflictos competenciales, surgidos con motivo del debate sobre la competencia de que autoridad, local o federal, debía conocer de las conductas de menores, transgresora de leyes federales, toda vez que no existe Sistema Integral de Justicia para Adolescentes en el ámbito federal.
- d) Contradicción de tesis, derivadas de las resoluciones emitidas y los criterios asumidos por los Tribunales Colegiados de Circuito.
- e) Acciones de inconstitucionalidad.

Los últimos dos supuestos son competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo, dada la complejidad de los casos y la trascendencia de los derechos sustantivos inmersos en los juicios planteados en las dos primeras hipótesis, nuestro Tribunal Supremo consideró conveniente la atracción de muchos de ellos, o de emitir acuerdos generales para aplazar su resolución hasta en tanto fijara los criterios correspondientes, en la resolución de los asuntos de su competencia.

Centremos nuestra atención en los casos que se refieren a la competencia federal.

Hasta antes de la reforma constitucional el Consejo de Menores, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, era el órgano jurisdiccional federal competente para conocer de las conductas tipifica-

das en leyes federales, además de atender lo relativo al Distrito Federal en el fuero común, esto último de conformidad con el marco competencial establecido en el artículo 122 de la Constitución.

Los órganos jurisdiccionales locales, además de su competencia del fuero común, de conformidad con los artículos 500 y 501 del Código Federal de Procedimientos Penales, y 4° de Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, estaban facultados para conocer de conductas del fuero federal en su ámbito territorial, sujeto a dos condiciones: que previamente hubieren firmado con la Federación un convenio para tales efectos, y que su procedimiento se desarrollara conforme a la norma federal.

Resultado de lo anterior, el Consejo de Menores Federal tenía un ámbito de actuación exclusivamente en el Distrito Federal, en los fueros federal y local; y cada tribunal estatal conocía, en su ámbito territorial, de las materias federal y local, aunque no contara con el convenio correspondiente y aplicara en el desahogo de sus procedimientos, su propia norma adjetiva.

Dada la expresa asignación competencial realizada, reiterada para los Estados, en el reformado texto de la Ley Fundamental ya multicitado, las leyes expedidas por los Congresos Locales por las que se creaban los Sistemas Integrales de Justicia para Adolescentes, regían exclusivamente la actuación de sus autoridades en el fuero común, excluyendo, por omisión, la competencia federal.

Al entrar en vigor las nuevas leyes, y en actuación las nuevas autoridades, en su gran mayoría, éstas rechazaron la competencia para conocer de conductas de adolescentes tipificadas en leyes federales, y declinando a favor de la autoridad federal, cuya competencia se regía, por cierto, por una norma expedida con anterioridad a la reforma constitucional. La consecuencia fue que a lo largo del país se presentaron conflictos competenciales entre la autoridad federal y la local.

Al respecto, el artículo 106 de la Ley Suprema establece:

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.

En cumplimiento de la disposición constitucional antes transcrita, de los conflictos antes señalados tocó conocer a los Tribunales Colegiados

de Circuito, los que al resolver el conflicto competencial, se pronunciaron, adoptando, genéricamente, los siguientes criterios:

- a) Se trataba de una competencia federal.
- b) Era una competencia local.

Como consecuencia de lo anterior, y en ejercicio de sus atribuciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debió conocer de diversas denuncias de contradicción de tesis, referidas a los criterios *supra* señalados.

III. Resolución de la SCJN: la competencia emergente

Una vez desahogados los procedimientos y realizados los estudios correspondientes, la Suprema Corte emitió las resoluciones del caso, asumiendo en el mes de septiembre del 2008, el siguiente criterio jurisprudencial:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXVIII, Septiembre de 2008**

Página: 177

Tesis: 1a./J. 25/2008

Jurisprudencia

Materia(s): Penal

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 poderes 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 *bis*, 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.

Aclaración de sentencia en 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. 2 de julio de 2008. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy. Tesis de jurisprudencia 25/2008. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver, por unanimidad de votos, la aclaración de sentencia en la contradicción de tesis 44/2007-PS, en sesión de fecha dos de julio de dos mil ocho. Nota: Por resolución de 2 de julio de 2008, pronunciada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente de aclaración de sentencia en la contradicción de tesis 44/2007-PS, se aclaró la tesis de jurisprudencia 1a./J. 25/2008, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 118, para quedar redactada en los términos que aquí se establece.

Como se puede observar, la resolución de la Corte estableció de manera clara y contundente, una competencia emergente, no prevista en la Constitución, a la que llamó régimen de transición constitucional, y que es una forma de subsanar, de paliar, la omisión legislativa en que incurrió el Órgano Revisor de la Constitución, buscando con ello salvaguardar los derechos de los adolescentes, aunque con la emisión de los criterios definitivos hasta el mes de septiembre del 2008, es decir, dos años posteriores al plazo constitucional para el establecimientos del Sistema Integral de Justicia.

Sin embargo, no en todos los casos, ante la omisión de los órganos legislativos, la Suprema Corte ha actuado de la misma manera. Así tenemos, por ejemplo, que en otros asuntos ha calificado tal actuación como una violación constitucional, por cierto, en jurisprudencias casi contemporáneas.

Novena Época

Instancia: Pleno

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXVIII, Septiembre de 2008**

Página: 621

Tesis: P./J. 72/2008

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Penal

SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES NO HAYAN CREADO ANTES DEL 12 DE SEPTIEMBRE DE 2006 LAS LEYES, INSTITUCIONES Y ÓRGANOS PARA LA APLICACIÓN DEL DECRETO DE REFORMA AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE DICIEMBRE DE 2005, CONFIGURA UNA VIOLACIÓN CONSTITUCIONAL POR ACTUALIZARSE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA. El artículo primero transitorio del decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el doce de diciembre de dos mil cinco, estableció un periodo inicial de *vacatio legis* de tres meses siguientes a la fecha de publicación del decreto, para que la reforma y adición constitucional entrara en vigor en todo el país. Por otra parte, su artículo segundo transitorio creó un nuevo periodo de *vacatio legis* de seis meses, contados a partir de su entrada en vigor, para que los entes obligados generaran las leyes, instituciones y órganos requeridos para la aplicación del decreto. Esto es, los indicados preceptos establecen la vigencia de la reforma y adición constitucional, de la siguiente manera: 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, mientras que el 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. De esta forma, los entes obligados tuvieron hasta la última fecha referida para generar, en sus respectivas jurisdicciones, el sistema especializado de justicia para menores infractores; de ahí que la circunstancia de que algunas Legislaturas Locales no hayan emitido dentro del plazo señalado la legislación correspondiente, configura una violación constitucional por actualizarse una omisión legislativa.

Acción de inconstitucionalidad 37/2006. Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí. 22 de noviembre de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente y Ponente: Mariano Azuela Güitrón; en su ausencia se hizo cargo del asunto Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: José Antonio Abel Aguilar Sánchez, Rosalía Argumosa López, Jaime Flores Cruz, Miriam Flores Aguilar, María Amparo Hernández Chong Cuy, Miguel Enrique Sánchez Frías y Laura García Velasco.

El Tribunal Pleno, el dieciocho de agosto en curso, aprobó, con el número 72/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de agosto de dos mil ocho.

IV. Responsabilidad de los Poderes de la Unión en la afectación a los Derechos Fundamentales de los Menores

De las tesis jurisprudenciales anteriormente referidas, se obtienen las siguientes conclusiones:

- a) La interpretación realizada por la Suprema Corte, fue en el sentido de que la Federación no contaba con plazo alguno, para la creación del correspondiente Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, y por eso incorporó en su interpretación el término de régimen de transición constitucional, por el cual le confiere a las autoridades estatales la facultad y competencia para conocer de la materia federal, aún en contra de la disposición expresa de la Ley Suprema.
- b) Es complementario de lo anterior, que la Corte interpretó que el Transitorio Segundo de la reforma constitucional multireferida, no establecía la obligación temporal para la Federación, misma que sí existe de manera expresa para los Estados y el Distrito Federal.

Una interpretación armónica de ese transitorio, hubiese llevado a determinar que si ya existía la obligación temporal para Estados y Distrito Federal, la misma debía hacerse extensiva a la Fe-

deración, lo que hubiese dado como resultado una interpretación integradora de la Ley Suprema, armonizando mejor sus diversas disposiciones, y alcanzando una total congruencia con el Transitorio Primero, en cuya virtud las reformas ya habían entrado en vigor desde marzo del 2006, y no la que llevó a cabo, que resultó contraria al texto expreso de la Norma Suprema.

- c) Para el caso de la Federación, nuestro Máximo Tribunal considera que la omisión legislativa de fijar un plazo para la Federación, no sólo no constituye una causa de responsabilidad, sino que además le proporciona la solución transitoria, mientras que por lo que hace a los Estados, esa omisión legislativa la califica como una violación constitucional.

Este régimen de transición constitucional es a todas luces contradictorio, por no decir violatorio, del artículo 18 de la Ley Suprema, pues nulificó el mandato de que la Federación debe crear en el ámbito de su competencia, su propio Sistema Integral de Justicia para Adolescentes y hace recaer tal responsabilidad en los sistemas locales.

Si la Suprema Corte hubiese determinado que el plazo de seis meses para emitir sus leyes era también aplicable a la Federación, entonces las autoridades federales hubiesen incurrido en una omisión legislativa, de las que la Corte ha calificado como violatorias a la Constitución, para el caso de no ajustarse a tal interpretación, emitiendo las normas correspondientes.

El régimen de transición constitucional exime, sin embargo, de toda responsabilidad a quienes continúan siendo omisos en el cumplimiento de la constitución, en perjuicio de los menores que infringen las leyes penales de naturaleza federal.

V. Nuevo plazo para la Federación

Como se ha venido señalando, el texto reformado del artículo 18 constitucional, entró en vigor en 12 de marzo de 2006, sin fijar un plazo para que la Federación expidiera las leyes correspondientes, sin embargo 41 meses y 2 días después de la vigencia de la norma, a saber el 14 de agosto de 2009, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un Decreto de reformas por el cual se modificó el Transitorio Segundo y se adicionó un Tercero; en los siguientes términos:

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.

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.

Debemos destacar la importancia de esta reforma, pues por fin la Federación cuenta con un plazo constitucional para expedir las leyes y establecer las instituciones y los órganos para implementar el sistema de justicia integral para adolescentes, de conformidad con el contenido del propio artículo 18 de la Norma Suprema.

Es muy importante que la Federación tome las providencias necesarias para tomar en cuenta las experiencias de los Estados y el Distrito Federal, y evitar incurrir en los mismos equívocos, además de que debe ser suficientemente claro que en el plazo de un año queda incluido no sólo la expedición de las leyes y normas reglamentarias, sino también el establecimiento de las instituciones y órganos, a efecto que inicie su funcionamiento el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes.

Sobra decir que el Sistema Integral que establezca la Federación, debe ser respetuoso de los derechos previstos en el artículo 18 constitucional, así como en los instrumentos internacionales de los que nuestro país forma parte, tales como la Convención de los Derechos del Niño y en leyes nacionales.

Sin embargo, tampoco pasa desapercibido, que la aplicación de esta reforma produce diversos efectos *de facto* y *de jure*, algunos de los cuales presentarán dificultades importantes, cuya solución debe irse previendo:

- a) El plazo de la obligación fenece en agosto de 2010.
- b) Debe establecerse un Sistema de Justicia Integral para Adolescentes en el ámbito federal.
- c) Existen dos reglas de aplicación de la norma:

1. Los asuntos en trámite se continúan y concluyen con las leyes conforme a las que iniciaron.
 2. Los asuntos federales pendientes de resolver se remiten a la autoridad federal para su resolución.
- d) Antes de la entrada en vigor del sistema federal, tenemos a la autoridad local, conociendo de asuntos del orden federal pero conforme a las leyes locales.

Ahora, con el nuevo sistema, tendremos a la autoridad federal, conociendo de asuntos del orden federal pero conforme a leyes locales.

VI. Los Retos

Es un reto para México la consolidación de una Justicia de menores de edad en conflicto con la Ley en los órdenes federal y local, pues para alcanzarla se presentan aspectos de muy variada naturaleza.

Regulación parcial

La parte relativa del contenido del artículo 18 constitucional, ordena un sistema integral de justicia para adolescentes que hayan cometido una conducta tipificada como delito en las leyes penales, que es el sector en el que la totalidad de los Congresos y de las autoridades en el país han estado enfocando sus esfuerzos.

Resultado del trabajo legislativo, se han emitido las leyes de justicia respectivas, que en la mayoría de los casos vienen acompañadas de reformas a las leyes orgánicas de los poderes judiciales, de las procuradurías, de la administración pública por lo que hace a las secretarías de seguridad pública o áreas encargadas de la aplicación de las medidas, e incluso de los sistemas DIF, cuando en ellos recaía la defensa y representación de los menores; todo lo anterior con la finalidad de conformar los nuevos esquemas de justicia y de alinear el sistema jurídico, dándole congruencia y evitando duplicidades en la asignación y ejercicio de las atribuciones.

Sin embargo, estas acciones legislativas han olvidado la siguiente parte del texto constitucional: “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”.

Las consecuencias de la omisión las podemos agrupar en dos apartados: Primero, la existencia de enormes vacíos legislativos en los que se ha

olvidado a los menores de 12 años; y segundo, que en muchas ocasiones la normatividad ya los regulaba, sea como parte del sistema de justicia, o como parte de una protección especial que brindaba el Estado a los niños por sus características particulares de personas en desarrollo, y las nuevas leyes han tenido como consecuencia la abrogación de las normas correspondientes.

En ambos casos, la regulación jurídica para atender a este sector de menores de 12 años, es mucho más deficiente ahora que antes de la reforma al artículo 18 constitucional. Es tarea pendiente que los Congresos legislen en esta materia, para dar plena satisfacción al texto constitucional y cumplir con todas las garantías establecidas a favor de los niños que se ubiquen en tal situación.

Dificultades de transición entre sistemas

El artículo Segundo Transitorio del Decreto de Reformas, señalaba que los Estados y el Distrito Federal contarían 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 referido Decreto. La primera dificultad surgió de la circunstancia de que el artículo no se refería expresamente a la Federación, por lo que se interpretó que para ella no corría dicho plazo, hasta ahora que se reformó el Decreto que establece el plazo de un año a la Federación, mismo que fenece en agosto del 2010.

La aplicación del sistema a nivel nacional presenta diversas dificultades, pues por una parte, en el ámbito local existen nuevas leyes que se están aplicando, con nuevas autoridades y nuevos procedimientos, mientras que en el ámbito federal, a la fecha la Ley sigue siendo la misma, con algunas disposiciones que se oponen a la Constitución, sin eficacia y sin presencia nacional, ocasionando problemas de fuero y competencia que fue necesario resolviera la Suprema Corte de manera transitoria. Es fundamental que la totalidad de las leyes entren en vigor, porque esa falta afecta los derechos de los menores de edad previstos en la Constitución.

Integralidad del sistema

Es mandato constitucional el establecimiento de un Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, por lo que cada ley que se ha expedido reglamentando la reforma al artículo 18 constitucional, así lo ha dispuesto, aunque lamentablemente estas nuevas normas se han limitado a la creación de nuevas autoridades que sustituyen a las anteriores y al establecimiento de un nuevo procedimiento, con actuaciones aisladas entre las diversas autoridades, que no se articulan y organizan en un sistema.

Además de prever el ejercicio de las funciones de prevención, procuración e impartición de justicia, y de aplicación de las medidas, el nuevo sistema, para ser integral, debe incluir cuando menos las disposiciones relativas a:

1. Realizar la planeación del Sistema, considerando que cada autoridad contará con atribuciones expresamente conferidas, cuyo desarrollo será su exclusiva responsabilidad, pero que deben existir principios que enlacen coherentemente esas actividades para darles unidad.
2. Un Registro Estadístico que comprenda datos sobre procuración e impartición de justicia, tratamiento y seguimiento, con cifras que permitan la planeación sobre investigaciones de gabinete y de campo que ayuden a conocer la problemática y sus repercusiones, así como llevar a cabo el diseño de la política criminal aplicable.
3. Un Programa de Especialización, que incluya la firma de convenios con instituciones de educación superior, para el establecimiento y desarrollo de estos programas específicos en menores.
4. Un Programa de Difusión que comprenda la divulgación sobre el contenido del tema en la Constitución, así como de la Convención sobre los Derechos del Niño, y demás instrumentos internacionales y nacionales.
5. De igual forma, debe conocerse y sistematizarse la normatividad complementaria para reconocer la condición jurídica del menor de edad.

Estos elementos deben encontrarse presentes en cada uno de los sistemas, federal y locales, que se generen, al tiempo que se establezcan los mecanismos para vincularlos, de tal forma que todos ellos puedan consolidarse en un gran Sistema Nacional. Para alcanzar estos objetivos, las actividades correspondientes pueden además ser arropadas por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, pues la Ley General correspondiente incluye esta materia como una de sus competencias.

Identificación de objetivos

La reforma constitucional tenía un gran objetivo: la atención de los menores de edad que han transgredido la ley penal; para ello señala como finalidad del sistema alcanzar la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades; para lograrlo, señala, se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y trata-

miento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente, lo anterior una vez que se ha desahogado un procedimiento en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce la Constitución Federal para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos, incluida la garantía del debido proceso legal.

Como se observa, todos los elementos referidos son medios para que el menor de edad pueda alcanzar la reintegración social y familiar, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades, con pleno respeto a la Constitución y demás leyes. Estos deben ser los objetivos que alienten las legislaciones y que guíen la actuación de las autoridades.

Sin embargo, en algunos casos las leyes reglamentarias de la reforma al artículo 18 constitucional, han perdido de vista los altos objetivos que marca la Ley Suprema, y han colocado un contenido pseudo garantista como la *ratio legis* de todo el sistema de justicia, incluso en el extremo de identificar como objetivo del sistema, el colmar la necesidad de brindar al menor sujeto a medidas, una experiencia de legalidad que le demuestre el valor y las ventajas del respeto por la ley y los derechos de los demás.

Es fundamental que la consolidación del sistema de justicia especializado a que nos hemos venido refiriendo, oriente sus objetivos de manera adecuada para cumplir con los fines constitucionales, de lo contrario, la ley y su aplicación terminarán derogando, con su aplicación, a las disposiciones constitucionales, en una especie de fraude legal a la Norma Suprema.

Punto y aparte requiere el caso y atención de los menores de 12 años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, pues ellos sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social, y como se ha señalado, su regulación e implementación es aún tarea pendiente.

Integración del Sistema Jurídico

Como se mencionó con anterioridad, la reforma a las leyes en la materia ha estado acompañada de modificaciones a otras disposiciones jurídicas, sin embargo, como también se señaló, en algunos de esos casos se han dejado lagunas legales o la legislación no ha colmado las nuevas necesidades.

Resulta preocupante que lo anterior se llegue a presentar, pero más lo es que en una revisión más amplia al sistema jurídico, encontremos que diversas normas, sin aparente relación, han quedado también desfasadas

de las nuevas disposiciones o sencillamente no guardan ninguna relación cuando su vinculación es fundamental.

Adicionalmente, no debemos dejar de considerar que en estos momentos nuestro país atraviesa por un proceso de revisión de su sistema de justicia, por lo que se ha planteado en muy diversos foros y de distintas maneras, la urgente construcción de un nuevo sistema de justicia.

Dadas las deficiencias que la materia de menores presenta, sería conveniente que fuera considerada como parte de esa reforma integral, para lograr así una plena integración en la totalidad del sistema jurídico, por ejemplo, incluyendo ya su regulación especializada en materias como el juicio de garantías.

A manera de colofón

La reforma al artículo 18 de la Constitución, marca un momento trascendental en la historia del derecho minoril en México, pues concentra en su contenido principios tanto nacionales como internacionales. Corresponde al legislador, tanto federal como local, trasladar adecuadamente a las leyes esos principios y desarrollarlos, tomando en consideración las disposiciones de la Carta Magna y nuestra realidad cotidiana, para así contar con normas cuyo objetivo sea la atención integral a nuestros menores de 18 años, con pleno respeto a sus derechos fundamentales.

Es fundamental no perder de vista el camino, no trastoquemos el interés superior del niño por formalismos procesales, no hagamos de la forma nuestra prioridad, porque entonces lo sustantivo se volverá secundario. Seamos generosos y demos a nuestras niñas y niños leyes adecuadas que les permitan un desarrollo óptimo, dentro de un Sistema Integral de Justicia que corresponda plenamente al mandato de nuestra Ley Suprema.