

POR UNA JUSTICIA PARA MENORES DE EDAD EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL

RUBÉN F. PÉREZ SÁNCHEZ*

Resumen

La justicia de menores se encuentra en un momento crucial en nuestro país. La reforma al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 12 de diciembre de 2005 en el *Diario Oficial de la Federación*, que entró en vigor tres meses después, se ha convertido en un punto de referencia fundamental en el desarrollo de esta materia.

Habrà que evaluar el alcance y aplicación de las leyes locales emitidas en cumplimiento a la Norma Constitucional, así como la actuación de los Tribunales, especialmente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer si la justicia de menores en nuestro País ha cumplido con los objetivos de la Ley Fundamental y con las necesidades de nuestra sociedad.

The Juvenile justice is in a crucial time in our country. The reform to article 18 of the Constitution Policy of the United Mexican States, published on 12 December 2005 in the Official Journal of the Federation, that went into force 3 months after, has become a reference point fundamental in the development of this matter.

There will be to evaluate the scope and implementation of the local laws issued in compliance of the constitutional norm, and the actuation of the courts, especially of the Supreme Court of Justice of the Nation, to know if the juvenile justice in our country has fulfilled the objectives of the Fundamental Law and with the needs of our society.

* Catedrático y miembro del Consejo Local Editorial de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle. Académico del Instituto de Prevención del Delito e Investigación Penitenciaria.

Situación actual

Al margen de las virtudes o defectos que la justicia de menores presentaba antes de la reforma constitucional referida, y sin ánimo de polemizar, es necesario señalar que ya constituía un sistema normativo, con un procedimiento que observaba las garantías procesales que establece la Constitución y en el que el objetivo fundamental lo constituía el interés superior del menor.

No se debe perder de vista que la materia de menores infractores, anterior a la reforma, ya presentaba una competencia federal y local, en la cual tanto la Federación como los Estados contaban con sus propias leyes, expedidas en ejercicio del régimen de distribución de competencias establecido por la Norma Suprema. Adicionalmente era obligatoria la observancia de los instrumentos de derecho internacional vigentes para nuestro país, que la Ley de Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes, de competencia federal, establecía ya principios fundamentales para la materia, por ejemplo, el del debido proceso en la aplicación de medidas.

La gran mayoría de los sistemas, incluido el Federal, se desarrollaban dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, existiendo una clara diferenciación entre la autoridad que realizaba la investigación o diligencias previas, la jurisdiccional que imponía las medidas y la ejecutiva, encargada de su aplicación.

En su momento, y mediante la resolución de diversos asuntos puestos a su conocimiento, el Poder Judicial de la Federación estableció criterios a través de los cuales interpretó las leyes de la materia y definió diversos tópicos de especial importancia, tales como los referidos a la naturaleza jurisdiccional de estos tribunales administrativos especializados, a que sus leyes no son privativas, y que sus procedimientos y actuaciones debían sujetarse a las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

La reforma constitucional

El 12 de diciembre de 2005, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* diversas reformas y adiciones al artículo 18 de la Constitución Federal. Hasta antes de esa fecha la Norma Suprema sólo hacía referencia a que:

La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

El Decreto de reforma constitucional multirreferido es del tenor siguiente.

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.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LA MAYORÍA DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, 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.

Artículo Único. Se reforma el párrafo cuarto y se adicionan 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, para quedar como sigue:

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”.

De un análisis al texto antes transcrito, se llega a la conclusión de que establece las bases sobre las que habrá de desarrollarse un nuevo derecho de los menores de edad en conflicto con la ley penal.¹

El texto reformado del artículo 18 constitucional establece los siguientes contenidos:

1. La obligación constitucional de establecer un Sistema Integral de Justicia para las personas que hayan realizado una conducta tipi-

¹ El contenido de la reforma es muy complejo y debe ser analizado a la luz de muy diversas variantes. El análisis de varias de ellas ya lo hemos realizado en las obras “La justicia de menores infractores en la reforma al artículo 18 constitucional”, publicada por Editorial Porrúa; y “Apuntamientos para un Derecho de los menores de edad en conflicto con la Ley Penal” incluida en el número 8 de la Revista Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle, escrito en coautoría con Ruth Villanueva Castilleja y Alfredo López Martínez.

- ficada como delito por las leyes penales, y tengan más de 12 años cumplidos y menos de 18 años cumplidos.
2. Se establece la anterior obligación para la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de las respectivas competencias de cada uno de ellos.
 3. La Constitución Federal garantiza a los menores infractores el goce de los derechos fundamentales que la propia Ley Suprema reconoce para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que tienen por su condición de personas en desarrollo.
 4. Los menores de 12 años sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia, siendo éste un imperativo que debe también acatarse y cumplirse por las autoridades que señala la Constitución.
 5. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, deben crear las instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes.
 6. La determinación y aplicación de las medidas de orientación, protección y tratamiento, se debe realizar atendiendo a la protección integral del interés superior del menor.
 7. En las nuevas legislaciones es obligatorio el establecimiento de formas alternativas de justicia, a las que debe tener acceso el menor en sus procedimientos.
 8. Es una obligación constitucional que en los procedimientos se observen las garantías del debido proceso legal.
 9. Debe existir total independencia entre las autoridades que efectúan la remisión y las que impongan la medida, es decir entre la fase de investigación y la jurisdiccional.
 10. La aplicación de las medidas debe ser proporcional a la conducta realizada, y debe tener como fin lograr la reintegración social y familiar del menor, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades.
 11. La aplicación del internamiento debe ser una medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, únicamente aplicable para mayores de 14 años y por conductas calificadas como graves.

Este contenido establece las directrices que constituyen el contenido mínimo, sustantivo y adjetivo, que debe estar presente en la legislación reglamentaria emitida por la mayoría de la legislaturas locales, y por la que en su momento emitan el resto de los Congresos Estatales, el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que aún no expiden las normas correspondientes.

Existen dos elementos adicionales que son de una enorme trascendencia para el desarrollo de la nueva justicia de menores: el primero, que se trata de un sistema no penal, y el segundo que es una facultad concurrente entre la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en la que el

Congreso de la Unión no cuenta con atribuciones para emitir una Ley General que establezca las bases sobre las cuales habrá de desarrollarse.

El primero de los casos no se encuentra expresado textualmente en la disposición constitucional, a saber, que se trata de un derecho no penal.

Para llegar a la anterior conclusión, es necesario realizar el análisis del proceso legislativo que se llevó a cabo con motivo de la reforma al artículo 18 constitucional, en el que se observa un cambio de orientación muy importante respecto del contenido de la iniciativa de reformas, pues ésta proponía la creación de un sistema de justicia penal para adolescentes, con lo que era indubitable el carácter penal que se buscaba para la materia; sin embargo, en los dictámenes y en las discusiones correspondientes, se insistió en la necesidad de no confundir el sistema de justicia de menores con el penal que se aplica a los adultos, sino diferenciarlo y además fortalecerlo con los principios de especificidad, interés superior del niño y protección, por lo que la propuesta de que se estableciera como materia penal fue modificada y desapareció del texto definitivo, por lo que claro que la naturaleza del sistema es otra diversa, quedando pendiente definir cuál es ésta.

En segundo lugar, es importante señalar que en la iniciativa de reformas correspondiente, se incluía una referida al artículo 73 constitucional, en el sentido de facultar al Congreso de la Unión para emitir la Ley General en la que se establecieran las bases de colaboración sobre las que se desarrollaría el sistema por la Federación, los Estados y el Distrito Federal, misma que no prosperó, por lo que los entes antes referidos al momento de llevar a cabo el establecimiento del sistema, solamente se encuentran obligados a la observancia y apego a las bases, principios y lineamientos introducidos a la Constitución.

La normatividad internacional

Adicionalmente, para el establecimiento de una justicia de menores de edad en conflicto con la Ley Penal deben tomarse en cuenta dos elementos más: los instrumentos internacionales de los que nuestro país forma parte, y que en consecuencia son norma vigente, con una jerarquía normativa apenas inferior a la Constitución Federal, y la ley para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, de naturaleza federal.

Diversos instrumentos internacionales tienen vinculación con los menores de edad en conflicto con la ley penal, por lo que resulta práctico señalar los de mayor relevancia, ya que deben ser entendidos y aplicados en un contexto integral y armónico con la legislación nacional. Entre los más relevantes, se deben señalar:

- ♦ Declaración de los Derechos del Niño (proclamada por la Asamblea General en su resolución 1386 (XIV), de 20 de noviembre de 1959) establece los derechos fundamentales de los que deben de disfrutar todos los seres humanos, así como los específicos de los niños, asimismo establece el principio rector del interés superior de la infancia y la obligación que tiene el Estado de brindar ayuda a los niños que se encuentren en situación de desamparo familiar.
- ♦ Convención sobre los Derechos del Niño (adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49) reitera y perfecciona los derechos establecidos en la Declaración, señalando al efecto garantías procesales para los menores de edad que se encuentren en conflicto con las leyes penales; establece la importancia de promover la reintegración del niño, y que asuma una función constructiva en la sociedad; señala medidas o alternativas de tratamiento que guarden proporción tanto con las circunstancias como con la infracción, y que los menores sean tratados de manera apropiada para su bienestar.
- ♦ Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, conocidas como Directrices de Riad (adoptadas y proclamadas por la Asamblea General en su resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990.) Establecen a la prevención de la delincuencia juvenil como parte esencial de la prevención del delito en la sociedad, siendo necesario que se procure el desarrollo armonioso de los adolescentes, donde un tema importante es la familia y políticas públicas adecuadas.
- ♦ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores o Reglas de Bejin (adoptadas por la Asamblea General en su resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985) los Estados Miembros procurarán promover el bienestar del menor y de su familia. Establecen promover el bienestar del menor y reducir la necesidad de intervenir con arreglo a la ley, y de someter a tratamiento efectivo, humano y equitativo al menor que tenga problemas con la ley. Señalan que la justicia de menores se ha de concebir como parte integrante del proceso de desarrollo de cada país y deberá 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. También señala que los menores infractores en el caso que proceda serán puestos a disposición de la autoridad competente

que puede ser corte o tribunal, con el objeto de facilitar una decisión justa antes de dictar sentencia efectuará una investigación sobre el medio social y las condiciones de vida del menor.

- ♦ Reglas de Naciones Unidas para los Menores Privados de su Libertad (adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990). Establece normas mínimas destinadas a la protección de los menores privados de libertad en todas sus formas, compatibles con los derechos humanos y las libertades fundamentales, con miras a contrarrestar los efectos perjudiciales de todo tipo de detención y fomentar la integración en la sociedad. Además marca las pautas que deben seguir los centros de tratamiento para los menores, hace referencia de que se les debe de respetar a los menores los derechos que les correspondan de conformidad con su legislación nacional.
- ♦ En esta misma línea se pueden mencionar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes

Por otra parte, para dar debido cumplimiento al texto del artículo 4° de la Constitución, reformado mediante decreto publicado el 7 de abril de 2000 en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de mayo del mismo año, se publicó en el referido Órgano Oficial del Gobierno Federal, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reglamentaría del párrafo sexto del citado numeral 4° de la Carta Magna, en donde se establece que las disposiciones de esa ley son de orden público, interés social y de observancia general en toda la República Mexicana y tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

Asimismo señala la Ley en su artículo 1 que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de su competencia, podrán expedir las normas legales y tomarán las medidas administrativas necesarias a efecto de darle cumplimiento a la misma.

De manera particular, en la materia que nos interesa, la Ley contiene todo un apartado, en el Título Cuarto, Capítulo Único, denominado “Del Derecho al Debido Proceso en Caso de Infracción a la Ley Penal”, que corre de los artículos 44 al 47, en el que se establecen las garantías individuales, procesales, de defensa y en general todas aquellas que se le deben respe-

tar en caso de enfrentarse al sistema de justicia especializado; al respecto es importante señalar que en ninguna parte de su articulado hace referencia a que las conductas de los menores sean constitutivas de delitos.

Prospectiva

Como ha quedado infraestablecido, a partir del nuevo texto del artículo 18 de la Carta Magna, la Federación, los Estados y el Distrito Federal deben desarrollar sus sistemas de justicia en materia de menores de edad, bajo la propuesta de un Sistema Integral de Justicia para Adolescentes en conflicto con la Ley Penal.

Para el diseño del Sistema los entes responsables deben tomar en cuenta no sólo el contenido del artículo 18 constitucional, sino también el del diverso 4º y su Ley Reglamentaria, los instrumentos internacionales e incluso los conceptos que en la materia ha venido definiendo a través de la jurisprudencia el Poder Judicial de la Federación, por lo que hace al ámbito legal y formal; por otro lado, se deben tener en cuenta la naturaleza especial de las conductas que se encuentran tipificadas como delitos, en los ámbitos federal y locales, la incidencia delictiva y las circunstancias sociales específicas de cada región.

El concepto de Sistema Integral de Justicia que establece la Constitución lleva necesariamente a pensar en niveles de comunicación, coordinación y ayuda recíproca entre los integrantes de esos sistemas en sus distintos ámbitos.

La mayoría de las leyes, por cierto en su totalidad locales, publicadas a la fecha establecen una separación por poderes y por funciones de los órganos e instituciones encargados, así la procuración e impartición de justicia se encuentran asignadas a Poderes distintos, la primera a las procuradurías de Justicia que están adscritas al Poder Ejecutivo, y la segunda a tribunales y jueces que forman parte del Poder Judicial, con excepción del Estado de Durango donde se estatuyó un Tribunal Autónomo.

Dentro del Poder Ejecutivo, la aplicación de las medidas correspondientes a las dependencias de seguridad pública, claramente diferenciadas de las de procuración de justicia, por lo que a pesar de encontrarse en el mismo Poder, lo están en áreas diferenciadas y con ámbitos competenciales diversos y autónomos entre sí.

Por otra parte, para el diseño del sistema federal y su colaboración por los locales, es conveniente tomar en cuenta las estadísticas que se arrojan actualmente por la comisión de conductas tipificadas como delitos en ese fuero.

Los datos estadísticos correspondientes a los años 2005 y 2006 señalan:

- ♦ Treinta mil es el promedio aproximado de menores que fueron puestos a disposición de las distintas autoridades jurisdiccionales especializadas en país.
- ♦ De ese número, solamente el siete por ciento correspondió a conductas tipificadas como delito por las leyes federales.
- ♦ Existe una distribución desigual de las cargas de trabajo, pues a las áreas jurisdiccionales del cuarenta por ciento de los Estados, les fueron remitidos menos de 15 menores al año.

A partir de las premisas establecidas parecería una tarea no complicada el desarrollo de los sistemas de justicia para menores infractores en nuestro país, en los ámbitos Federal, Estatal y del Distrito Federal, siendo además una aspiración válida que todos ellos confluyeran en puntos comunes, objetivos, a los que ya nos hemos referido, y que son fácilmente verificables, teniendo a la vista siempre el *desideratum* de la Ley Fundamental: la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades

Los retos

Es un reto para el México de este siglo la consolidación de una Justicia de menores de edad en conflicto con la Ley, 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 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 ello 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, todas 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 por sus características particulares, y las nuevas leyes han tenido como consecuencia la abrogación de las normas correspondientes. En ambos casos, la situación actual para este sector de menores es peor ahora que antes de la reforma constitucional.

En todo proceso normal de desarrollo de la norma jurídica, ésta debe tener como su antecedente inmediato la atención a un fenómeno social y a los fenómenos jurídicos que derivan de la aplicación de las normas jurídicas existentes, de lo que resulta una interdependencia de causa efecto, donde la actuación de los diversos actores debe concluir en la normalidad social; lamentablemente, en nuestro país para el caso de los menores de 18 años la interrelación entre realidad y norma se encuentra alterada por un artificioso forzamiento de la realidad a normas jurídicas que no atienden a necesidades de nuestros tiempos.

Es punto más que obligado señalar que esta relación anómala afecta la necesaria vinculación e interdependencia entre legitimidad, legalidad y eficacia de la norma jurídica.

Se trata de un esquema donde la legalidad tiene que ver no sólo con la existencia de la norma jurídica, sino más bien con que la norma jurídica cumpla con los objetivos para los que fue creada, es decir que colme las expectativas, especialmente si la Norma Suprema le señala el alcance de su contenido.

La materia de menores de 18 años que infringen la ley penal, no cumple con este principio.

Por otra parte, para nuestro caso, la legitimidad debe ser conceptualizada como la valoración axiológica sobre la actuación de nuestras autoridades, en los diversos aspectos que se requiere por la propia norma. En la especie, no se ha cumplido a cabalidad, por dos aspectos,

1. Actuación de las autoridades encargadas de la reglamentación e interpretación de la norma, como en el caso del Congreso de la Unión, que no ha expedido la Ley Federal, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dilató la resolución de

los asuntos relacionados con el nuevo texto de la parte relativa del artículo 18 de la Constitución, incluida la acción de inconstitucionalidad promovida en contra de la ley expedida en el Estado de San Luis Potosí, 13 meses en resolver y 10 en el engrose, y la creación del llamado régimen de transición constitucional, al que más adelante me referiré.

2. La actuación de la autoridad encargada de la aplicación de la norma jurídica en los casos específicos y en las muy diversas hipótesis, que precisamente son el tema de la presente mesa de trabajo y que será motivo de desarrollo de sus trabajos:
 - a) Medidas de protección especial-familiar.
 - b) Medidas de prevención y de reincorporación social y familiar.
 - c) Protección de menores víctimas del delito y de la violencia social.
 - d) Ejecución de medidas.

Finalmente, nos referiremos a la eficacia, como el juicio de valor sobre si la norma jurídica ha cumplido y cumple con su finalidad después de ser sometida al duro criterio de sus resultados en el campo de batalla, en el cual, como sociedad, aspiramos a ganar la guerra.

Las siguientes tesis jurisprudenciales ilustran sobre cuál es el rumbo que llevamos en esta batalla, y sirven como guía para medir con toda precisión y cuidado los pasos que habremos de dar en lo inmediato y como parte de una planeación integral de protección al menor de 18 años.

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*

XXVII, Junio de 2008

Página: 118

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, 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 4° 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.

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. 12 de marzo 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, en sesión de fecha doce de marzo de dos mil ocho.

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

XXV, Marzo de 2007

Página: 1645

Tesis: VI.1o.P.249 P

Tesis Aislada

Materia(s): Penal

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS INFRACCIONES A LAS LEYES FEDERALES COMETIDAS POR MENORES DE DIECIOCHO AÑOS. CORRESPONDE AL JUEZ ESPECIALIZADO EN JUSTICIA PARA ADOLESCENTES DEL LUGAR DONDE AQUÉLLAS SE COMETIERON (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA). Si bien es cierto que la fracción I del artículo 11 del Código de Justicia para Adolescentes del Estado Libre y Soberano de Puebla dispone que la aplicación territorial, personal y temporal de dicho código se refiere a conductas tipificadas como delitos, realizadas en territorio del Estado y que no sean de competencia federal, también lo es que el numeral 500 del Código Federal de Procedimientos Penales establece la competencia de los tribunales locales para menores, respecto de las infracciones a las leyes penales federales cometidas por menores de dieciocho años en el lugar en que se encuentre el referido tribunal. Ahora bien, si existe un tribunal local para menores en el lugar donde un menor de dieciocho años cometió un ilícito del orden federal, resulta inconcuso que, en términos del citado artículo 500 y en atención al principio de supremacía de la ley federal sobre la local, previsto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad competente para conocer del proceso seguido por ese tipo de infracciones, será un Juez especializado en justicia para adolescentes del lugar donde se cometió la infracción, toda vez que es dicho Juez quien cumple con las funciones relativas a la aplicación del procedimiento para menores y quien deberá aplicar las leyes federales respectivas.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEXTO CIRCUITO

Competencia 1/2007. Suscitada entre el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Puebla y el Juzgado Especializado en Justicia para Adolescentes del Estado, con residencia en Cholula, Puebla. 25 de enero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Vélez Barajas. Secretario: Jorge Patlán Origel.

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 refiere expresamente a la Federación, por lo que se interpretó que para ella no corría el referido plazo.

Al concluir el plazo la mayoría de las Entidades Federativas ya habían expedido sus leyes, sin embargo, los Congresos interpretaron que cumplían con la obligación constitucional tan sólo con la emisión de las normas, pues la vigencia quedó sujeta a una condición de tiempo de entre tres meses y un año.

Respecto de la Federación que aún no expide su ley, y a pesar de que observa un retraso considerable, el proyecto contiene, para el caso de ser aprobado y expedido, un plazo de entrada en vigor de un año.

La aplicación del sistema a nivel nacional presenta en consecuencia diversas dificultades, pues por una parte, en el ámbito local existen nuevas leyes que se están aplicando, con nuevas autoridades y nuevos procedimientos, mientras y en el ámbito federal las autoridades y el procedimiento siguen siendo los mismos, con algunas disposiciones que se oponen a la Constitución y sin presencia nacional, ocasionando problemas de fuero y competencia. Es fundamental que la totalidad de las leyes se expidan y 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 indica la creación del mismo, aunque sus disposiciones se limitan a la creación de nuevas autoridades que sustituyen a las anteriores y al establecimiento de un nuevo procedimiento, con actuaciones aisladas 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 medias, el nuevo sistema, para ser integral, debe incluir cuando menos las relativas a:

- ♦ 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.
- ♦ Un Registro Estadístico que comprenda datos sobre procuración, 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 criminológica aplicable.
- ♦ Un Programa de Especialización, por medio de la firma de convenios con las instituciones educativas que comprendan estos programas específicos en menores infractores.
- ♦ 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.
- ♦ De igual forma debe conocerse 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 establezcan, al tiempo que se establezcan los mecanismos para vincularlos y todos ellos puedan consolidarse en un gran Sistema Nacional.

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 tratamiento 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, se trata a final de cuentas de facilitarles el camino. Éstos deben ser los objetivos que alienten las legislaciones y que guíen la actuación de las autoridades.

Sin embargo, en algunos casos las leyes reglamentarias del artículo 18 constitucional han perdido de vista los altos objetivos que marca la Ley Suprema, y han colocado un contenido garantista como la *ratio legis* de todo el sistema de justicia, incluso en los términos de 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 de los menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, pues ellos sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

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 venido dejando lagunas legales o la legislación no ha colmado las 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 el sistema jurídico, por ejemplo, en materias como el juicio de garantías.

* * *

La Justicia de Menores en México se encuentra en un momento crucial de definición, además de la normal evolución por la que todo sistema atraviesa, debe considerarse ahora que las reformas constitucionales en la materia obligan a especialistas, legisladores y en general a la sociedad a reflexionar sobre su estado actual, fortalezas y debilidades, y a trazar el camino por el cual ha de conducirse durante los próximos años.

El texto constitucional establece ya los principios sobre los que ha de construirse el Sistema Integral de Justicia para Menores Infractores o para Adolescentes —según la terminología que se adopte—, y las constancias que dejó el proceso de reforma constitucional orientan, en muchos casos, la interpretación sobre la que han de consolidarse las nuevas instituciones jurídicas.

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 del que todos nos podamos sentir orgullosos.