

## CAPÍTULO PRIMERO

### EL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA ESPECIALIZADO EN ADOLESCENTES

#### I. LOS FUNDAMENTOS DEL SISTEMA

Por disposición del artículo 18 de la Constitución de la República, los estados han conformado,<sup>1</sup> para responder a las infracciones a la ley penal cometidas por personas de entre 12 y 18 años, sistemas integrales de justicia especializados, configurados como una protección jurídica especial y regidos y compuestos por principios, derechos, órganos, procedimientos, mecanismos y garantías especiales.<sup>2</sup>

Un sistema de justicia juvenil o de responsabilidad penal<sup>3</sup> para adolescentes es un conjunto de normas e instituciones creadas ex profeso para dar respuestas

<sup>1</sup> Hasta septiembre de 2007, un año después de la entrada en vigor de la reforma, sólo el Distrito Federal, Guerrero y Morelos no habían promulgado una ley de justicia para adolescentes. La Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal se publicó, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 14 de noviembre de 2007 y la Ley del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos, el 24 de noviembre del mismo año en el *Periódico Oficial del Estado*.

<sup>2</sup> En el texto que contenía la primera propuesta de modificación constitucional en la materia se incluyó la reforma del artículo 73 para establecer la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes y bases normativas y de coordinación a que deberían sujetarse la Federación y los estados en la implementación y aplicación del sistema de justicia penal para adolescentes, pero fue rechazada por las comisiones dictaminadoras en el Senado. Éstas consideraron que la intención de uniformar la justicia para adolescentes en el país quedaba colmada con las reformas y adiciones propuestas a los diversos párrafos del artículo 18 constitucional, al quedar en éstos perfectamente establecidas y sentadas las bases y lineamientos mínimos a los que debe responder todo sistema de justicia para adolescentes (ya sea a nivel Federal o en cualquiera de los estados) y que otorgar esa competencia al Congreso de la Unión sería invadir el ámbito competencial de las legislaturas locales, en detrimento de la soberanía de los estados. De esta manera, de acuerdo con la reforma aprobada, los estados y el Distrito Federal quedaron facultados para legislar en materia de justicia para adolescentes, sin mayor limitación que la observancia y el apego a las bases, principios y lineamientos esenciales, introducidos al artículo 18 constitucional.

<sup>3</sup> La Ley del Estado de Colima se refiere a la responsabilidad social del adolescente y, en consecuencia, a la acción social cuando se consigna el caso a los tribunales.

a la situación de las personas menores de edad imputadas o encontradas responsables de la comisión de delitos.<sup>4</sup> Como escribe Beloff: “el sistema de responsabilidad penal juvenil tiene que ver estrictamente con las formas de organización de la respuesta estatal frente a los delitos cometidos por los adolescentes”.<sup>5</sup> Esta noción la comparten todas las leyes del país pero, quizá, la que con mayor precisión la ha definido es la de Yucatán, que considera al sistema como “el conjunto de elementos normativos, órganos y procedimientos aplicables a los adolescentes” (artículo 6o.).<sup>6</sup> Como insistiremos en este trabajo, un sistema de justicia juvenil refleja con sus normas, órganos y procedimientos, la existencia de un estatus jurídico de los adolescentes dentro del ordenamiento, la forma en que Estado y derecho se relacionan con la infancia, y la posición que han decidido asumir ante el problema relacionado con los adolescentes que cometen delitos.<sup>7</sup>

Es inevitable subrayar, antes de continuar, que el sistema responde a la comisión de delitos por parte de los adolescentes. Esto es importante advertirlo para apreciar la trascendencia de la reforma, su diversa orientación con respecto al modelo anterior y el significado del nuevo sistema. El modelo tutelar, dominante en el país antes de 2005, más que estar creado para atribuir consecuencias jurídicas a infracciones a la ley, estaba diseñado, como escribe Cillero, “para el control/protección de una categoría residual de niños definida como problemática o irregular”,<sup>8</sup> y, por lo mismo, para ejecutar política social más que para realizar función jurisdiccional.<sup>9</sup> No distinguía, en la forma de reaccionar ante eventuales problemáticas que sufrían los niños, entre aquellos inmer-

4 Beloff, Mary, “Algunas confusiones en torno a las consecuencias jurídicas de la conducta transgresora de la ley penal en los nuevos sistemas de justicia juvenil latinoamericanos”, en García Méndez, E., *Adolescentes y responsabilidad penal*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2001, p. 15. Recuérdese el artículo 2.3 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (“Reglas de Beijing”): “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...”.

5 Beloff, Mary, “Responsabilidad penal juvenil y derechos humanos”, *Justicia y Derechos del Niño*, Argentina, núm. 2, 2000, p. 79.

6 El artículo 14 de la Ley de Baja California Sur señala: “El sistema integral de justicia para adolescentes comprende el conjunto de instituciones, tribunales y autoridades especializadas interrelacionadas para la atención de los adolescentes en conflicto con la Ley Penal en las materias de prevención, procuración, impartición de justicia y ejecución de medidas”.

7 Cillero, Miguel, “Adolescentes y sistema penal. Proposiciones desde la Convención de los Derechos del Niño”, *Justicia y Derechos del Niño*, Argentina, núm. 2, 2000, p. 114.

8 *Ibidem*, p. 104.

9 Beloff, Mary, “Modelo para la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar”, *Los derechos del niño en el sistema interamericano*, Argentina, Editores del Puerto, pp. 27 y 28.

sos en “factores de riesgo” y los que cometían delitos, dando respuestas similares, de tipo coactivo, a ambos grupos diferentes.<sup>10</sup> Lo más grave de este equívoco era que implicaba, además de la violación al principio de legalidad, ya que se podía someter a procedimientos y sanciones a los adolescentes por conductas que no constituían delitos, la posibilidad de privarlos de su libertad por tener carencias socioeconómicas y afectivas (pobreza, adicciones, falta de hogar, conflictos familiares) bajo el pretexto de una intervención preventiva, rehabilitadora y tutelar<sup>11</sup> (Binder considera esto parte del “catálogo mínimo de la hipocresía” de la política estatal respecto a los niños). Este sistema, que criminalizaba situaciones o circunstancias sociales, expandido ilimitadamente en virtud de los sujetos, sin restricciones en sus posibilidades de intervenir coactivamente en la vida de las personas, estaba construido a partir de la primacía de

<sup>10</sup> Por poner unos ejemplos: el Código de Procedimientos Penales del Estado de Oaxaca otorgaba competencia al Consejo de Tutela, en su artículo 509, para conocer de aquellos menores que manifestaran cualquier forma de conducta “que haga presumir fundadamente su inclinación a causar daño a sí mismos, a su familia o a la sociedad y ameriten, por tanto, una actuación de carácter preventivo por parte del Consejo”. Igualmente, la Ley Tutelar del Estado de Puebla concedía al Consejo Tutelar la competencia para conocer de aquellos menores de 16 años que “se encuentren en estado de peligro social, por estar moralmente abandonados, pervertidos o en trance de serlo”. El artículo 11 de la Ley de Aguascalientes señalaba que el Consejo tenía competencia para conocer de: I) casos relacionados con menores de 16 años y mayores de 7 que infrinjan las leyes penales, reglamentos de policía, de tránsito o reglas de buen gobierno; II) “conocer de todos los demás casos en que, aunque no exista ninguna infracción, sea conveniente prevenir y corregir a los menores cuando tengan malos ejemplos, mala conducta, compañías corruptas o se encuentren en estado de abandono, pervertidos o en trance de serlo”; c) “conocer del comportamiento personal de los menores, cuando se presuma fundadamente una inclinación a causar daños a la sociedad, su familia o a sí mismos”. También, el artículo 51, de la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Estado de Durango; el artículo 3o. de la Ley del Consejo Estatal de Menores de Nuevo León; el artículo 2o. de la Ley del Consejo Tutelar para Menores Infractores del Estado de Quintana Roo; y el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Consejo Tutelar para Menores del Estado de Sinaloa.

<sup>11</sup> La consecuencia de esta forma de control social fue, dice Beloff, la creación de la categoría del “menor abandonado/delincuente y la invención de la delincuencia juvenil”. “Se relaciona este punto con la profecía autocumplida: si se trata a una persona como delincuente aun cuando no haya cometido delito es probable que exitosamente se le pegue esa etiqueta de “desviado” y que, en el futuro, efectivamente lleve a cabo conductas criminales”; Beloff, Mary, “Modelo para la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar”, *cit.*, nota 9, p. 4. “Si se tratara de adultos, dicha práctica correspondería al absurdo de convertir en reos a todos aquellos en quienes se intuya cierta propensión a quebrantar el orden penal establecido, o aun a quienes atraviesen estados y de acuerdo a criterios psicológicos sean potenciales candidatos al suicidio. El legislador giró el dintel de una puerta que la doctrina jurídica había cerrado desde el Marqués de Beccaria”, Castillo López, J. A. *et al.*, “El desfase institucional y jurídico de la justicia de menores en México”, *Alegatos*, México, núm. 35, 1997, p. 145.

la defensa social<sup>12</sup> no de la protección de derechos, reflejaba, además de la absoluta subordinación de los intereses individuales a los fines sociales, las limitaciones del sistema estatal de asistencia social<sup>13</sup> y promovía, más que prevenía, la marginalidad, la estigmatización, la comisión de delitos y la conflictividad social.<sup>14</sup>

Los nuevos sistemas integrales de justicia para adolescentes se fundamentan en el reconocimiento de éstos como sujetos titulares de derechos y obligaciones y, por tanto, como seres con dignidad, autonomía<sup>15</sup> y capacidad para entender el carácter lícito o ilícito de sus actos y ser responsables de sus conductas.

<sup>12</sup> Bacigalupo escribió que “la equiparación de los autores potenciales de ilícitos punibles con los que ya los han cometido, sólo se explica en la medida en que la idea central del sistema legal es la defensa de la sociedad frente al delito”. Se sustrae al adolescente peligroso de la sociedad para propiciar la seguridad de ésta. La defensa social se antepone, desde esta concepción, a la reducción del adolescente infractor. Esta idea trae como consecuencia, como el mismo autor advierte, una subordinación total del individuo con relación a los fines sociales. “La máxima prioridad se acuerda a la ‘defensa de la sociedad’ y frente a esta necesidad de toda sociedad constituida, los intereses individuales ocupan un lugar subalterno. Ello explica el considerable retroceso del principio de legalidad dentro de este programa de política criminal”, Bacigalupo, Enrique, “Estudio comparativo sobre regímenes en materia de menores infractores de la Ley Penal”, *ILANUD*, Costa Rica, núms. 16-17, 1983, p. 59.

<sup>13</sup> Como escriben García Méndez y Carranza: “la extensión del uso de la doctrina de la situación irregular, resulta inversamente proporcional a la extensión y calidad de las políticas sociales básicas... las normas jurídicas se convierten en el sucedáneo menos oneroso frente a la ausencia de políticas sociales básicas adecuadas”, citado por Bustos, Juan, “Perspectivas de un derecho penal del niño”, *Obras Completas*, Perú, Ara Editores, t. II, 2005, p. 651.

<sup>14</sup> El principio de legalidad, entendido como la tipificación de los hechos que se consideran delitos, está consagrado en el artículo 40.2 de la CDN. En la Opinión Consultiva OC-17/2002 señaló la CIDH que “la actuación del Estado (persecutoria, punitiva, readaptadora) se justifica, tanto en el caso de los adultos como en el de los menores de cierta edad, cuando aquéllos o éstos realizan hechos previstos como punibles en las leyes penales. Es preciso, pues, que la conducta que motiva la intervención estatal sea típica”. Sigue diciendo la Corte: “Es inadmisibles que se incluya en esta hipótesis la situación de los menores que no han incurrido en conducta penalmente típica, pero se encuentran en situación de riesgo o peligro, por desvalimiento, abandono, miseria o enfermedad, y menos aún la de aquellos otros que simplemente observan un comportamiento diferente del que caracteriza a la mayoría, se apartan de las patrones de conducta generalmente aceptados, presentan conflictos de adaptación al medio familiar, escolar o social, en general, o se marginan de los usos y valores de la sociedad de la que forman parte. El concepto de delincuencia infantil o juvenil sólo puede aplicarse a quienes se hallan en el primer supuesto mencionado, esto es, a los que incurrir en conductas típicas, no así a quienes se encuentran en los otros supuestos”.

<sup>15</sup> Dice Cillero que “la infancia es una época de desarrollo efectivo y progresivo de la autonomía personal, social y jurídica”. Se refiere para fundamentar esta concepción al artículo 5o. de la CDN que aborda “la evolución de las facultades” de los niños. De ello, este importante autor infiere el principio de autonomía progresiva del niño sujeto de derechos. Este artículo además, confiere a los padres, tutores o responsables de los niños, la obligación de darles dirección y orientación apropiadas “para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención”.

En palabras de Uriarte, el adolescente es considerado “un sujeto responsable, con capacidad y derecho a optar por imperio de su dignidad personal”.<sup>16</sup> Esta posibilidad de exigirles responsabilidad por su conducta; sin embargo, no deja de atender su situación específica de desarrollo, “su debilidad, inmadurez e inexperiencia”,<sup>17</sup> su “circunstancia evolutiva” y su progresiva adquisición de autonomía personal, social y jurídica que ha justificado la conformación a su favor de un estatus jurídico que los reconoce como categoría jurídica dotada del derecho a regulaciones especiales en todos los ámbitos de su vida. Por ello la respuesta del Estado a la comisión de delitos<sup>18</sup> por parte de los adolescentes se arregla o conforma de manera diferente a la de los adultos, exigiéndoseles responsabilidad de acuerdo a su proceso o estado de desarrollo.

Si el niño es sujeto de derechos y los ejerce autónomamente de un modo progresivo según la evolución de sus facultades, también su responsabilidad es progresiva. Aquí se trata de valorar o juzgar los actos de los niños en relación con su realidad jurídica y no en comparación con la de los adultos, por lo que ya no es posible considerar, como lo hacen las *leyes de menores* —basadas en la idea de incapacidad—, que existe una inimputabilidad jurídicamente equivalente entre los 0 y los 18 años.<sup>19</sup>

Los adolescentes cuando cometen delitos, son sujetos de una respuesta diferenciada acorde a su edad y circunstancias y al desarrollo paulatino de su auto-

16 Uriarte, Carlos, “Control institucional de la niñez adolescencia en infracción”, [http://www.iin.oea.org/Cursos\\_a\\_distancia/Cursoprojur2004/Bibliografía\\_Sist.\\_Justicia\\_Juvenil\\_Mod\\_3/pdf/control.pdf](http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Cursoprojur2004/Bibliografía_Sist._Justicia_Juvenil_Mod_3/pdf/control.pdf), pp. 209 y 210.

17 Así, en la opinión consultiva OC-17/2002 del 28 de agosto de 2002 emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los cuidados especiales que se les debe dar a los niños dependen de “la situación específica en que se encuentran los niños, tomando en cuenta su debilidad, inmadurez e inexperiencia”. El mismo fundamento es el del artículo 19 de la CADH que dice: “Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.

18 En Colima el artículo 12 señala: “Ningún adolescente puede ser procesado o privado de su libertad por vagancia, drogadicción, alcoholismo, prostitución o cualquier estado peligroso, sin perjuicio de las medidas de protección, rehabilitación hospitalaria y vinculación familiar que pudieran aplicarse por los órganos competentes”.

19 Cillero, Miguel, “Adolescentes y sistema penal. Proposiciones desde la Convención de los Derechos del Niño”, *cit.*, nota 7, p. 117. Del mismo autor, *Nulla poena sine culpa. Un límite necesario al castigo penal de los adolescentes*, [http://www.iin.oea.org/Cursos\\_a\\_distancia/Cursoprojur2004/Bibliografía\\_Sist.\\_Justicia\\_Juvenil\\_Mod\\_3/pdf](http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Cursoprojur2004/Bibliografía_Sist._Justicia_Juvenil_Mod_3/pdf), p. 68. Dice Bustos: “La idea central es que toda persona es responsable, pero cada una en niveles diferentes y de acuerdo a la configuración jurídica y social que se le reconoce”. De imputabilidad disminuida habla Tamarit Sumalla, Joseph Ma., “Principios político-criminales y dogmáticos del sistema penal de menores”, *Justicia penal de menores y jóvenes (análisis sustantivo y procesal de la nueva regulación*, España, Tirant lo Blanch, 2002, p. 26.

nomía. Esta respuesta se hace efectiva, precisamente, dentro del sistema integral de justicia especializado. Ésta es, resumida al máximo, la base del sistema de responsabilidad penal para adolescentes entendido como protección jurídica reforzada concretada a través de órganos, normas y procedimientos específicos. Así se explica, además, como lo analizaremos en el transcurso de este trabajo, por qué muchas de las leyes en la materia del país consagran que todos los procedimientos en los que estén involucrados adolescentes son de prioridad e interés público (por ejemplo, Sinaloa, artículo 57) y que el sistema exija, como se hace en Durango, una “concepción dúctil de la ley” (artículo 16 h).

En virtud de que la Constitución ha ordenado la creación de un sistema de justicia con características propias, fijadas, en términos generales, por ella misma, existen en nuestro ordenamiento jurídico dos modelos de justicia penal: el de adolescentes y el de adultos.<sup>20</sup> Ambos están basados en la idea de la responsabilidad o, como dice Llobet, están dirigidos a sujetos responsables no inimputables y su distinción deriva de que aquélla se exige en diferentes niveles. La minoría de edad no es causa de inimputabilidad sino razón para que la determinación de la responsabilidad penal se exija en un sistema de justicia penal diferente al de los adultos. Podemos decir con Beloff que los adolescentes son inimputables en el sentido “de que se encuentra prohibida toda posibilidad de someterlos a la justicia penal general o a las consecuencias que la ley penal general prevé para los adultos”<sup>21</sup> o, como escribe García Méndez, “los adolescentes son y deben seguir siendo inimputables penalmente, es decir, no deben estar sometidos ni al proceso ni a las sanciones de los adultos y sobre todo jamás y por ningún motivo deben estar en las mismas instituciones que los adultos”. Pero esto no quiere decir que se les considere incapaces de comprender las consecuencias de sus actos y de dirigir sus acciones ni que sean irresponsables por

20 “El planteamiento equivocado consiste en sostener que existe un solo modelo de justicia penal, el de las personas adultas, y que para sancionar el delito cometido por los menores de edad hay que someterlos a ese modelo de justicia. Es decir, hay solamente justicia penal de adultos o hay impunidad, lo que no es cierto”, en Carranza, Elías y Maxera, Rita, “La justicia penal de menores de edad en los países de América Latina”, *Derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes*, México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, SER-UE, 2006, p. 175.

21 Beloff, Mary, “Algunas confusiones en torno a las consecuencias jurídicas de la conducta transgresora de la ley penal en los nuevos sistemas de justicia juvenil latinoamericanos”, *cit.*, nota 4, p. 27. Así, me parece que debemos entender las normas establecidas en algunas leyes, como en Colima, que sigue utilizando el término inimputables para referirse a los adolescentes. Dice el artículo 15 de esta Ley: “No obstante la inimputabilidad de los adolescentes, el Ministerio Público y el juez, en su caso, debe calificar la intención del infractor al realizar la conducta típica, para determinar si obró con dolo, culpa o preterintención, precisando la forma de coparticipación del menor en el delito y el grado de consumación o tentativa”.

sus conductas, “son y deben seguir siendo penalmente responsables de sus actos (típicos y antijurídicos)”.<sup>22</sup> Lo que sucede es que si bien son inimputables “frente al derecho penal común” son “responsables frente a las normas de la legislación especial...”<sup>23</sup> creadas, precisamente, en atención de su estado de desarrollo. Así, la existencia de dos sistemas penales implica la consagración de diversos niveles de responsabilidad. “La imputabilidad o inimputabilidad [tiene] relación con la exigibilidad, con los diferentes niveles de responsabilidad”.<sup>24</sup>

Un régimen penal especial para adolescentes abarca componentes orgánicos, sustantivos, procesales y de ejecución. Cuando decimos que el sistema de justicia para adolescentes debe estar construido con base en derechos especiales, afirmamos que su diseño comprenderá instituciones especializadas y protecciones normativas complementarias. Normas, órganos, procedimientos e instituciones se crean y modelan para atender y proteger a los menores de edad. En otras palabras, los adolescentes, titulares de derechos y, por tanto, responsables de sus conductas, cuando entran en conflicto con las leyes penales deben estar sujetos a una jurisdicción especializada, diferente a la ordinaria, compuesta con instituciones, normas y procedimientos que configuran una intervención jurídica especial. Así se concreta la posición diferenciada que tienen los niños en relación con las normas que regulan las situaciones consideradas por la sociedad como ilícitas y que forma parte, como señala Cillero, de su estatus jurídico, que exige un “régimen jurídico penal especial” adecuado a su situación, sus necesidades específicas y su interés superior.<sup>25</sup> Hay que subrayar que no se trata solamente de un proceso especial sino de un sistema penal especializado en adolescentes. El proceso penal especial es sólo una parte del sistema especializado. Partiendo de lo anterior, las leyes del país se encargan de fijar los siguientes objetivos:

1. Establecer los principios rectores del sistema y garantizar su plena observancia;

<sup>22</sup> García Méndez, Emilio, “Adolescentes y responsabilidad penal: un debate latinoamericano”, *Infancia y Adolescencia. De los derechos y la Justicia*, 2a. ed., México, Fontamara, 2001, p. 249.

<sup>23</sup> Do Amaral e Silva, Antonio Fernando, *La “protección” como pretexto para el control social arbitrario de los adolescentes o la supervivencia de la “doctrina de la situación irregular”*, [http://www.iin.oas.org/la\\_proteccion\\_A.Fernando\\_do\\_Amaral.PDF](http://www.iin.oas.org/la_proteccion_A.Fernando_do_Amaral.PDF).

<sup>24</sup> Bustos, Juan, “Hacia la desmitificación de la facultad reformadora en el derecho de menores: por un derecho penal de menores”, *Obras Completas, cit.*, nota 13, t. II, p. 588.

<sup>25</sup> Sáinz-Cantero Caparros, José, *Fundamentos teóricos y antecedentes del sistema de responsabilidad penal de los menores*, [http://www.cej.justicia.es/pdf/publicaciones/secretarios\\_judiciales/SECJUD24.pdf](http://www.cej.justicia.es/pdf/publicaciones/secretarios_judiciales/SECJUD24.pdf).

2. Reconocer los derechos y garantías de las personas sujetas al sistema y garantizar su efectivo respeto;
3. Establecer las atribuciones y las facultades de autoridades, instituciones y órganos encargados de la aplicación del sistema;
4. Establecer los procedimientos y los mecanismos para determinar la responsabilidad de los adolescentes por la realización de una conducta tipificada como delito en las leyes locales; y,
5. Regular la ejecución de las medidas aplicables a los adolescentes que resulten responsables por la realización de una conducta tipificada como delito en las leyes locales.

Este conjunto normativo, debido a que es un sistema penal, comparte los fines de éste aunque reforzados con los derechos especiales que el ordenamiento jurídico atribuye a la infancia. Su desarrollo y configuración, en consecuencia, se orientan a otorgar respuestas, como escribe Binder, a “el cómo, el para qué y hacia quién de la violencia del Estado”.<sup>26</sup> Previamente, es preciso decir, que el proceso penal es un medio o técnica para proteger los derechos fundamentales frente al riesgo de su violación y evitar el abuso de poder y las arbitrariedades.<sup>27</sup> Sus principios pretenden conferir a las personas un estatus de protección ante la actuación punitiva del Estado. Se puede decir, por ello, que su función es “limitar y contener al poder punitivo”.<sup>28</sup> Pero el sistema penal no es sólo eso; también es una “técnica de minimización de la reacción social frente al delito” y un medio para prevenir la comisión de actos ilícitos y reducir la criminalidad. Su objetivo es garantizar “la inmunidad de la persona inocente frente a castigos arbitrarios”<sup>29</sup> y resolver o transformar un conflicto en otro con menor contenido de violencia<sup>30</sup> participando en “la gestión de los conflictos sociales” y contribuyendo a la armonía social. Como escribe Ferrajoli:

<sup>26</sup> Binder, Alberto, *La fuerza de la inquisición y la debilidad de la República*, [http://www.inecip.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=100](http://www.inecip.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=100).

<sup>27</sup> Escribe Ferrajoli: “el proceso, como la pena, se justifica precisamente en cuanto técnica de minimización de la reacción social frente al delito: de minimización de la violencia, pero también del arbitrio que de otro modo se produciría con formas aún más salvajes y desenfrenadas”, Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez *et al.*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 1997, p. 604.

<sup>28</sup> Escribe Carlos Uriarte que la finalidad del proceso es “proveer de garantías ante el ejercicio del poder penal” de tal forma que su eficacia será precisamente medida a través del cumplimiento de sus garantías; Uriarte, Carlos E., “Control institucional de la niñez adolescente en infracción”, *cit.*, nota 16, p. 222.

<sup>29</sup> Ferrajoli, Luigi, “El juicio penal”, *Epistemología jurídica y garantismo*, trad. de M. Gascón, México, Fontamara, 2004, p. 234.

<sup>30</sup> González Álvarez, Daniel, *Delincuencia juvenil y seguridad ciudadana*, <http://www.seguridadidl.org.pe/infodocs/delinc-juvenil.doc>.

los valores de la jurisdicción penal se pueden identificar con la inmunidad de los ciudadanos frente al arbitrio y la intromisión inquisitiva, con la defensa de los débiles mediante reglas de juego iguales para todos, con la dignidad de la persona del imputado y, en consecuencia, con el respeto también de su verdad. Esto supone, obviamente, que se conciba el derecho penal no solamente como instrumento de prevención de delitos, sino también... como técnica de minimización de la violencia y del arbitrio en la respuesta al delito.<sup>31</sup>

En la base del sistema, dice el maestro italiano, está la finalidad de tutelar a los inocentes.<sup>32</sup>

Tomando en cuenta esta noción estructural, y siguiendo a Cillero, podemos asegurar que las funciones que el sistema penal y, por tanto, el sistema de justicia penal para adolescentes<sup>33</sup> debe cumplir, son las siguientes: a) limitar el poder punitivo del Estado, protegiendo al adolescente de las penas abusivas y de los efectos adversos que su imposición puede ocasionar en su desarrollo;<sup>34</sup> b) resolver conflictos jurídicos y, en este sentido, darles las respuestas adecuadas para evitar la violencia o coadyuvar a su gestión; y, c) contribuir a la reducción de la criminalidad,<sup>35</sup> que necesariamente tiene que lograrse, principalmente, a través de considerar que el proceso de responsabilidad tiene como núcleo su carácter educativo y, claro, que realiza, inevitablemente, funciones de prevención general. A estos fines, que son los del derecho penal, debemos sumar los propios del sistema de justicia juvenil mismos que condicionan todos los anteriores, sobre todo a los relativos a la prevención general y especial: fomentar la

<sup>31</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, op. cit., nota 27, p. 546.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 604.

<sup>33</sup> En la iniciativa que propuso la creación del sistema de justicia para adolescentes en México se planteó que textualmente se incluyera la creación de un sistema de justicia “penal” para adolescentes. Sin embargo, las comisiones dictaminadoras decidieron suprimir el calificativo penal, señalando expresamente que “aunque a los integrantes de estas comisiones nos queda claro que el espíritu de la iniciativa no es el de reducir la edad penal o el de crear una estructura gubernamental que juzgue como imputables a los menores de 18 años, consideramos necesario suprimir el calificativo “penal” a fin de evitar cualquier confusión con las instituciones y procedimientos relativos a la justicia para adultos”.

<sup>34</sup> Cillero, Miguel, “La responsabilidad penal de adolescentes y el interés superior del niño”, *Justicia y Derechos del Niño*, Buenos Aires, núm. 7, p. 103. También Carlos Uriarte señala que el derecho penal juvenil tiene una doble misión: “contener, limitar o restringir al poder punitivo, y, a su vez, limitar al poder adulto”, Uriarte, Carlos, “Control institucional de la niñez adolescencia en infracción”, cit., nota 16, p. 192.

<sup>35</sup> Cillero, Miguel, “Los derechos de los niños y los límites del sistema penal”, *Adolescentes y justicia penal*, Chile, ILANUD-UNICEF, 2000, pp. 6, 16 y 22.

dignidad personal de los adolescentes, alentar su desarrollo y propiciar su integración social.<sup>36</sup>

Hay dos cuestiones que me parece importante destacar previo al análisis de cada uno de los aspectos principales del sistema de justicia para adolescentes que abordaremos en este trabajo. Primero, el significado de las actividades de prevención del delito dentro del mismo y, segundo, el carácter de última *ratio* del propio sistema.

Respecto a lo primero, con Beloff debemos decir que toda política de reacción contiene un aspecto preventivo, ya que su objetivo es que la persona, en este caso, el adolescente, en el futuro no vuelva a cometer delitos.<sup>37</sup> La Observación General número 10 del Comité de Derechos del Niño ha destacado que “una política de justicia de menores que no vaya acompañada de un conjunto de medidas destinadas a prevenir la delincuencia juvenil comporta graves limitaciones” (punto 17). La misma consideración se hizo en la Recomendación Número (87) 20 del Comité de Ministros del Consejo de Europa que en su primera parte señala la necesidad de la prevención para combatir la delincuencia juvenil. En la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI (RES/55/59 del 4 de Diciembre de 2000. Asamblea General de Naciones Unidas) los firmantes señalaron:

24. Reconocemos además con profunda preocupación que los niños y adolescentes en circunstancias difíciles corren a menudo el riesgo de convertirse en delincuentes o de caer fácilmente en las redes de los grupos delictivos,<sup>38</sup> incluidos los que se de-

<sup>36</sup> Cillero, Miguel, “Adolescentes y sistema penal. Proposiciones desde la Convención de los Derechos del Niño”, *cit.*, nota 7, p. 130. Es interesante al respecto que algunas legislaciones sudamericanas en la materia establecen los fines que consideran esenciales a los sistemas de justicia para adolescentes. Así, el artículo 4o. de la Ley núm. 40 que establece el Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia en Panamá establece que tiene tres finalidades primordiales: 1) la educación del individuo en los principios de la justicia, 2) la defensa de la sociedad y la seguridad ciudadana, y 3) la resocialización de los infractores. El artículo 44 de la Ley de Justicia Penal Juvenil de Costa Rica establece: “el proceso penal juvenil tendrá como objetivo establecer la existencia de un hecho delictivo, determinar quién es su autor o partícipe y ordenar la aplicación de las sanciones correspondientes. *Asimismo, buscará la reinserción del menor de edad en su familia y en la sociedad*, según los principios rectores establecidos en esta Ley”. El artículo 7o. de esta Ley señala que sus principios rectores son: “la protección integral del menor de edad, su interés superior, el respeto a sus derechos, su formación integral y la reinserción a su familia y la sociedad”.

<sup>37</sup> Beloff, Mary, “Algunas confusiones en torno a las consecuencias jurídicas de la conducta transgresora de la ley penal en los nuevos sistemas de justicia juvenil latinoamericanos”, *cit.*, nota 4, p. 32.

<sup>38</sup> En las leyes de justicia para adolescentes del país el peligro de que los adolescentes sean utilizados en la realización de actividades delictivas es considerado explícitamente en la Ley de Durango: “Artículo 46. Si en la averiguación practicada por la autoridad aparece

dican a la delincuencia organizada transnacional, y nos comprometemos a adoptar medidas de lucha para prevenir este fenómeno cada vez más frecuente y a incluir, cuando sea preciso, disposiciones relativas a la justicia de menores en los planes nacionales de desarrollo y en las estrategias internacionales de desarrollo, así como a incorporar la administración de la justicia de menores en nuestras políticas de financiación de la cooperación para el desarrollo.<sup>39</sup>

Como escribe Llobet,

parte fundamental de la *doctrina de la protección integral* es la elaboración de un programa de prevención de la delincuencia juvenil, procurando, conforme al principio de la dignidad de la persona humana, que los niños y adolescentes tengan las condiciones educativas y sociales que les permitan el pleno desarrollo de su personalidad.<sup>40</sup>

No hace falta investigar mucho para comprobar que las causas del incremento de la delincuencia, y de todas sus consecuencias, están en la ausencia de programas sociales adecuados que atiendan los derechos y necesidades de niños y adolescentes y no, generalmente, en los instrumentos jurídicos creados para combatirla. La comisión de delitos se reducirá cuando se reconozca el derecho de todos a tener una vida digna y se canalicen recursos suficientes para hacer efectiva esta norma ética de convivencia. Sólo una política pública fuer-

que el menor fue instigado, auxiliado o encubierto para la ejecución de la realización de las conductas tipificadas como delitos por el Código Penal o en las Leyes Estatales, por uno o varios mayores de edad, aquélla hará compulsiva de las actuaciones y las remitirá al Ministerio Público”.

<sup>39</sup> En los “Planes de acción para la aplicación de la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI” se establece un capítulo denominado “Medidas relativas a la justicia de menores” que establece: “Para dar cumplimiento y seguimiento a los compromisos contraídos con arreglo al párrafo 24 de la Declaración de Viena, se recomienda la adopción de las medidas concretas que figuran a continuación. A. Medidas nacionales. Individual y colectivamente, según proceda, los Estados se esforzarán por apoyar las medidas siguientes: a) prestar asistencia oportunamente a los niños y jóvenes que se encuentran en circunstancias difíciles a fin de impedir que recurran a actividades delictivas; b) fomentar la aplicación de prácticas de prevención del delito centradas en los menores que corran el riesgo de convertirse en delincuentes o de caer en las redes de los grupos delictivos, teniendo presentes los derechos de estos menores; c) fortalecer los regímenes de justicia de menores; d) incorporar en sus planes nacionales de desarrollo una estrategia integrada de prevención de la delincuencia juvenil y en favor de la justicia de menores; e) fomentar la reducción y la rehabilitación de los delincuentes juveniles; f) fomentar y, en caso necesario, apoyar la participación de la sociedad civil en la aplicación de prácticas para la prevención de la delincuencia juvenil”.

<sup>40</sup> Llobet Rodríguez, Javier, “La justicia penal juvenil en el derecho internacional de los derechos humanos”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Chile, Konrad Adenauer, 2002, p. 406.

te, diseñada para satisfacer y garantizar amplia e integralmente los derechos de niños y adolescentes, evitará el crecimiento de la delincuencia juvenil y evitará la expansión del sistema de justicia para adolescentes.<sup>41</sup> A éste no puede asignársele el objetivo de reducir la criminalidad. “La delincuencia juvenil se combate principalmente a través de una buena política social y no de una ‘buena’ política penal”. Como se afirma en las Reglas de Beijing (punto 1.4), la justicia de menores ha de concebirse como parte del proceso de desarrollo de cada país y debe ser administrada “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”. En México, hay pocas leyes que establecen que al sistema integral de justicia para adolescentes lo conforman también actividades de prevención, ejemplos de ello son las de Baja California Sur (artículo 14),<sup>42</sup> y Chiapas (artículo 1o.) donde incluso se estableció una Comisión de Prevención como parte del Consejo Estatal de Seguridad Pública (artículo 11 fracción X).<sup>43</sup>

Cuestión distinta es que, en virtud de que el sistema de justicia juvenil tiende a asegurar el bienestar de los jóvenes y forma parte, como dicen las Reglas Mínimas, del proceso de desarrollo nacional proyectado en el marco de la justicia social, no pueda tener una orientación punitiva o retributiva y su objetivo se enfoque a la prevención especial que, como escribe Tiffer, dirige

41 En esto ha insistido recientemente Liwski, Norberto Ignacio, “Hacia un sistema integral de justicia y políticas públicas acordes con el marco jurídico internacional”, *Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes*, México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, 2006, pp. 35 y ss.

42 Dice el artículo 14 de la Ley de Baja California Sur: “El sistema integral de justicia para adolescentes comprende el conjunto de instituciones, tribunales y autoridades especializadas interrelacionadas para la atención de los adolescentes en conflicto con la Ley Penal; en las materias de prevención, procuración, impartición de justicia y ejecución de medidas. Las autoridades previstas en la presente Ley, deberán conducirse con apego al orden jurídico y respeto a los derechos del adolescente, de manera congruente, oportuna y proporcional al hecho”.

43 En Sonora se señala que “el gobierno del estado y los ayuntamientos, en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables, promoverán, apoyarán, coordinarán y llevarán a cabo acciones encaminadas a la prevención y protección del adolescente en contra de actos u omisiones que puedan afectar su desarrollo biológico, psicológico, moral y social. La función preventiva y protectora del gobierno del estado se ejercerá a través de las secretarías de Educación y Cultura, de Salud Pública, de Gobierno, de Desarrollo Social, de la Secretaría Ejecutiva de Seguridad Pública, de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social y del DIF estatal, de acuerdo con la competencia que las disposiciones aplicables les otorgan. Los ayuntamientos ejercerán dicha función a través de los sistemas municipales del Desarrollo Integral de la Familia o mediante las autoridades que los mismos determinen” (artículo 15).

sus efectos al sujeto considerado individualmente, o mejor dicho, se dirige al trasgresor; busca influir sobre quien ha delinquido, con el fin de que ya no vuelva a hacerlo; procura concretar los efectos de la pena en un cambio de actitud del infractor por medio de la enseñanza, programas de aprendizaje, tratamientos sicoterapéuticos, ayuda familiar y comunal, etcétera. Estos fines de la prevención deben ser aceptados por el autor, es necesario su consentimiento para evitar un tratamiento coactivo lesionante de la dignidad humana. Prevención especial puede significar también una atenuación o excusa de pena. En términos generales, el fin de la prevención especial consiste en la resocialización y la neutralización del individuo.<sup>44</sup>

El mismo Tiffer señala que la prevención especial se puede dividir en positiva y negativa. La primera, “trata de influir en el delincuente para resocializarlo e integrarlo en la comunidad”, y la segunda “busca influir en el delincuente para “sanearlo” apartándolo de la sociedad mediante el internamiento asegurador tendente a su neutralización”.

El efectivo cumplimiento de estos fines, que son la esencia del derecho penal juvenil, provoca que el sistema tenga que ser muy estricto en exigir el máximo respeto a la libertad y a los derechos y garantías de los adolescentes, en fomentar una respuesta educativa a las conductas ilícitas, en anteponer la rehabilitación o reintegración a la prevención general, a la defensa social o a la retribución, al tiempo que excluye las siguientes respuestas (que aunque pudieran parecer obvias es preciso volver a mencionar): un sistema ilimitado y duro de control punitivo (Cillero); un sistema paternalista; un sistema dirigido a satisfacer los deseos de venganza de la víctima y de la sociedad; y la vuelta a la “tutelarización” del ordenamiento o el establecimiento de normas que, con el pretexto de la protección, autoricen la privación de la libertad de los adolescentes, en situación de derechos vulnerados, de forma indefinida e indeterminada. Debido a que estos fines están excluidos y que los mismos pueden entrometerse en el sistema de forma oculta, hay que verificar, con mucha cautela, como trataremos de hacerlo en este trabajo, aspectos nucleares del sistema, como el catálogo de conductas que, en caso de su comisión u omisión constituyen delitos; las infracciones consideradas graves cuando son cometidas por adolescentes; el tiempo de duración de la medida cautelar de prisión preventiva, los máximos de duración de la privación de libertad, entre otras cuestiones importantes.

Pero también es importante aclarar que si bien el sistema de justicia para adolescentes es parte integrante del proceso de desarrollo nacional en el marco de la justicia social ello no significa que sea asistencia social. El derecho penal

<sup>44</sup> Tiffer, Carlos, “Desjudicialización y alternativas a la sanción privativa de libertad para jóvenes delincuentes”, *La sanción penal juvenil y sus alternativas en Costa Rica*, Costa Rica, ILANUD, UNICEF, UE, 1999, p. 162.

de adolescentes no es un derecho de asistencia social. Ni la mejor doctrina ni la normativa internacional ni la propia realidad lo conciben así, sino más bien como un derecho penal, esto es, de control social, que establece un marco de garantías jurídico-penales frente al poder punitivo del Estado “con la finalidad de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y el superior interés del menor”.<sup>45</sup> Sin embargo, no todas las leyes estatales en la materia parecen aceptar esta separación. El Código de Justicia para Adolescentes del Estado Libre y Soberano de Puebla señala que su objeto es establecer las bases de “un sistema integral de justicia y asistencia social” (artículo 1o.) y la Ley de Justicia para Menores para el Estado de Querétaro concibe que el sistema integral de justicia para menores “comprende la rehabilitación y asistencia social...”. Los operadores del sistema tendrán que ser muy cuidadosos para no producir una distorsión del principio de división de poderes confundiendo la función jurisdiccional con la de asistencia social que es una actividad, desde el punto de vista de las funciones estatales, que corresponde, no a la justicia, sino a la administración pública.

Con respecto a lo segundo, es importante decir que el sistema de justicia para adolescentes debe construirse para ser utilizado como última *ratio*. La propia Constitución impone minimizar su uso y hacer de él un último recurso. Esto significa que aun cuando se componga de normas, principios, órganos y procedimientos especializados y que, como señalan las reglas 2.3 y 5.1 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (“Reglas de Beijing”), esté orientado al bienestar de éstos,<sup>46</sup> responda a sus diversas necesidades y proteja sus derechos básicos, no puede dejar de considerarse que tiene carácter aflictivo. Como se señala en algunas leyes locales, se trata de “un sistema que en esencia, tiene un carácter aflictivo” (Durango, artículo 16 a); Quintana Roo, artículo 5o. fracción I; Hidalgo, artículo 4o. fracción I) y produce “efectos negativos” (Campeche, artículo 9o.; Quintana Roo, artículo 6o.; Aguascalientes, artículo 7o. fracción I; Sinaloa, artículo 5o.; Yucatán, artículo 4o.).

Esto es así, simplemente, porque es un sistema de justicia penal y, como tal, implica

45 Dolz-Lago, Manuel Jesús, *¿Qué hace un fiscal como tú en un sitio como éste? (La justicia penal juvenil es política social?)*, [http://www.oijj.org/documental\\_ficha.php?rel=SI&cod=1367&pags=0&avi=1&idioma=es](http://www.oijj.org/documental_ficha.php?rel=SI&cod=1367&pags=0&avi=1&idioma=es)

46 La CDN señala en el artículo 40.4 que el sistema de justicia para adolescentes dispondrá de diversas medidas para que “los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar”.

un mal que el Estado dirige con la intención de provocar un sufrimiento en la persona que infringió la ley penal. Se trata de un sufrimiento mínimo, proporcionado a las circunstancias de que el destinatario es un adolescente y al delito que haya cometido; pero eso no le hace perder el carácter de restricción coactiva de bienes y derechos, y de reproche.<sup>47</sup>

Como escribe Beloff, los sistemas de responsabilidad juvenil son sistemas penales que “implican un mal que el Estado dirige con la intención de provocar sufrimiento en la persona que infringió la ley”. Es un mal, dice, porque “cualquier ejercicio estatal coactivo/punitivo lleva implícita la violencia”.<sup>48</sup> Por ello es que debemos concebir al sistema de justicia para adolescentes como un medio de control social “subsidiario, de ninguna forma principal, de educación e inserción social”. Como escribe Dall’Anese: “aunque se afirmara que el proceso debe contribuir a la formación del menor, no cabe la menor duda que *per se*, se trata de una agresión deformante y un obstáculo para la reinserción del imputado”.<sup>49</sup>

Existe una justicia especializada concebida como mecanismo de protección pero uno de sus objetivos es, aunque pudiera parecer paradójico, “reducir en lo posible el número de casos en que haya de intervenir el sistema” (Campeche, artículo 13); por ello, la forma en que se construya, diseñe o configure éste, como analizaremos más adelante, debe siempre incluir normas e instrumentos que mitiguen “las consecuencias de la incidencia nociva, devastadora, del sistema penal sobre la infancia”.<sup>50</sup>

## II. EXTENSIÓN DEL ÁMBITO PROTECTOR DEL SISTEMA DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES

Para comprender y apreciar con claridad el ámbito normativo protector de la justicia para adolescentes en México, es preciso decir que las leyes estatales en la materia abren su texto a otras fuentes con la intención de extender y ampliar

<sup>47</sup> Beloff, Mary, “Algunas confusiones en torno a las consecuencias jurídicas de la conducta transgresora de la ley penal en los nuevos sistemas de justicia juvenil latinoamericanos”, *cit.*, nota 4, p. 35.

<sup>48</sup> Beloff, Mary, “Responsabilidad penal juvenil y derechos humanos”, *cit.*, nota 5, pp. 79 y 80.

<sup>49</sup> Dall’Anese, Francisco, *El proceso penal juvenil costarricense: principios y alternativas a la justicia*, [http://www.iin.oea.org/Cursos\\_a\\_distancia/Cursoprojur2004/Bibliografia\\_Sist.\\_Justicia\\_Juvenil\\_Mod\\_3/pdf/proceso\\_penal.pdf](http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Cursoprojur2004/Bibliografia_Sist._Justicia_Juvenil_Mod_3/pdf/proceso_penal.pdf), p. 269.

<sup>50</sup> Pesce Lavaggi, Eduardo, *Aproximación al estudio de la culpabilidad en el derecho penal juvenil*, [http://www.iin.oea.org/Cursos\\_a\\_distancia/Cursoprojur2004/Bibliografia\\_Sist.\\_Justicia\\_Juvenil\\_Mod\\_3/pdf/culpabilidad.pdf](http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Cursoprojur2004/Bibliografia_Sist._Justicia_Juvenil_Mod_3/pdf/culpabilidad.pdf), p. 369.

sus contenidos y garantizar un mayor número de derechos o reforzar la eficacia de los mismos.

Las legislaciones establecen que la interpretación de sus normas debe basarse en las Constituciones federal y local, las leyes estatales de derechos de los niños, la jurisprudencia o tesis emitidas por los tribunales federales o locales, y, los tratados internacionales (así, por ejemplo, Hidalgo, artículos 1o. y 5o.; Aguascalientes, artículo 6o.; Campeche, artículos 1o. y 21; Coahuila, artículo 12; Colima, artículos 1o. fracción IV y 3o. fracción VI; Estado de México, artículo 1o.; Tamaulipas, artículo 6o.). La única que establece, concretamente, las fuentes del derecho internacional a las que hay que recurrir para “llenar de contenido” su normatividad, es la Ley de Procuración e Impartición de Justicia para Adolescentes del Estado de Tlaxcala que obliga a recurrir a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Interamericana de Derechos Humanos (artículo 6o.). Hay otras leyes que definen las materias en las que procede la aplicación de normas de derecho internacional. En Oaxaca, por ejemplo, las formas alternativas de justicia se regularán de conformidad con los tratados internacionales (artículo 38); en Colima (artículo 140), en la etapa de ejecución de medidas, rigen las “Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos aprobadas por las Naciones Unidas”;<sup>51</sup> en Chihuahua, los adolescentes que estén cumpliendo medidas tendrán todos los “derechos establecidos en el sistema penitenciario para todas las personas, que sean compatibles con los principios que rigen esta Ley y los instrumentos internacionales específicos” (artículo 109 fracción XIV).

Donde se denota con mayor claridad la ampliación de contenidos y el sentido garantista que poseen las leyes estatales de justicia para adolescentes es en aquellos casos en que se extienden las fuentes de interpretación de sus normas no sólo a los tratados sino a los instrumentos internacionales en la materia.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> En la materia son de aplicación en el sistema de justicia para adolescentes: las Reglas y Principios de la Organización de las Naciones Unidas; Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos; Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos; Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión; Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad; Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley; Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley; y las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing).

<sup>52</sup> Dice Beloff: “ya sea a través de la jerarquía de las fuentes o a través de técnicas de interpretación de los derechos a la luz de los estándares que surgen de los instrumentos sobre derechos humanos; de declaración del reconocimiento expreso de los derechos humanos o cláusulas abiertas de derechos constitucionales, quien crea, aplica o interpreta el derecho no puede escapar a la pregunta acerca de la irradiación del derecho internacional de los derechos humanos en el otorgamiento de sentido a las normas del orden interno”, Beloff, Mary,

Así, por ejemplo, la Ley del Estado de Chiapas, no se refiere únicamente a los tratados internacionales como fuente de interpretación sino a los pactos, convenios, convenciones “y demás instrumentos internacionales” (artículo 11 fracción II), y la Ley de Yucatán señala que, entre los derechos de las víctimas, también están los que fijan los ordenamientos e instrumentos internacionales (artículos 4o. y 20 fracción XIII).

No puedo ahora extenderme en este importante tema pero es imprescindible señalar que lo anterior significa que para interpretar las normas contenidas en las leyes, no sólo se deben tomar en consideración los instrumentos convencionales o las declaraciones de carácter obligatorio, como la Declaración Universal de Derechos Humanos o la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, sino los no convencionales y, con ello, el conjunto de instrumentos originados en el sistema universal de las Naciones Unidas integrado por reglas, principios y directrices sobre los más variados temas en materia de derechos humanos y, concretamente, de justicia penal; que precisamente desarrollan los derechos garantizados en los tratados y convenciones.<sup>53</sup> Como escribe O’Donnell: “los instrumentos de derechos humanos de carácter no contractual incluyen, además de declaraciones, otros instrumentos denominados reglas mínimas, principios básicos, recomendaciones o códigos de conducta”. Las leyes de justicia para adolescentes que establecen como fuentes de interpretación los instrumentos internacionales les han otorgado vigencia y valor haciéndolos parte integrante del sistema obligando a los operadores jurídicos a tomarlas como referencia para interpretar el contenido de sus normas. Es decir, estos instrumentos pasan a conformar el contenido o sentido de las normas establecidas en las leyes y quienes las apliquen pueden y deben recurrir a ellos aunque no sean invocados por las partes ya que, como enseña Bovino, la inaplicación judicial de la norma contraria a las obligaciones internacionales no requiere solicitud puesto que su función “es... subrayar que la norma internacional en materia de derechos humanos integra el orden jurídico vigente y goza de una presunción de ejecutividad. Por ello, su invocación por la parte en el proceso, no es *conditio sine qua non* para su aplicación por el juez, que puede traerla al caso mediante la aplicación del principio *iuria curia novit*”.<sup>54</sup> Así, ingresan al

*Derechos fundamentales y derechos del niño*, República Dominicana, Escuela Nacional de la Judicatura, 2005, p. 39.

<sup>53</sup> Bovino, Alberto, “Instrumentos internacionales de derechos humanos no contractuales. Valor jurídico”, <http://www.pensamientopenal.com.ar/29sofilow.doc>.

<sup>54</sup> Citando a Mónica Pinto así lo señala, Bovino, Alberto, “Instrumentos no vinculantes de Naciones Unidas y derechos de la víctima”, *La responsabilidad del Estado frente a las víctimas del delito*, [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/jef\\_gabinete/derechos\\_humanos/pdf/publ\\_victimas.pdf](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/jef_gabinete/derechos_humanos/pdf/publ_victimas.pdf), p. 26.

ordenamiento las disposiciones de los instrumentos internacionales no convencionales<sup>55</sup> y, en consecuencia, los estados de la República “deben respetar las exigencias contenidas en estos instrumentos, pues están obligados a aplicar la doctrina sentada por los órganos internacionales de protección, únicos órganos competentes para determinar el significado, contenido y alcance de las disposiciones de los instrumentos convencionales u obligatorios”.<sup>56</sup>

Tampoco se puede dejar de considerar que las leyes de justicia para adolescentes del país encuentran sus principios orientadores en la denominada doctrina de la protección integral y ésta es “resultado de la aplicación de la normativa internacional sobre este tema”.<sup>57</sup> En consecuencia, recogen y expresan los principios de la misma<sup>58</sup> teniendo como fuente principal la Convención de Derechos del Niño (1990) y los siguientes instrumentos internacionales que conforman, en conjunto, las bases de dicha doctrina:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).
- Declaración de Derechos del Niño (1959).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

<sup>55</sup> En el ámbito europeo son importantes: la Recomendación 87 (20), sobre reacciones sociales ante la delincuencia juvenil, del 17 de septiembre de 1987, del Comité de Ministros del Consejo de Europa; la Resolución 78 (62), sobre transformación social y delincuencia juvenil, del 29 de noviembre de 1978, del Comité de Ministros del Consejo de Europa; y la Resolución del Parlamento Europeo A3-0172/92, del 8 de julio, sobre una Carta Europea de Derechos del Niño. Una recopilación importante sobre los documentos internacionales que contienen disposiciones protectoras de los niños es la realizada por Tamés Peña, Beatriz (comp.), *Los derechos del niño. Un compendio de instrumentos internacionales*, México, CNDH, 2005.

<sup>56</sup> Bovino, Alberto, *Instrumentos internacionales de derechos humanos no contractuales. Valor jurídico*, cit., nota 53.

<sup>57</sup> Armijo, Gilbert, “La tutela supraconstitucional de los derechos humanos en Costa Rica”, *Ius et Praxis*, núm. 1, 2003, p. 52. El Consejo Económico y Social en su resolución denominada “Reforma de la justicia de menores”, del 6 de abril de 2000, señaló en el punto 13: “los textos de las Naciones Unidas relativos a la justicia de menores y la Convención sobre los Derechos del Niño son instrumentos complementarios. Ciertas reglas formuladas en los instrumentos de las Naciones Unidas relativos a la justicia de menores fueron incorporadas al texto de la Convención. Algunas de las reglas que figuran en esos instrumentos habían sido pensadas expresamente para reforzar los derechos que pasaron a ser reconocidos a resultados de la Convención o para servir de guía para su interpretación”.

<sup>58</sup> Importante al respecto, el artículo 19 de la Ley de Baja California que señala: “Las autoridades encargadas de la aplicación de la presente Ley, ofrecerán, impartirán y evaluarán cursos especializados en materia de protección de niñas, niños y adolescentes de acuerdo con los lineamientos que se deriven de la doctrina de la protección integral de los derechos del niño de la Organización de las Naciones Unidas y demás normas aplicables para la formación inicial, la actualización y la capacitación continua de los servidores públicos del sistema de justicia para adolescentes”.

- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing, 1985, Resolución 40/33 de la Asamblea General).
- Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (Resolución 45/112 de la Asamblea General, 1991).
- Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad, 1990).
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre Medidas no Privativas de Libertad (Reglas de Tokio) adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1990.

Destaca, junto con lo anterior, que varias leyes estatales de justicia para adolescentes consagran como fuente de interpretación la doctrina internacional. Así lo hacen Nuevo León (artículo 6o.), Guanajuato (artículo 5o.), Durango (artículo 15), Zacatecas (artículo 9o.), Chihuahua (artículo 8o.), Oaxaca (artículo 8o.), Morelos (artículo 11) y Veracruz (artículo 5o.).

Recuérdese que se entiende por doctrina internacional “los pronunciamientos adoptados por un órgano competente a fin de interpretar o aclarar el contenido, alcance o valor jurídico de una disposición contenida en la normativa internacional o, eventualmente, una regla o principio de derecho consuetudinario vigente”.<sup>59</sup> Establecer como fuente de interpretación la doctrina internacional supone que los tribunales y operadores jurídicos del sistema deben tomar en cuenta, al momento de aplicar una norma, las interpretaciones realizadas por los órganos jurisdiccionales de derecho internacional público. En otras palabras, los jueces estarán vinculados por las interpretaciones realizadas por los órganos internacionales competentes. O’Donnell enseña que el sistema universal de derechos humanos está dotado de cuatro tipos de órganos: a) los comités de expertos independientes establecidos por ciertos tratados sobre derechos humanos y cuya competencia se limita a éstos; b) los órganos políticos de las Naciones Unidas; en particular, la Comisión de Derechos Humanos, único órgano político especializado en derechos humanos; c) la Subcomisión de Derechos Humanos, órgano subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos que tiene un mandato amplio y está compuesta por expertos independientes; y, d) los mecanismos temáticos, cuya competencia, definida por la Comisión de Derechos Humanos, se limita a temas específicos pero se extiende a todos los estados miembros de la organiza-

<sup>59</sup> O’Donnell, Daniel, *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, Bogotá, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004, p. 28.

ción. Dentro de los comités de expertos que emiten doctrina hay siete comités: 1) el de Derechos Humanos; 2) el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establecido por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas; 3) el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, establecido por la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; 4) el Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; 5) el Comité contra la Tortura y otros tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; 6) el de los Derechos del Niño, establecido por la Convención de los Derechos del Niño, y 7) el de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias.<sup>60</sup> Al ordenarse en las leyes de justicia para adolescentes que la doctrina internacional es fuente de interpretación, se acepta que los criterios establecidos por todos estos órganos son vinculantes para los órganos locales de aplicación jurídica.

De esta manera, las leyes de justicia para adolescentes incorporan la normativa internacional conformando un “muy comprensivo *corpus iuris* de derecho internacional de protección de los derechos de los niños”. El efecto que se produce es el refuerzo de la protección de los derechos fundamentales de las personas menores de edad. Ello aunado al principio de interpretación en favor de los derechos. Las normas pueden abrir su significado para reforzar u otorgar mayores derechos a los adolescentes pero no para restringirlos. “En el caso de que cualquier disposición de esta Ley o de los tratados internacionales en la materia que pudieran tener varias interpretaciones, prevalecerá aquella que proteja con mayor eficacia el derecho y garantías de los adolescentes”, dice la Ley de Tlaxcala (artículo 6o.).

<sup>60</sup> *Ibidem*, pp. 28-30.

Tabla 1. Leyes de justicia para adolescentes en los estados de la República

<i>Estado</i>	<i>Ley abrogada</i>	<i>Nombre de la ley</i>	<i>Fecha</i>		
			<i>Aprobación</i>	<i>Inicio de vigencia de la ley</i>	<i>Fecha de publicación en el Periódico Oficial</i>
Aguascalientes	Ley de Consejos Tutelares y Readaptación Social para Menores del Estado de Aguascalientes. (PO de 17-01-82)	Ley del Sistema de Justicia para Adolescentes del Estado de Aguascalientes.	8 de septiembre de 2006	12 de septiembre de 2006.	PO núm. 37 Decreto núm. 208 11 de septiembre de 2006
Baja California	Ley para Menores Infractores en el Estado de Baja California. (PO 53/24-12-93)	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Baja California.	12 de septiembre de 2006	1o. de marzo de 2007	PO núm. 45 Decreto núm. 246 27 de octubre de 2006
Baja California Sur	Ley del Consejo Tutelar para Menores Infractores Ley de Normas Mínimas para Menores Infractores.	Ley de Justicia para Adolescentes para el Estado de Baja California Sur.	12 de septiembre de 2006	180 días hábiles posteriores a su publicación.	Decreto núm. 1630 26 de octubre de 2006
Campeche	Ley para el Tratamiento de Menores Infractores del Estado de Campeche.	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Campeche.	11 de septiembre de 2006	13 de septiembre de 2006	PO núm. 3643 Decreto núm. 337 12 de septiembre de 2006

Chiapas	Ley para la Protección y el Tratamiento de Menores Infractores para el Estado de Chiapas (PO 01-09-93)	Ley que Establece el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes en el Estado de Chiapas.	22 de febrero de 2007	6 meses posteriores a su publicación	PO núm. 16 Decreto núm. 150 7 de marzo de 2007
Chihuahua	Código para la Protección y Defensa del Menor	Ley de Justicia Especial para Adolescentes Infractores del Estado de Chihuahua.	7 de septiembre de 2006	1 de julio de 2007	Decreto núm. 618 16 de septiembre de 2006
Coahuila	Ley para la Atención, Tratamiento y Adaptación de Menores en el Estado de Coahuila de Zaragoza. (PO 14-06-94)	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Coahuila de Zaragoza.	21 de agosto de 2006	12 de septiembre de 2006	1o. de septiembre de 2006
Colima	Ley Tutelar para Menores en el Estado de Colima.	Ley que Establece el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes del Estado de Colima.	22 de agosto de 2006	12 de septiembre de 2006	Decreto núm. 410
Distrito Federal	Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.	Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal.	16 de octubre de 2007	6 de octubre de 2008	14 de noviembre de 2007

Durango	Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Estado de Durango. (PO 38 D100 130579; PO 48 17-07-93 y PO 46 7-12-97)	Código de Justicia para Menores Infractores en el Estado de Durango.	11 de septiembre de 2006	12 de septiembre de 2006	PO núm. 5 Decreto núm. 293 11 de septiembre de 2006
Estado de México	Ley de Prevención Social y Tratamiento de Menores del Estado de México. (20-01-95 en <i>Gaceta del Gobierno</i> )	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de México.	21 de diciembre de 2006	25 de enero de 2007	Decreto núm. 29 25 de enero de 2007
Guanajuato	Ley de Justicia para Menores. (PO 74 Decreto 308 16-09-94)	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Guanajuato.	27 de julio de 2006	12 de septiembre de 2006	PO núm. 122 Decreto núm. 280 1o. de agosto de 2006
Guerrero		Ley de Tutela y de Asistencia Social para Menores Infractores del Estado de Guerrero.			
Hidalgo	Ley Tutelar para Menores Infractores del Estado de Hidalgo	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Hidalgo	12 de septiembre de 2006	Seis meses posteriores a su publicación	Decreto núm. 204 25 de septiembre de 2006
Jalisco	Ley de Menores Infractores del Estado de Jalisco (D 21202 22-12-2005)	Ley de Justicia Integral para Adolescentes del Estado de Jalisco	12 de septiembre de 2006	15 de febrero de 2007	Decreto núm. 21460 12 de septiembre de 2007
Michoacán	Ley Tutelar para Menores del Estado de Michoacán 27-08-79	Ley de Justicia Integral para Adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo	19 de diciembre de 2006	125 días posteriores a su publicación	POI 54 Decreto núm. 88 16 de enero de 2007

Morelos		Ley del Consejo Tutelar para Menores Infractores para el Estado de Morelos			
Nayarit	Ley del Consejo de Menores del Estado de Nayarit (21-04-93)	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Nayarit	7 de septiembre de 2006	12 de septiembre de 2006	9 de septiembre de 2006
Nuevo León	Ley del Consejo Estatal de Menores	Ley del Sistema Especial de Justicia para Adolescentes del Estado de Nuevo León	30 de agosto de 2006	12 de septiembre de 2006	Decreto núm. 415 10 de septiembre de 2006
Oaxaca	Ley de Tutela Pública para Menores Infractores del Estado de Oaxaca (05-03-94)	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Oaxaca		1o. de enero de 2007	16 de septiembre de 2006
Puebla	Ley del Consejo Tutelar para Menores Infractores del Estado Libre y Soberano de Puebla	Código de Justicia para Adolescentes del Estado Libre y Soberano de Puebla	8 de septiembre de 2006	7 de septiembre de 2006	6 de septiembre de 2006
Querétaro	Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Estado (16-12-93 PO "La Sombra de Arteaga").	Ley de Justicia para Menores para el Estado de Querétaro	6 de septiembre de 2006	16 de septiembre 2006	Decreto núm. 62 15 de septiembre de 2006
Quintana Roo	Ley del Consejo Tutelar para Menores Infractores del Estado (14-02-76)	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Quintana Roo	12 de septiembre de 2006	13 de septiembre de 2006	12 de septiembre de 2006

San Luis Potosí	Ley de Consejos Tutelares y de Readaptación Social para Menores del Estado de San Luis Potosí (Decreto núm. 32 Supl. 104 28-09-98)	Ley de Justicia para Menores del Estado de San Luis Potosí	9 de agosto de 2006	12 de septiembre de 2006	Decreto núm. 582 5 de septiembre de 2006
Sinaloa	Ley Orgánica del Consejo Tutelar para Menores del Estado de Sinaloa	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Sinaloa	7 de septiembre de 2006	Un año después de su publicación	P.O. núm. 109 Decreto núm. 397 11 de septiembre de 2006
Sonora	Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores del Estado de Sonora (BO 44 Sección I 03-06-85)	Sistema Integral de Justicia para Adolescentes		90 días posteriores a su publicación	BO 9 Ley 252 12 de septiembre de 2006
Tabasco	Ley Orgánica y de Procedimientos del Consejo Tutelar para Menores Infractores del Estado de Tabasco (PO 4265 13-07-83 última ref. PO 5962 27-10-99)	Ley que Establece el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes en el Estado de Tabasco		13 de septiembre de 2006	PO núm. 18 12 de septiembre de 2006
Tamaulipas	Ley del Sistema de Justicia Juvenil (PO 135 Decreto núm. 726 18-05-04)	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado	11 de septiembre de 2006	13 de septiembre de 2006	PO núm. 109 Decreto núm. LIX 584 12 de septiembre de 2006

Tlaxcala	Ley para la Orientación e Integración Social de Menores Infractores para el Estado de Tlaxcala (PO. 2a. ép. 10 D 83 19-12-03)	Ley de Procuración e Impartición de Justicia para Adolescentes del Estado de Tlaxcala	12 de septiembre de 2006	26 de septiembre de 2006	PO 2a. época Decreto núm. 93 25 de septiembre de 2006
Veracruz	Ley de Adaptación Social y de los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Estado de Veracruz (19-09-80)	Ley de Responsabilidad Juvenil para el Estado de Veracruz de Ignacio De la Llave	11 de septiembre de 2006	6 meses posteriores a su publicación	GO Ley 587 11 de septiembre de 2006
Yucatán	Ley para el Tratamiento y Protección de los Menores Infractores del Estado de Yucatán Decreto núm. 210 11-08-99	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Yucatán	29 de septiembre de 2006	15 de junio de 2006	Decreto núm. 712 1o. de septiembre de 2006
Zacatecas	Código Tutelar para Menores en el Estado de Zacatecas (Decreto núm. 237 26-04-86)	Ley de Justicia para Adolescentes en el Estado de Zacatecas	12 de septiembre de 2006	60 días posteriores a su publicación 29 de octubre de 2006	PO núm. 78 Decreto núm. 311 30 de septiembre de 2006