

La Ley para adolescentes para el Distrito Federal

Es ineficaz e inconstitucional para combatir la delincuencia juvenil

*Juan A. Castillo López**

*José G. Zuñiga Alegría***

Con antelación a la nueva Ley para Adolescentes para el Distrito Federal, se utilizó como instrumento jurídico, tendiente a combatir la delincuencia juvenil, a la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores. Sin embargo, esta ley trastocó el sentido aparentemente garantista por el que fue creada hasta ser catalogada como ineficaz e inconstitucional, pues con la finalidad de sancionar las conductas delictivas de los menores se creó un órgano administrativo con facultades eminentemente jurisdiccionales. Ahora, las expectativas para que la nueva ley realmente funja como instrumento adecuado para reducir la delincuencia juvenil decaen, debido a que reprodujo los mismos vicios de su antecesora, es decir, también es ineficaz e inconstitucional.

Before the new Law for Adolescents in Mexico City, it was used as a legal instrument aimed at combating juvenile delinquency, the Law for the Treatment of Juvenile Offenders. However, this law overturned the apparently guaranteeing meaning for which until being classified as ineffective and unconstitutional, because in order to punish the criminal behavior of children it was created an administrative body with eminently judicial powers. Now, expectations to really make new law act as a suitable instrument for reducing juvenile crime, decline since it reproduced the same vices of its preceding one, therefore, it is also ineffective and unconstitutional.

SUMARIO: Introducción / I. La prevención del delito / II. Directrices de Riad / III. Un nuevo paradigma, la reforma del artículo 18 constitucional / IV. Nueva legislación. Ley de Justicia para Adolescentes en el Distrito Federal / V. Conclusión / Bibliografía

* Profesores Investigadores del Departamento de Derecho, UAM-A.

Introducción

En relación a la justicia de menores se han instaurado en nuestro país dos modelos jurídicos, uno que correspondió al año de 1974 a través de la Ley del Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal, en donde se sustanciaban procedimientos a los menores por simples violaciones a normas de carácter administrativo, o para aquellos que se encontraran en estado de riesgo, así como a los denominados “incorregibles”.

Posteriormente, para el año de 1991, se legisló la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal (LTMI), que pretendió combatir la delincuencia juvenil a través de la prevención general y especial, motivo por el cual en su redacción se tomaron en cuenta los más adelantados principios de humanismo que debían de imperar en la materia penal, de entre ellos, el principio de legalidad, de presunción de inocencia y de oralidad en el procedimiento, el de instaurar un defensor de menores y en resarcir la reparación del daño por parte de los representantes del menor infractor. Estos principios se encontraban consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados y en los convenios de carácter Internacional.

Sin embargo, en la aplicación de la LTMI se transgredieron, entre otros, importantes derechos, debido a que se creó al Consejo de Menores como un organismo administrativo que determinaba sobre la responsabilidad social del menor, por medio de la consecución de un procedimiento que no era más que una réplica del sistema de enjuiciamiento penal de carácter jurisdiccional, quedando al descubierto un evidente atentado en contra del principio de división de poderes. Además, si el Consejo encontraba al menor como el perpetrador de una conducta ilícita, le imponía una medida de orientación, protección o tratamiento como una sanción que evidentemente equivalía a una pena, lo que de igual maneja infringía el contenido del artículo 21 constitucional, que establecía que la imposición de las penas era propia y exclusiva de la autoridad judicial, y que la investigación y persecución de los delitos correspondía al Ministerio Público. Violando, aún con este proceder, la Convención de los Derechos del Niño, que disponía que si un menor infringía las leyes penales su causa se resolvería sin dilación por un órgano judicial competente, independiente e imparcial.

Otro instrumento jurídico que pretendió utilizar a la prevención como medio para erradicar la delincuencia juvenil, lo fueron las Directrices de Riad, expedidas el 14 de diciembre de 1990. En sus principios, se anunció que la prevención de la delincuencia juvenil era parte esencial de la prevención del delito en la sociedad, por lo que se aconsejaba prestar especial atención a las políticas de prevención que favorecieran la socialización e integración de todos los niños, particularmente en el marco de la familia, la comunidad, la escuela y la acción de organizaciones voluntarias, pero el Estado mexicano fue indiferente para adoptar estas recomendaciones lo que apresuró la instauración de elevados índices de delincuencia juvenil.

Por ello, se hacía indispensable cambiar de paradigma y crear un nuevo modelo de justicia para los menores, por lo que fue necesario reformar con fecha doce de diciembre del dos mil cinco, el artículo 18 constitucional, con la finalidad de proyectar que el proceso que se le integre al menor por la comisión de una conducta delictiva debe ser acusatorio, parecido al que se tramita en materia penal para los adultos. Lo que fue secundado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al crear la Ley para Adolescentes, que entró en vigor el 6 de Octubre de 2008, al instituir un sistema integral de justicia penal para adolescentes y una jurisdicción especial para estos casos, así como instituciones, órganos y autoridades especializados destinados a la procuración y administración de esta clase de justicia. Esbozando que su principal objetivo sería lograr la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y sus capacidades. Sin embargo, demostraremos que la nueva legislación lo único que aportó fue el hecho de que a todo adolescente a quien se le atribuya la comisión de una conducta tipificada como delito por las leyes penales del Distrito Federal, debe ser juzgado por autoridades judiciales y no administrativas, como se acostumbraba anteriormente con la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, debido a que el resto de su contenido no es más que una copia de lo que prescriben la Convención de los Derechos del Niño y de su correspondiente Reglamentación, incluso, de lo que establecía la anterior Ley para el Tratamiento de Menores Infractores.

Una de las principales aspiraciones contenida en la exposición de motivos que creó la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal de 1991 LTMI, fue la de adoptar, como forma para combatir la delincuencia juvenil, la figura jurídica de la prevención, aduciendo que era precisamente en este nivel en donde existían un mayor número de posibilidades de corregir las conductas delictivas de los menores, que más tarde alcanzarían altos niveles de gravedad. Por eso, en su redacción, el legislador se propuso implantar una justicia congruente con los más adelantados principios de humanismo que debían imperar en la materia penal, es decir, erigir un sistema garantista que se aplicara con estricto apego a las garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados y en los convenios internacionales debidamente ratificados por nuestro país, en virtud de que estos derechos se encontraban notablemente limitados en el modelo anterior correspondiente a 1974, es decir, en la Ley del Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal, en donde se sustanciaban procedimientos a menores en estado de riesgo, o a los menores denominados como incorregibles, por simples violaciones a normas de carácter administrativo.

Con esta idea, se reconocieron en la implementación de la LTMI los principios de legalidad y presunción de inocencia con la evidente intención de evitar que ninguna medida fuera instaurada al menor, sin que previamente se haya comprobado la comisión de una conducta que estuviera prohibida por las leyes penales. Otras figuras que se adoptaron fueron la de erigir al defensor de menores; implantar el principio de oralidad en el procedimiento; crear el Consejo de Menores en sustitución del

En la aplicación de la LTMI, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1991, se transgredieron importantes derechos que terminaron por hacer de esta Ley un instrumento, tanto ineficaz como inconstitucional.

Consejo Tutelar de Menores; determinar la certidumbre del tiempo de permanencia del menor en los Centros de tratamiento, que fueron de seis meses a cinco años para el tratamiento en internación y de seis meses a un año para el de externación; en resarcir la reparación del daño a través de los legítimos representantes del menor; y en delimitar que los menores a quienes se aplicaría esta ley serían aquellos cuya edad oscilara entre los doce y menos de dieciocho años, ya que los menores de esa edad no eran considerados como sujetos peligrosos por no poseer plena conciencia

de sus actos. No obstante, si se diera el caso que de entre éstos llegaran a cometer alguna infracción, sólo serían sujetos a medidas de asistencia social.

Sin embargo, en la aplicación de la LTMI, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1991, se transgredieron importantes derechos que terminaron por hacer de esta Ley un instrumento, tanto ineficaz como inconstitucional, esto fue causado por las siguientes razones:

- 1) En el momento de la vigencia de esta Ley, los menores eran considerados como inimputables por lo que se les excluyó de la aplicación del Derecho Penal a través de un órgano jurisdiccional, y en su lugar se creó un organismo de corte eminentemente administrativo, que fue el “Consejo de Menores”, que era el encargado de sustanciar el procedimiento tendente a delimitar la responsabilidad social del menor infractor y dictarle las medidas de orientación, protección o tratamiento con la finalidad de adaptarlo a la sociedad. Sólo que el procedimiento administrativo, en sentido material, no fue más que una réplica del sistema de enjuiciamiento penal de carácter jurisdiccional. Por lo que quedaba al descubierto el flagrante atentado en contra del principio de división de poderes, toda vez que la LTMI reconocía al Consejo de Menores como órgano administrativo, pero al mismo tiempo le atribuía facultades que correspondían al Poder Judicial.
- 2) En el entendido de que los menores de dieciocho años de edad no podían ser sujetos a proceso ante autoridades judiciales por ser inimputables, debe sostenerse que tampoco debieron ser considerados como delincuentes a los que se aplicó la ley penal por conducto del Consejo de Menores, para imponerles, con un lenguaje atípico, una sanción que era el equivalente a una pena. En este sentido, debemos recordar que el artículo 21 constitucional establecía que la imposición de las penas era propia y exclusiva de la autoridad judicial, y que la investigación y persecución de los delitos correspondía al Ministerio Público. Por ello, el Consejo de Menores, como órgano administrativo desconcentrado,

en aquel entonces, de la Secretaría de Gobernación, contravenía lo dispuesto por este numeral de la Constitución Federal, en atención a que las medidas de tratamiento interno que se aplicaban a los jóvenes consistían primordialmente en privación o restricción coactiva de bienes y derechos, y esa facultad le competía exclusivamente al Poder Judicial. Por tanto, resultaba anacrónico sostener que las medidas que se imponían a los menores no eran sanciones.

3) Detrás de la LTMI, que reconocía al Consejo de Menores como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, se encontraba un instrumento internacional plenamente ratificado por nuestro país que es la Convención de los Derechos del Niño, en cuyo artículo 40 disponía que cuando se alegará que un menor infringió las leyes penales, su causa se resolvería sin dilación por un órgano judicial competente, independiente e imparcial. El numeral de referencia prescribe:

Artículo 40.

Los Estados Partes reconocen (...)

- b) Que todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes se le garantice, por lo menos, lo siguiente:
- c) Que la causa será dirimida sin demora por autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial (...)¹

Es evidente la contradicción de este precepto, en relación con la competencia que se le atribuyó a un órgano administrativo para resolver la situación jurídica de los menores que delinquían, por lo que es claro que la LTMI mantenía su fundamento en una concepción errónea de la materia de menores, a los que persistía en ubicar fuera del Derecho Penal y de su correspondiente jurisdicción, pero dentro de una potestad administrativa.

4) Porque confluían en la Unidad Administrativa encargada de la Prevención y Tratamiento de Menores (DGPTM), que no dependía del Consejo de Menores por haber sido técnicamente autónoma, facultades esencialmente incompatibles y aún excluyentes, como lo eran la procuración de justicia, que realizaba por conducto del Comisionado de Menores que venía a ser como el representante de la sociedad; la realización del diagnóstico biopsicosocial, y la ejecución de las medidas de tratamiento. Lo que no sólo vulneraba la seguridad jurídica, sino que constituía un perturbador retorno al sistema de enjuiciamiento inquisitorial, en sentido opuesto al enaltecido principio de legalidad y al equilibrio de las potestades que inspiraron el surgimiento de la LTMI, dejando en la aplicación de estas

¹ Convención Internacional de los Derechos del Niño, abierta a su firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989. Aprobada por México mediante decreto del 25 de enero de 1991, artículo 40.

Sección Doctrina

funciones un resquicio para hacer uso del despotismo y la arbitrariedad. Así lo demuestra el numeral 35 de la ley aludida:

Artículo 35. La Unidad administrativa encargada de la prevención y tratamiento de menores, desempeñará las funciones que a continuación se señalan:

I (...)

- II. La de procuración, que se ejercerá por medio de los comisionados y que tiene por objeto proteger los derechos y los intereses legítimos de las personas afectadas por las infracciones que se atribuyan a menores, así como los intereses de la sociedad en general, conforme a lo siguiente:
- a) Investigar las infracciones cometidas por los menores, que le sean turnadas por el Ministerio Público, conforme a lo previsto en las reglas de integración de la investigación de infracciones de esta Ley;
 - b) Requerir al Ministerio Público y a sus auxiliares, a fin de que los menores sujetos a investigación le sean remitidos de inmediato;
 - c) Practicar las diligencias de carácter complementario que sean conducentes a la comprobación de los elementos constitutivos de las infracciones, así como las tendientes a comprobar la participación del menor en los hechos;
 - d) Tomar declaración al menor, ante la presencia de su defensor;
 - e) Recibir testimonios, dar fe de los hechos y de las circunstancias del caso, así como de los instrumentos objetos y productos de la infracción, pudiendo allegarse cualquier medio de convicción que permita el conocimiento de la verdad histórica;
 - f) Intervenir, conforme a los intereses de la sociedad, en el procedimiento que se instruya a los presuntos infractores ante la Sala Superior y los consejeros, así como en la ejecución de las medidas de orientación, de protección y de tratamiento que se les apliquen;
 - g) Solicitar a los consejeros unitarios se giren las órdenes de localización y presentación que se requieran para el esclarecimiento de los hechos materia del procedimiento;
 - h) Intervenir ante los consejeros unitarios en el procedimiento de conciliación que se lleve a cabo entre los afectados y los representantes del menor y, en su caso, los responsables solidarios y subsidiarios, en relación con el pago de los daños y perjuicios causados como consecuencia de las infracciones cometidas por los menores;
 - i) Aportar en representación de los intereses sociales, las pruebas pertinentes y promover en el procedimiento las diligencias conducentes al esclarecimiento de los hechos que se le atribuyan al menor;
 - j) Formular los alegatos en cada uno de los casos en que intervenga, solicitando la aplicación de las medidas de orientación, de protección y de

tratamiento que correspondan, y promover la suspensión o la terminación del procedimiento;

- k) Interponer, en representación de los intereses sociales, los recursos procedentes, en los términos de la presente Ley;
 - l) Promover la recusación de los integrantes de la Sala Superior y de los consejeros unitarios, cuando los mismos no se inhiban de conocer, de conformidad con lo establecido en este ordenamiento legal;
 - m) Poner a los menores a disposición de los consejeros, cuando de las investigaciones realizadas se desprenda su participación en la comisión de una infracción tipificada como delito en las leyes penales; y
 - n) Velar porque el principio de legalidad, en el ámbito de su competencia, no sea conculcado, promoviendo que el procedimiento se desahogue en forma expedita y oportuna;
- III. La de diagnóstico, tratamiento, seguimiento y servicios auxiliares, que tienen por objeto practicar el estudio biopsicosocial, ejecutar las medidas de tratamiento ordenadas por los consejeros unitarios, reforzar y consolidar la adaptación social del menor (...)²

Si el menor, después de concluido el procedimiento, resultaba plenamente responsable de la conducta ilícita atribuida por el Comisionado de Menores, se le imponía por el Consejo de Menores una medida de orientación, protección o tratamiento, que a su vez era ejecutada por la propia Unidad Administrativa encargada de la Prevención y Tratamiento de Menores, por lo que, sin tratar de cuestionar la honestidad de quienes fungían como titulares de la Unidad, el hecho simple de que el acusador y el ejecutor estuvieran representados en la misma entidad, interfería con toda intención de congruencia y apego al orden constitucional. Como antaño, resultaba que el acusador hacía las veces de ejecutor.

Esta circunstancia aún se mantuvo en el Reglamento Interno del Centro de Diagnóstico para Varones, emitido el 25 de julio de 2000, y del propio para las Mujeres, del 4 de octubre del mismo año, cuando ya habían transcurrido aproximadamente siete años después de que fue publicado el Acuerdo de las Normas para el Funcionamiento de los Centros de Diagnóstico y de Tratamiento de Menores (NFCDTM), que emitió el Secretario de Gobernación, José Patrocinio González Blanco Garrido, el 19 de agosto de 1993. En el artículo cuarto transitorio apresuraba a la Unidad Administrativa encargada de la Prevención y Tratamiento de Menores para que emitiera, a la brevedad posible, los manuales de organización y de procedimientos de los centros y sus reglamentos internos, con la finalidad de dotar a éstos de los instrumentos idóneos para que, previa capacitación y actualización del personal técnico, administrativo y de seguridad, se optimizara la funcionalidad de los centros.

² Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, 24 de diciembre de 1991, artículo 35.

Sección Doctrina

Incluso, aún persistió tal incongruencia en el Reglamento que se creó en términos del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de mayo de 2002, por el que los Centros de Tratamiento de Varones, de Desarrollo Integral para Menores, de Desarrollo y Tratamiento para Mujeres, de Atención Especial Dr. Alfonso Quiroz Cuarón y el Interdisciplinario de Tratamiento Externo, pasaron a formar parte del Órgano Administrativo Desconcentrado



Se aplicarán, de conformidad con la ley de la materia, las medidas de orientación, protección y tratamiento, externo o interno, a los menores infractores, tendientes a su adaptación social.

Prevención y Readaptación Social dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública, cuya Dirección General, denominada de Prevención y Tratamiento de Menores, tenía entre otras funciones, de conformidad con el artículo 13, la de aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento, supervisar las acciones de procuración de justicia prevista en la Ley de Tratamiento para Menores Infractores y realizar el estudio biopsicosocial. El numeral de referencia disponía:

Artículo 13. El titular de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores tendrá las funciones siguientes:

- I. Organizar y coordinar las actividades normativas y operativas de prevención general y especial en materia de menores infractores.
- II. Aplicar, de conformidad con la ley de la materia, las medidas de orientación, protección y tratamiento, externo o interno, a los menores infractores, tendientes a su adaptación social.
(...)
- IV. Establecer la coordinación necesaria con otras dependencias y entidades del sector público o instituciones de los sectores privado y social, para formular, ejecutar y evaluar programas de prevención de conductas parasociales y antisociales de menores de edad.
(...)
- X. Coordinar y supervisar las acciones desarrolladas por los comisionados en sus funciones de procuración de justicia, previstas en la Ley de Tratamiento de Menores, con el objeto de proteger los derechos y los intereses legítimos de las personas afectadas por las infracciones cometidas por los menores,

así como los intereses de la sociedad en general, de conformidad con la legislación aplicable.

(...)

- XII. Supervisar que se realice oportunamente el estudio biopsicosocial de los menores que se encuentren a disposición del Consejo de Menores y ejecutar las medidas de tratamiento ordenadas por los consejeros unitarios.³

I. La prevención del delito

En términos del numeral 34 de la LTMI, se reconoció para el efecto de evitar la realización de conductas delictivas de los menores, a la prevención general y la especial, definiendo a la general como toda actividad dirigida a evitar la realización de conductas delictivas, y a la especial, como el tratamiento individualizado a los menores que habían delinquido. El artículo en mención determinaba:

Artículo 34.

Para los efectos de la presente Ley, se entiende por prevención general el conjunto de actividades dirigidas a evitar la realización de conductas constitutivas de infracciones a las leyes penales y, por prevención especial, el tratamiento individualizado que se proporciona a los menores que han infringido dichas disposiciones, para impedir su reiteración.⁴

Ambas prevenciones, también estaban encomendadas a la Unidad Administrativa encargada de la Prevención y Tratamiento de Menores, que tenía por objeto realizar las actividades normativas y operativas en este rubro. Respecto de la prevención general, sus alcances fueron mínimos, ya que se hicieron consistir en pláticas en las escuelas con personal insuficiente e inadecuado, y en cuanto a la especial, a través de las siguientes medidas:

- a) De orientación, que consistieron en amonestación; apercebimiento; terapia ocupacional; formación ética, educativa y cultural; recreación y deporte, con fundamento en el artículo 97 de la LTMI.
- b) De protección, que comprendían, con fundamento en el artículo 103 de la LTMI, el arraigo familiar; el traslado al lugar donde se encontrara el domicilio familiar; la inducción para asistir a instituciones especializadas; la prohibición de asistir a determinados lugares; de conducir vehículos y de utilizar los

³ Reglamento por el que los centros de Tratamiento de Varones, de Desarrollo Integral para Menores, de Desarrollo y Tratamiento para Mujeres, de Atención Especial Dr. Alfonso Quiroz Cuarón y el Interdisciplinario de Tratamiento Externo, pasaron a formar parte del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública, de fecha 6 de mayo de 2002, artículo 13.

⁴ *Op. cit.*, artículo 34.

Sección Doctrina

instrumentos, objetos y productos que se hayan utilizado para realizar el acto delictivo en los términos que determinaba la legislación penal.

La finalidad de las dos medidas descritas, según se desprendía del artículo 96 de la LTMI era lograr que el menor que cometió infracciones que correspondían a ilícitos tipificados en las leyes penales, no volviera a incurrir en esas conductas.

- C) De tratamiento, que podía darse en externación o internación. Esta medida, en términos del artículo 110 de la LTMI, consistía en aplicar sistemas o métodos especializados e interdisciplinarios con ayuda de diversas disciplinas, ciencias y técnicas para que a partir de un diagnóstico integral de personalidad se proporcionara la adaptación social al menor infractor. El tratamiento era dirigido al menor con el apoyo de su familia para reforzar su autoestima, propiciar un sano equilibrio en todos los aspectos de su vida, modificar su estructura biopsicosocial, introyectarle nuevos valores para hacerlo respetuoso de las normas morales, sociales y legales, fomentar sentimientos de solidaridad y hacerlo consciente de los daños y perjuicios que podía ocasionar su inobservancia.

Se presumía, con apoyo en el artículo 111 de la LTMI, que el tratamiento era “Integral”, porque incidiría en todos los aspectos que conformaban el desarrollo biopsicosocial del menor. “Secuencial”, porque conferiría una evolución ordenada en función de sus potencialidades. “Interdisciplinario”, por la participación de técnicos de diversas disciplinas en los programas de tratamiento. Y “Dirigido al menor con apoyo familiar”, porque el tratamiento se adecuaría a las características propias de cada menor y de su familia. El precepto disponía:

Artículo III.

El tratamiento deberá ser integral, secuencial, interdisciplinario y dirigido al menor con apoyo de su familia, y tendrá por objeto:

- I. Lograr su autoestima a través del desarrollo de sus potencialidades y de autodisciplina necesaria para propiciar en el futuro el equilibrio entre sus condiciones de vida individual, familiar y colectiva,
- II. Modificar los factores negativos de su estructura biopsicosocial para propiciar un desarrollo armónico, útil y sano.
- III. Promover y propiciar la estructuración de valores y la formación de hábitos que contribuyan al adecuado desarrollo de su personalidad.
- IV. Reforzar el reconocimiento y respeto de las normas morales, sociales y legales, y de los valores que éstas tutelan; así como llevarlo al conocimiento de los posibles daños y perjuicios que pueda producirle su inobservancia; y
- V. Fomentar los sentimientos de solidaridad familiar, social, nacional y humana.⁵

⁵ *Op. cit.*, artículo 111.

Por su parte el numeral 112, en relación con el 117 de la LTMI, disponía que el tratamiento en externación se aplicaría en el medio sociofamiliar del menor o en hogares sustitutos. El de internación, en Centros con los que contaba la Unidad Administrativa Encargada de la Prevención y Tratamiento para clasificar convenientemente a los menores y proporcionarles un tratamiento diferenciado. Aunque para los casos más difíciles se contaba con establecimientos especiales. El artículo 112 de la LTMI refería:

Artículo 112.

El tratamiento se aplicará de acuerdo a las siguientes modalidades:

- I. En el medio sociofamiliar del menor o en hogares sustitutos, cuando se aplique el tratamiento externo; o
- II. En los centros que para tal efecto señale el Consejo de Menores, cuando se apliquen las medidas de tratamiento interno.⁶

(...)

Artículo 117.

La unidad administrativa encargada de la prevención y tratamiento de menores, contará con los centros de tratamiento internos que sean necesarios para lograr la adecuada clasificación y tratamiento diferenciado de menores.⁷

- D) Centro Especial de Tratamiento “Alfonso Quiroz Cuarón”. Con la finalidad de aplicar un tratamiento intensivo y prolongado a los jóvenes que revelaran alta inadaptación y pronóstico negativo, la autoridad ejecutora tenía que disponer de establecimientos especiales, según lo prescribía el artículo 118 de la LTMI. El numeral en cita, detallaba en sus fracciones seis circunstancias fundamentales que tenían que demostrarse antes de que se ordenara la canalización de un menor a este tipo de establecimientos, y eran:

Artículo 118.

(...)

- I. Gravedad de la infracción cometida;
- II. Alta agresividad;
- III. Elevada posibilidad de reincidencia;
- IV. Alteraciones importantes del comportamiento previo a la comisión de la conducta infractora;
- V. Falta de apoyo familiar; y

⁶ *Op. cit.*, artículo 112.

⁷ *Op. cit.*, artículo 117.

Sección Doctrina

VI. Ambiente social criminógeno.⁸

Las fracciones transcritas resaltaban tres grandes parámetros que se referían: al menor, su entorno y la gravedad de la conducta.

- En cuanto al menor, tenía que reflejar un perfil anómalo, exacerbado, peligroso, demostrar señales de propensión al crimen y con indicios de una presunta patología de la personalidad.
- En cuanto al entorno, se localizaban como detractores el ambiente social criminógeno y la falta de apoyo familiar.
- Y en cuanto a la conducta desplegada, que se hubiera cometido una infracción grave.

En consecuencia, Quiroz Cuarón era un Centro de Atención Especial para menores refractores al tratamiento convencional. Inadaptados en grado superlativo, proclives a la reincidencia y con antecedentes de alteraciones importantes del comportamiento previo a la comisión de la conducta infractora.

Sin embargo, el término “especial” acogido en la LTMJ poco tenía que ver con el diseño arquitectónico de Quiroz Cuarón, ya que al margen de la visión terapéutica del edificio para reivindicar a los más renuentes y volverlos al orden preestablecido, se construyó un acorazado donde imperó el despotismo y la segregación. Donde la tarea rehabilitatoria era adulterada por el carácter eminentemente punitivo de un sistema cuasi penitenciario donde el tratamiento fue relevado por el castigo, la técnica por el cerrojo y el espacio vital era sumamente limitado, lo que contribuyó al deterioro progresivo de la problemática biopsicosocial del menor. Se suponía que el vocablo “especial” tenía que hacer referencia a un tratamiento más intenso, sofisticado, personalizado y exhaustivo. Además de exigir un perfil más alto del personal encargado de aplicarlo.

Esta situación se agudizó si consideramos que el supuesto tratamiento especializado se componía de tres fases que se distinguieron una de la otra por su nivel de rigidez, que tendía a disminuir a medida que el menor conseguía avanzar.

- La primera fase, correspondiente al ingreso de los infractores, eran enclaus-trados en su celda alrededor de veinte horas diarias. De tal suerte que la posibilidad de diálogo se constreñía a un apurado e incómodo coloquio, casi siempre subrepticio y fugaz.
- En la segunda y tercera fases podían permanecer un poco más en el patio, incluso dialogar. La libre elección de títulos literarios era imposible, así que los textos solicitados se ajustaban al sano criterio de la autoridad ejecutora. La correspondencia era abierta y fluía hasta su destinatario sólo si recibía el visto bueno de las autoridades encargadas de aplicar el tratamiento, en fran-

⁸ *Op. cit.*, artículo 118.

ca contraposición de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, cuya normatividad prohibía ingerencias arbitrarias o ilegales en contra del menor.

Por ello, el hipotético tratamiento intensivo y especializado a que aludía el marco jurídico era letra muerta, ya que fue prácticamente desplazado de facto por un implacable y riguroso sistema de seguridad y vigilancia. Por eso no sorprende a nadie que no se consiguió subvenir el pronóstico negativo, ni paliar la elevada posibilidad de reincidencia mostrada por estos jóvenes y, por el contrario, el resentimiento social fue encumbrado hasta su cresta más álgida.

Por eso no sorprende a nadie que no se consiguió subvenir el pronóstico negativo, ni paliar la elevada posibilidad de reincidencia mostrada por estos jóvenes.

Posteriormente, con la finalidad de regular el funcionamiento de la generalidad de los establecimientos se promulgó la (NFCDTM), emitida por el titular de la dependencia en 1992 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1993, para encausar a sus huéspedes:

(...) dentro del más estricto respeto a los derechos humanos y de consolidarlos como instrumentos eficaces y humanitarios que proporcionen a los menores los elementos necesarios para que, al reintegrarse a su familia y a la sociedad, cuenten con un proyecto de vida creativo, digno y productivo. De esta manera podrá superarse la concepción tradicional de la punición o el castigo como única forma de trato hacia un núcleo social al mismo tiempo frágil y esperanzador (...) ⁹

Sin embargo, para esos años nos encontramos ante la presencia de un doble marco jurídico. Por una parte, la LTMI preceptuaba en su artículo 3, que al menor que se le atribuyera la comisión de una infracción recibiría un trato justo y humano, quedando prohibidos el maltrato, la incomunicación, la coacción psicológica o cualquier otra acción que pudiese atentarse contra su dignidad o, en su caso, con su integridad física o mental, con independencia que a los que rebelaran alta inadaptación y pronóstico negativo se les podía aplicar un tratamiento intensivo y prolongado en los Centros de Atención Especial, siempre y cuando cumplieran con los seis requisitos estatuidos por el numeral 118 de la LTMI, a saber, por haber cometido una infracción grave, poseer una fuerte tendencia para reincidir en conductas delictivas, ser agresivos, alterados y pertenecientes a familias criminógenas. Luego, resultó que la Normatividad para los Centros de Diagnóstico y Tratamiento para Menores demarcó como centros de atención especial a las Unidades de Tratamiento, a donde se remitía a los menores, previa evaluación del Consejo Técnico, cuando su conducta alterara gravemente el orden de los Centros.

⁹ Normatividad para los Centros de Diagnóstico y Tratamiento para Menores, emitida por el titular de la dependencia en 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1993.

Sección Doctrina

Es decir, para la LTMI, el Quiroz Cuarón, era un Centro de Atención Especial para los que demostraran una profunda inadaptación y pronóstico negativo, y para la NFCDTM, era un Centro para remitir a los internos desobedientes que comprometían la estabilidad de otros Centros de tratamiento.¹⁰ Por ende, el texto íntegro de la NFCDTM deformaba el objetivo primigenio de los “establecimientos especiales”. Los requisitos, perfiles y elementos a valorar, tan acuciosamente delimitados en la ley de la materia fueron tergiversados en esta redefinición. De un espacio físico reservado para tratar ciertos casos extremos, lo distorsionó en un lugar de castigo y confinamiento para quienes alteraban gravemente el orden de estos Centros o establecimientos no especiales.

El fundamento lo encontramos en el artículo 21 de la NFCDTM, que determinó:

Artículo 21.

Cuando la conducta del menor altere de manera grave el orden o la estabilidad de los Centros, el Director respectivo levantará un acta administrativa en presencia de dos testigos de asistencia y, previo desahogo del derecho de audiencia y defensa, se turnará el caso al Consejo Técnico, quien analizará el caso y rendirá su informe al Comité Técnico Interdisciplinario. Previo dictamen de éste se podrá enviar al menor a los Centros de Atención Especial, mediante resolución fundada y motivada del Consejo Unitario.

Tratándose de infracciones de gravedad, y tomando en consideración las circunstancias en que se cometieron, así como el bajo nivel de adaptación detectado en el menor durante su estancia en el Centro de Diagnóstico respectivo, se podrá solicitar por la Unidad encargada de la Prevención y Tratamiento de Menores al Consejo correspondiente, que en el caso de que se le sujete a medida de tratamiento en internación, sea canalizado directamente al Centro de Atención Especial.¹¹

Esto sin duda trastocó el planteamiento original de la LTMI y desdeñó las causas por las que se creó Quiroz Cuarón. Su cometido había mutado. Los sistemas o métodos especializados diseñados a partir de las ciencias, técnicas y disciplinas pertinentes para lograr la adaptación social, así como la seguridad y protección propias de un positivo ambiente familiar fueron meras utopías, discursos que sonaban más bien cáusticos para sus abatidos pobladores

¹⁰ La LTMI delineaba el perfil de los candidatos a los centros de tratamiento especial, y señalaba que éstos debían presentar alta inadaptación y pronóstico negativo, así como una serie de características y circunstancias, tales como elevada posibilidad de reincidencia, alta agresividad, falta de apoyo familiar, ambiente social criminógeno, alteraciones importantes del comportamiento previo a la comisión de la conducta infractora y que, además, ésta haya sido grave. No obstante, en la práctica eran canalizados al Centro de Atención Especial Dr. Alfonso Quiroz Cuarón los menores cuya conducta alterara de forma grave el orden o la estabilidad de los centros.

¹¹ *Op. cit.*, artículo 21.

Por todos estos motivos, es que la aplicación de la LTMi fue ineficaz, en virtud de haber soslayado el aspecto preventivo al que se refirió en tres numerales intrascendentes,¹² mientras que el grueso de su reglamentación constituía una amalgama del discurso correccional disfrazado y el derecho punitivo camuflado con un lenguaje atípico. Y porque en su aplicación el Estado mexicano soslayó lo preceptuado por las Directrices de Riad.

II. Directrices de Riad

En este instrumento se aconsejaba prestar especial atención a las políticas de prevención que favorecieran la socialización e integración de todos los niños, particularmente en el marco de la familia, la comunidad, la escuela, la formación profesional, el medio laboral, y mediante la acción de organizaciones voluntarias. Con esto se esperaba que en el contenido de los programas de prevención, se atendiera prioritariamente a las familias más vulnerables, se aportaran al menor los valores básicos en las escuelas y se les proporcionara cuidado y atención a los jóvenes que se encontraban en situación de riesgo. Así mismo, instaba a que se concediera atención especial a los niños que abandonan sus estudios o que no completaran su educación, como el de establecer servicios y programas de carácter comunitario que respaldaran las necesidades, problemas, intereses e inquietudes de los niños.

En su normatividad, se confiaba que los Estados parte promovieran y apoyaran firmemente la participación de los niños, padres, dirigentes de la comunidad y otros agentes importantes, como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG'S), en la elaboración y ejecución de programas de prevención, y aceptar el apoyo y asesoramiento del Grupo Interinstitucional de Coordinación sobre la Justicia de Menores para elaborar programas de prevención eficaces.

Las Directrices de Riad fueron aprobadas por la Asamblea General en su resolución 45/112 del 14 de diciembre de 1990. En el epígrafe de sus principios fundamentales se anunció que la prevención de la delincuencia juvenil es parte esencial de la prevención del delito en la sociedad. Se manifestó que si los jóvenes se dedicaban a realizar actividades lícitas y socialmente útiles enfocando su vida con criterio humanista, adquirirían actitudes no criminógenas, por lo que exhortó a la sociedad para que procurara un desarrollo armonioso de los adolescentes, respete y cultive su personalidad a partir de la primera infancia. Por tal motivo se propuso, desde aquél entonces, que se aplicara una política progresista de la prevención de la delincuen-

¹² Las prescripciones se encontraban en los artículos 33, 34 y 35 de la LTMi. Fue la Unidad Administrativa la designada para llevar a cabo las funciones de prevención, tanto general como especial, definiendo a la prevención general como el conjunto de actividades dirigidas a evitar la realización de conductas constitutivas de infracciones a las leyes penales, y la especial, como el tratamiento individualizado que se proporcionaba a los menores que habían infringido dichas disposiciones para impedir su reiteración.

Sección Doctrina

cia y se instauraran medidas para evitar penalizar y criminalizar al niño creando actividades educativas y de servicios que redujeran los impulsos, las necesidades y oportunidades en la comisión de las infracciones o en las condiciones que las propiciaran. Velando en todo momento por el interés general de los jóvenes para proteger su bienestar, su desarrollo y sus derechos.

En cuanto a la prevención general estipuló analizar y reseñar los programas, servicios y recursos disponibles así como definir las funciones de los organismos, instituciones y personal que se ocupan de las actividades de prevención. Diseñar métodos para disminuir las oportunidades que tienen los jóvenes para delinquir y hacer participar a la comunidad mediante una gama de servicios y programas. Estrechar la cooperación interdisciplinaria entre los gobiernos nacionales, estatales y municipales con la participación del sector privado, de ciudadanos y de organismos laborales en el cuidado del niño, en su educación sanitaria, social y judicial; y de servicios de aplicación de la normatividad para adoptar las medidas necesarias a efecto de prevenir la delincuencia juvenil. Así como el de hacer participar a los jóvenes en las políticas y procesos de prevención, incluida la utilización de los recursos comunitarios y la aplicación de programas de autoayuda juvenil y de indemnización y asistencia a las víctimas, asegurando la participación de personal especializado en todos los niveles.

Un aspecto de suma importancia adoptado en las Directrices es que se debe de prestar especial atención a las políticas de prevención que tiendan a favorecer la socialización e integración de los niños y jóvenes por conducto de la familia, la comunidad, los grupos de jóvenes que se encuentren en condiciones similares, la escuela, la formación profesional, el medio laboral y la acción de organizaciones voluntarias. En cuanto a la familia se asignó elevada prioridad a sus necesidades y bienestar obligando a los gobiernos y sociedad a preservar su integridad y estabilidad. Incluso, se plantó la posibilidad de colocar a los niños en hogares de guarda y adopción cuando hayan fracasado los intentos de la comunidad para auxiliar a los padres en cuanto a su cuidado y protección.

Otra medida propuesta, fue la de concebir programas para que las familias tuvieran la oportunidad de aprender las funciones y obligaciones de los padres en relación con el desarrollo y el cuidado de sus hijos, fomentando relaciones positivas entre padres e hijos. Y con el objeto de que se evitara victimizar, producir malos tratos y explotar a los niños y jóvenes en actividades delictivas, se planteó promulgar y aplicar leyes para prohibir estas situaciones.

En el rubro de la educación, además de la formación académica, se propuso enseñar y fomentar en los niños el respeto a su identidad propia, a los valores sociales del país, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. Desarrollar su personalidad, aptitudes y capacidad mental y física, para que tengan una actividad participativa y eficaz en el proceso educativo, y alentarlos para que comprendan y respeten opiniones diversas y diferencias culturales. Informarles sobre los alcances de su formación profesional y oportunidades de empleo y crear un sistema de

educación especial para jóvenes que se encuentren en situación de riesgo social, implantando programas de prevención, materiales didácticos, planes de estudio e instrumentos especializados.

La característica más importante de los sistemas escolares, se hacía consistir en que se deben de promover los niveles profesionales y educativos más elevados en lo que respecta a programas de estudio, métodos y criterios didácticos y de aprendizaje, y de contratación y formación docente capacitado. Por último, se propuso que los organismos gubernamentales confieran ayuda especial a niños y jóvenes que tengan dificultades con la asistencia, así como para los que abandonan sus estudios o estén imposibilitados para continuar su educación, a jornada completa financiada por el Estado cuando los padres o tutores no los puedan mantener.

En cuanto a la comunidad, se estableció el diseño de servicios y programas de carácter comunitario para que respondan a las necesidades, problemas, intereses e inquietudes de los jóvenes y les ofrezcan, al igual que sus familias, asesoramiento y orientación adecuados. Y se estableció dar alojamiento a los que no puedan seguir viviendo en sus hogares o que carezcan de él, además de otorgarles información acerca de otros servicios locales de alojamiento, empleo y otras fuentes de ayuda.

A los medios de comunicación, cine y televisión, se les invitó a que asumieran su responsabilidad social para reducir al mínimo el nivel de pornografía, drogadicción y violencia en sus mensajes y evitaran presentaciones degradantes de la mujer y de las relaciones interpersonales, fomentando los principios y modelos de carácter igualitario. Por último, se destacó que las Directrices se interpretarían en el marco de la Declaración de los Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de la Declaración de los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos del Niño, todos debidamente ratificados por México, en el contexto de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, conocida como las reglas de Beijing.

Debido a las graves deficiencias sobre la prevención del delito en la LTMI, y en prácticamente la indiferencia del Estado mexicano para adoptar las recomendaciones suscritas en las Directrices de Riad, repercutieron en que estas permanecieran en estado vegetativo mientras que los índices de criminalidad y reincidencia ascendieron más allá de la cifra oficial, debido a que los menores se involucraron más en actividades criminales por lo que evolucionó en forma vertiginosa y espectacular la delincuencia juvenil. En tanto que el Estado sostenía un discurso ajeno a las motivaciones profundas que realmente subyacían en la biografía individual y colectiva de los menores infractores. En lo individual, porque la mayoría de ellos, y siempre se ha sabido, provenían de familias menesterosas que habitan en las zonas marginadas, en donde sus integrantes cotidianamente se identifican y familiarizan con la astucia, la obscenidad y todo linaje de malignas influencias que amenazaban hundirles en el crimen. Y en lo colectivo, al germinar en nuestra sociedad la delincuencia organizada que se encuentra ya enquistada en el seno del subdesarrollo operando los

Sección Doctrina

negocios más lucrativos y perniciosos.

Así lo demuestra una encuesta realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI), que divulgó el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), en la que reveló que en los últimos cinco años más de 30 millones de mexicanos mayores de 18 años han sido víctimas de la delincuencia.¹³ Por ello, con cierta urgencia, se hacía imprescindible un cambio de paradigma en materia de protección de los derechos del niño y del adolescente, que fue alentado por un proyecto del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Asistencia del Delincuente (ILANUD), con la finalidad de cambiar la política criminal que permitiera superar el sistema tutelar de menores, aún vigente en varios estados de la República mexicana, y el aparentemente garantista contenido en la LTMI, por un sistema de control social garantista de naturaleza eminentemente penal que se adecuara específicamente a los adolescentes.



Con la finalidad de cambiar la política criminal que permitiera superar el sistema tutelar de menores, aún vigente en varios estados de la República mexicana, por un sistema de control social garantista de naturaleza eminentemente penal que se adecuara específicamente a los adolescentes.

La nueva premisa se hacía indispensable en virtud de que los dos sistemas anteriores, sustentados por el Estado mexicano, se volvieron anacrónicos e ineficaces por su especial forma de segregar y privar de su libertad a los adolescentes, a quienes se les trataba como inimputables por no ser penalmente, sino socialmente responsables, ahora se pretendía que el cambio de paradigma de la situación irregular por el de protección integral, resultara beneficioso al colocar al adolescente frente a su propio destino procesal penal. Al respecto Luigi Ferrajoli señaló:

La nueva premisa se hacía indispensable en virtud de que los dos sistemas anteriores, sustentados por el Estado mexicano, se volvieron anacrónicos e ineficaces por su especial forma de segregar y privar de su libertad a los adolescentes, a quienes se les trataba como inimputables por no ser penalmente, sino socialmente responsables, ahora se pretendía que el cambio de paradigma de la situación irregular por el de protección integral, resultara beneficioso al colocar al adolescente frente a su propio destino procesal penal. Al respecto Luigi Ferrajoli señaló:

El paradigma escogido, como lo señala Mary Beloff, ha sido el del derecho penal mínimo, que resulta incomparablemente menos gravoso y más respetuoso del adolescente que el viejo sistema “pedagógico” de las llamadas “sanciones blandas” impuestas informal, y de hecho, arbitrariamente. Ello por tres razones: Primero, por el recurso al derecho penal como extremo ratio (...) Segundo, por

¹³ Gerardo García Silva, “La reforma de la política criminal en México”, *Iter Criminis. Revista de ciencias penales*, Inacipe, núm. 14, tercera época, México, nov-dic., 2007, p. 133.

el riguroso respeto de todas las garantías penales y procesales de la taxatividad de los delitos a la comprobación de la ofensa y la culpabilidad, de la carga de la prueba al contradictorio y al derecho de defensa impuesto al sistema de derecho penal juvenil (...) En tercer lugar, por la minimización de las penas juveniles, a través de la existencia, en la mayor parte de los casos, de medidas socioeducativas alternativas a la privación de libertad y sólo en casos extremos de utilización de este tipo de medida (...)¹⁴

Fue por ello que, conjuntamente con la UNICEF, oficina de México, el ILANUD ejecutó, desde junio de 2006, un programa de sistematización de las mejores prácticas en temas de justicia juvenil para la promoción de reformas en el ámbito estatal y federal de nuestro país, con la única intención de adecuar el sistema de justicia penal juvenil a la Convención Internacional de los Derechos del Niño. De entre ellas cabe destacar la prestación de asistencia oportuna para los jóvenes que se encuentren en circunstancias difíciles y fomentar la aplicación de prácticas de prevención del delito.¹⁵

III. Un nuevo paradigma, la reforma del artículo 18 constitucional

Antes de reformar el artículo 18 constitucional, con fecha 30 de octubre de 2003, fue presentada ante el Congreso de la Unión una iniciativa con proyecto de decreto para reformar y adicionar ese precepto. En la exposición de motivos se reconoció enfáticamente que la justicia penal para menores no cumplió con el objetivo para el que fue diseñada, que su justicia administrativa fue ineficaz y que las autoridades infringían reiteradamente los derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes.

La justicia penal para menores de edad en nuestro país, no ha logrado cumplir con los objetivos para los cuales fue diseñada y, por tanto, no ha podido satisfacer las altas aspiraciones y reclamos de la sociedad frente al problema de la delincuencia protagonizada por niños y adolescentes. Los modelos de justicia administrativa que actualmente se aplican a nivel federal y local, han demostrado su falta de funcionalidad, lejos de ser sistemas eficaces, capaces de garantizar la adecuada protección de los intereses de los sujetos a los que se dirige, y de la colectividad en general, se ha convertido en un instrumento a través del cual, la autoridad violenta constantemente los derechos fundamentales de los miembros más vulnerables de la sociedad: los niños, las niñas y los adolescentes.

¹⁴ Emilio García Méndez y Mary Beloff, *Infancia, ley y democracia en América Latina*, Colombia, Bogotá, Temis, 1998, p. XII.

¹⁵ “Medidas relativas a la justicia de menores”, punto X de *Planes de acción A/56/L.70*, Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Asistencia del Delincuente, junio de 2006, pp. 58 y 59.

Sección Doctrina

La legislación vigente en la materia, se encuentra notoriamente retrasada en relación con las exigencias de un verdadero sistema de justicia penal para adolescentes, respetuoso de sus derechos y garantías, pero a su vez, capaz de responder a las demandas de seguridad y justicia de la población que sufre las consecuencias de ese problema social. Las leyes en vigor, continúan estructuradas en torno a principios de épocas pasadas, por lo que resulta inminente la necesidad de que sean revisadas y ajustadas a los tiempos y tendencias actuales.¹⁶

Para esto, se propuso que el proceso de redefinición del sistema de justicia para los menores consistiera en sentar las bases, los lineamientos y los principios constitucionales que permitieran la elaboración de una legislación que reflejara un sólido sustento en nuestra Constitución. Lo que fue del agrado de las “Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia y de Estudios Legislativos”, Segunda, por constituir un importante avance para que en toda la República mexicana se cumpliera con la Convención de los Derechos del Niño, y para que se respetaran y garantizaran de forma efectiva los derechos de todas las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio nacional.¹⁷

Finalmente, para estar acorde con el nuevo paradigma se hizo necesario que el 12 de diciembre de 2005, el artículo 18 constitucional, fuera reformado en su párrafo cuarto, y se le adicionaran los párrafos quinto y sexto, para crear un sistema integral de justicia que estaría a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para los adolescentes. En este nuevo sistema, la premisa principal fue garantizarles la debida práctica de los derechos que les reconoce la Constitución, además de ser aplicable a quienes perpetraran un delito tipificado por las leyes penales y contaran con una edad que oscilara entre los doce años cumplidos y menos de dieciocho.

Si la conducta desplegada por los menores merecía la instauración de medidas de orientación, protección o tratamiento, éstas tendrán como única finalidad la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y sus capacidades. Caso diferente sería para los menores de doce años que realicen una conducta prevista como delito, los que sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social. El precepto constitucional, prescribe:

Artículo 18 (...)

(...)

¹⁶ Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 18 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, LIX Legislatura, Primer Año, Primer Período Ordinario, 4 de noviembre de 2003.

¹⁷ Proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo cuarto y se adicionan los párrafos quinto, sexto y séptimo, recorriéndose en su orden los restantes del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, LIX Legislatura, Primer Año, Segundo Período Ordinario, 22 de abril de 2004.

(...)

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.¹⁸

Con esta reforma se proyecta que el proceso que se le instaure al menor por la comisión de una conducta delictiva sea eminentemente acusatorio, parecido al que se tramita en materia penal para los adultos, en donde el juzgador decidirá lo que en derecho corresponda en mérito a la acusación incoada en su contra. Incluso el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una tesis jurisprudencial en la que destacó cuatro notas esenciales sobre el nuevo sistema integral de justicia para adolescentes:

- 1) Que se basa en una concepción del adolescente como sujeto de responsabilidad, debido a que se abandona la noción de tutela y protección por una nueva concepción bajo la cual el menor es un sujeto pleno con derechos, pero también con responsabilidades, aún con su peculiar condición social de sujeto en desarrollo y dotado de autonomía jurídica y social en permanente evolución.

¹⁸ Proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo cuarto y se adicionan los párrafos quinto, sexto y séptimo, recorriéndose en su orden los restantes del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, LIX Legislatura, Segundo Año, Segundo Periodo Ordinario, 31 de marzo de 2005.

Sección Doctrina

- 2) Que el adolescente goza plenamente de los derechos y garantías propias de toda persona adulta, como todas aquellas que han sido reconocidas en los instrumentos internacionales y leyes nacionales, al estar sujeto a un proceso por la comisión de conductas tipificadas como delitos por las leyes penales, es decir, se le reconocen una serie de garantías en el procedimiento caracterizadas por su especial condición biopsicosocial de ser adolescente.
- 3) Que el sistema es de naturaleza penal, aunque especial o moralizada en razón del sujeto activo, pero al fin de cuentas de carácter eminentemente penal en cuanto a que las únicas conductas que son objeto de la justicia para adolescentes, son las que estén tipificadas en las leyes penales como delitos, por lo que ya no entran en este sistema los llamados “estados de peligro”, “situación irregular” o por las infracciones de orden administrativo como sucedía antaño.
- 4) Que el proceso jurisdiccional es de corte preponderantemente acusatorio, parecido a un procedimiento penal en donde el juzgador decidirá el derecho en función de la acusación que le es presentada.¹⁹

Cabe señalar, que aunque este precepto posibilitó la creación de un sistema integral de justicia, tuvieron que pasar aproximadamente tres años para que se legislara en

¹⁹ En un primer momento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación abordó la explicación doctrinaria de cada uno de los cuatro puntos tratados en su tesis, como notas esenciales sobre el sistema integral de justicia para adolescentes; para, posteriormente, emitir la siguiente tesis jurisprudencial: SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. SUS NOTAS ESENCIALES Y MARCO NORMATIVO. El sistema de justicia juvenil establecido con motivo de la reforma y adición al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es aplicable a quienes tengan entre 12 años cumplidos y menos de 18 años de edad, en lo relativo a la comisión de conductas delictuosas, según sean definidas en las leyes penales, se distingue por las siguientes notas esenciales: 1) se basa en una concepción del adolescente como sujeto de responsabilidad; 2) el adolescente goza a plenitud de derechos y garantías que le asisten, al estar sujeto a proceso por conductas delictuosas (el sistema es garantista); 3) el sistema es de naturaleza penal, aunque especial o moralizada, en razón del sujeto activo de las conductas ilícitas; y, 4) en lo que atañe al aspecto jurisdiccional procedimental es de corte preponderantemente acusatorio. Por otra parte, este sistema especializado de justicia encuentra sustento constitucional en los numerales 4º. y 18 de la Carta Magna, pues el primero de ellos prevé los postulados de protección integral de derechos fundamentales, mientras que el segundo establece, propiamente, las bases del sistema de justicia para adolescentes a nivel federal, estatal y del Distrito Federal. Además, el modelo expuesto también se sustenta en la doctrina de la protección integral de la infancia, postulada por la Organización de las Naciones Unidas y formalmente acogida por México con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

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

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo XXVIII, Tesis Jurisprudencial número 68/2008, septiembre de 2008, p. 624.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La justicia de menores a la luz de los criterios del Poder Judicial de la Federación*, México, SCJN, 2009, pp. 395-400.

el Distrito Federal el nuevo sistema jurídico denominado “La Justicia para Adolescentes”. Mientras tanto, se siguió aplicando la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores.

IV. Nueva legislación. Ley de Justicia para Adolescentes en el Distrito Federal

Con fecha veintiséis de diciembre de dos mil seis, fue presentada a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la iniciativa de Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal, la que fue aprobada el veintisiete de diciembre del mismo año. Sólo que el dos de febrero de dos mil siete fueron remitidas a la Asamblea Legislativa las observaciones del Jefe de Gobierno licenciado Marcelo Luis Ebrard Casaubón, al Decreto correspondiente. Las observaciones consistieron, básicamente, en que el Sistema de Justicia para Adolescentes debía garantizar los derechos que reconoce la Constitución para todo individuo, así como los específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos, debido a que la anterior LTMi se apartó de esos elementos constitucionales.

En los puntos considerandos del dictamen que le recayó a dichas observaciones se resaltó la necesidad de evitar conculcar las garantías de los adolescentes. En este sentido, las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia y de Seguridad Pública de la Asamblea Legislativa acordaron, en el quinto considerando, crear: un sistema integral de justicia penal para adolescentes; una jurisdicción especial para estos casos; instituciones, órganos y autoridades especializados destinados a la procuración y administración de justicia para adolescentes y diversos principios que reconozcan expresamente los derechos y garantías de los menores. El considerando determina:

QUINTO. Estas Comisiones compartimos las observaciones señaladas en el considerando que antecede, para lo cual se atienden de la siguiente forma: la creación de un sistema integral de justicia penal para adolescentes; la creación de una jurisdicción especial para estos casos, de conformidad con la Convención y el artículo 4º constitucional, que reconoce derechos pero a la vez, responsabilidad limitada a estos sujetos; el reconocimiento expreso de derechos y garantías procesales y de ejecución que corresponden a toda persona por el sólo hecho de serlo, más aquellos que corresponden a toda persona en proceso de maduración; el señalar una edad mínima y otra máxima de responsabilidad penal juvenil; el establecimiento del principio de reserva de ley; la creación de instituciones, órganos y autoridades especializados, en todos los niveles de gobierno, destinados a la procuración y administración de justicia para adolescentes y para la ejecución de las medidas; la consideración de los principios de protección integral y de interés superior del adolescente; la implementación de formas alternativas de juzgamiento de conformidad con el principio de mínima intervención; la crea-

Sección Doctrina

ción de un sistema donde se observen las garantías del debido proceso legal; la inclusión del principio de proporcionalidad entre conducta y medida sancionadora, y finalmente el internamiento como medida de último recurso. Al preverse en el texto constitucional la creación de un sistema integral, su regulación debe realizarse de modo que englobe a todos los subsistemas anotados con anterioridad. En consecuencia, esta iniciativa prevé la creación de órganos, autoridades y procedimientos específicos para salvaguardar los derechos de los adolescentes a los que se les impute la realización de una conducta definida como delito en la ley.

También se prevé la existencia de Agentes del Ministerio Público, Defensores de Oficio, Jueces y Magistrados especializados en la materia de justicia para adolescentes. Otro aspecto importante es el principio de especialidad, en este sistema de justicia para adolescentes, es el hecho de que los antecedentes y registros relacionados con los adolescentes sometidos a proceso o sancionados conforme a esta ley, en ningún caso podrán ser utilizados en otro juicio.²⁰

Finalmente, el Decreto que permitió crear la nueva Ley para Adolescentes entró en vigor a partir del 6 de octubre de 2008. Su principal objetivo es lograr la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y sus capacidades. Sin embargo, es conveniente apuntar que la nueva legislación lo único que aportó en realidad fue el hecho de que a todo adolescente a quien se le atribuyera la comisión de una conducta tipificada como delito por las leyes penales del Distrito Federal, fuera juzgado por autoridades judiciales y no administrativas, como se acostumbraba anteriormente en la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores. Suceso que sin duda alguna siempre tuvieron presente quienes promovieron la nueva legislación, pues ya era del dominio público que esta ley era inconstitucional.

Por eso se establecieron en su favor, en la Ley para Adolescentes para el Distrito Federal, como principios rectores en su aplicación e interpretación y con la finalidad de enmendar el error de la anterior legislación: el ser tratados como sujetos de derecho, velar por su formación integral, lograr su reinserción en la familia y sociedad y otros ¡trece principios más! que prescribieron en el artículo 10 de la mencionada Ley para Adolescentes, que por cierto no definieron. El numeral determina:

Artículo 10. Principios rectores

Son principios rectores para la interpretación y aplicación de esta Ley el respeto de los derechos de los adolescentes, el reconocimiento de su calidad como sujeto de derecho, su formación integral, la reinserción en su familia y en la sociedad.

²⁰ Dictamen de las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia y de Seguridad Pública de la Asamblea Legislativa respecto de las observaciones enviadas por el jefe de Gobierno al Decreto por el que se crea la Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal, de fecha 16 de octubre de 2007.

Así como los siguientes:

- I. Interés superior del niño
- II. Presunción de inocencia
- III. Reconocimiento expreso de todos sus derechos y garantías
- IV. Especialidad
- V. Mínima intervención
- VI. Celeridad procesal y flexibilidad
- VII. Proporcionalidad y racionalidad de la medida
- VIII. Transversalidad
- IX. Subsidiaridad
- X. Concentración de actuaciones
- XI. Contradicción
- XII. Continuidad; y
- XIII. Inmediación procesal.²¹

Por lo demás, salvo algunas disposiciones correspondientes a los capítulos de “las medidas”, el contenido de esta ley no es más que una burda copia de lo que prescribe la Convención de los Derechos del Niño que fue debidamente ratificada por México desde el 25 de enero de 1991; de la Reglamentación de la Convención de los Derechos del Niño dictada por su Comité, en su 44º período correspondiente al mes de febrero de 2007; y de su antecesora la LTMI.

Otras de sus disposiciones fueron tratadas con superficialidad como es el caso del diagnóstico. Algunas más no especificaron la forma adecuada para su aplicación, tal es el caso de la prevención y de las medidas de protección. Por otra parte, tampoco nada ilustra sobre el particular el Reglamento de la Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal en Materia de Ejecución de Medidas y Centros Especializados para Adolescentes, emitido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal del 2 de octubre de 2010 y publicado en la Gaceta Oficial el 10 del mismo mes y año.

Para demostrarlo, sólo citaremos algunos ejemplos:

- a) En cuanto a la individualización de la pena, el Comité redactor de la Reglamentación de la Convención de los Derechos del Niño determinó, en el punto 71, que la respuesta que se le dé al delito debe ser siempre proporcionada no sólo por las circunstancias y su gravedad, sino también por la edad, la menor culpabilidad y las necesidades del menor. Por su parte, en el artículo 58 de la Ley de Justicia para Adolescentes se estipuló de igual manera que el juez individualizará las medidas que resulten aplicables con base en la gravedad del

²¹ Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal, 6 de octubre de 2008, artículo 10.

Sección Doctrina

delito cometido, a la edad y a otras circunstancias como los medios empleados para ejecutar la conducta delictiva, la magnitud del daño, los vínculos de parentesco, la educación y las condiciones fisiológicas y psíquicas, entre otros. El precepto en mención indica:

Artículo 58. Individualización y adecuada media aplicable

El juez al dictar resolución definitiva, determinará las medidas aplicables y las individualizará dentro de los límites señalados, con base en la gravedad de la conducta tipificada como delito y la edad, tomando en cuenta:

- I. La naturaleza de la acción u omisión y los medios empleados para ejecutarla.
 - II. La magnitud del daño causado al bien jurídico o el peligro en que éste fue colocado;
 - III. Las circunstancias de tiempo, lugar, modo y ocasión del hecho realizado;
 - IV. La forma y grado de intervención del adolescente en la comisión de la conducta tipificada como delito;
 - V. Los vínculos e parentesco, amistad o relación entre el activo y el pasivo, así como su calidad y la de la víctima u ofendido;
 - VI. La edad, el nivel de educación, las costumbres, condiciones sociales, económicas y culturales del adolescente, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a realizar la conducta tipificada como delito. Cuando el procesado pertenezca a un grupo étnico o pueblo indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres;
 - VII. Las condiciones fisiológicas y psíquicas específicas en que se encontraba el adolescente en el momento de la comisión de la conducta tipificada como delito;
 - VIII. Las circunstancias del activo y pasivo antes y durante la comisión de la conducta tipificada como delito, que sean relevantes para individualizar la sanción, así como el comportamiento posterior del adolescente con relación a la conducta tipificada como delito; y
 - IX. Las demás circunstancias especiales del adolescente, que sean relevantes para determinar la posibilidad que tuvo de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.²²
- b) De acuerdo con la normatividad de la Convención de los Derechos del Niño, en su artículo 37, inciso a), y de los puntos 20, 23 y 79 de su Reglamento, dispusieron que la detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño, se llevaría a cabo de conformidad con las prescripciones legales y se utilizaría tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda. El artículo 59 de la Ley para Adolescentes prescribe con similitud

²² *Ibidem*, artículo 58.

que las medidas que deberán de cumplirse con privación de la libertad se aplicarán como último recurso y por el menor tiempo posible. El artículo invocado señala:

Artículo 59. Criterios para aplicar la medida

Las medidas que deban cumplirse en libertad son de aplicación prioritaria, en tanto las que implican privación de la libertad se aplicarán como último recurso y por el menor tiempo posible. Cuando se unifiquen medidas, deberá estarse a los máximos legales que para cada medida prevé la Ley, sin dejar de observar el avance que tenga el adolescente en su rehabilitación, tomándose en cuenta para lograr su libertad de manera anticipada y según lo determine la autoridad ejecutora.²³

- c) El artículo 18.2 de la Convención de los Derechos del Niño prescribió que, para los efectos de garantizar y promover los derechos enumerados en ese instrumento jurídico, los Estados partes prestarían la asistencia apropiada a los padres, y a los representantes legales, para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño, y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños. En cuanto a la nueva Ley para Adolescentes, en su artículo 101 se establece con similitud que la participación de los padres será fundamental para hacer cumplir la medida impuesta al adolescente, para lo cual deberán de asistir a diversos programas de apoyo a la familia, de escuelas para padres, de orientación y tratamiento de alcoholismo y drogas y atención psicológica o psiquiátrica. El numeral determina:

Las medidas que deban cumplirse en libertad son de aplicación prioritaria, en tanto las que implican privación de la libertad se aplicarán como último recurso y por el menor tiempo posible.

Artículo 101. La autoridad ejecutora para la reintegración del adolescente podrá incluir a padres, tutores o quienes ejerzan la patria potestad.

La participación de los padres, tutores o quienes ejerzan la patria potestad será fundamental para la ejecución y cumplimiento de la medida impuesta al adolescente. En este sentido, la Autoridad Ejecutora podrá incluir, si así lo estima conveniente alguna de las siguientes acciones, a fin de fortalecer y contribuir a la integración social y familiar del adolescente, asistiendo a:

²³ *Op. cit.*, artículo 59.

Sección Doctrina

- I. Programas comunitarios de apoyo y protección a la familia;
 - II. Programa de escuela para padres;
 - III. Programas de orientación y tratamiento de alcoholismo y/o drogadicción;
 - IV. Programas de atención psicológica y/o psiquiátrica;
 - V. Cursos o programas de orientación;
 - VI. Cualquier otro que contribuya a la integración social del adolescente.²⁴
- d) El Reglamento de la Convención de los Derechos del Niño, en su punto número 89, señala que todo menor en edad de escolaridad obligatoria tiene el derecho de recibir una enseñanza adaptada a sus necesidades y capacidades, y que sea destinada a prepararlo para su reinserción en la sociedad, además de tener derecho a recibir formación para ejercer una profesión que lo prepare para un futuro empleo. El artículo 115 de la Ley para Adolescentes también aduce que todo adolescente tiene derecho a obtener la educación básica por ser obligatoria, y hasta la educación preparatoria, y que el Centro de Internamiento aún le deberá de proporcionar instrucción técnica para que se desempeñe en un oficio, arte o profesión. El artículo refiere:

Artículo 115. Educación

Todo adolescente sentenciado sujeto a la medida de internamiento tiene derecho a la educación básica obligatoria que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y hasta educación preparatoria, según la etapa de formación académica en que se encuentre.

Cursada la educación básica, y en su caso la preparatoria, el Centro de Internamiento deberá proporcionar la instrucción técnica o formación práctica para el desempeño de un oficio, arte o profesión, de conformidad con las disposiciones aplicables y los convenios de colaboración que se celebren con las Secretarías en la materia.²⁵

Por lo que respecta a las normas que se trataron con superficialidad en la nueva ley, son las relativas a la realización del diagnóstico, veamos porqué:

- a) En la anterior LTMI, con fundamento en el artículo 90, se establecía que en el diagnóstico se estudiaba la estructura biopsicosocial del menor para conocer la etiología de su conducta infractora, situación que fue avalada en su momento por el Acuerdo que Estableció las Normas para el Funcionamiento de los Centros de Diagnóstico y Tratamiento de Menores de fecha 19 de agosto de 1993, en cuyo artículo 2º definió a los Centros de Diagnóstico como las Unidades Técnico Administrativas encargadas de efectuar los estudios

²⁴ *Op. cit.*, artículo 101.

²⁵ *Op. cit.*, artículo 115.

biopsicosociales que permitirían obtener una visión integral del menor, con el propósito de que el Comité Técnico Interdisciplinario pudiera determinar las causas de la conducta infractora y recomendar las medidas conducentes a su adaptación social.

Para los meses de julio y octubre de 2000, aún se delimitaba con cierta precisión los alcances del diagnóstico en el Reglamento Interno del Centro de Diagnóstico para Varones, y el correspondiente al de Mujeres, que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación en esos meses respectivamente, para que en su numeral 46 tratándose del Reglamento de Varones, y del artículo 48 del de Mujeres, se estipulara con idéntica redacción que los estudios biopsicosociales podían ser básicos o complementarios, siendo los primeros de trabajo social, psicológicos, pedagógicos y médicos, y los segundos, todos aquellos de diferentes especialidades que fueran necesarios de conformidad con las características del caso en particular. Disponiendo en los artículos 47 y 49 de ambos reglamentos que los básicos se realizarían a través de entrevistas personales y clínicas, investigaciones de campo, aplicación de batería de test, evaluaciones e interrogatorios. Ambas disposiciones referían:

Artículos 47 y 49 de los Reglamentos Internos de los Centros de Diagnóstico para Varones y Mujeres.

Los estudios biopsicosociales básicos se realizarán en las siguientes áreas:

- I. De Trabajo Social, cuyo objetivo es elaborar un estudio que permita conocer a través de la entrevista personal e investigaciones de campo, la estructura social y familiar del menor;
- II. De Psicología, cuyo objetivo es elaborar un estudio que permita conocer, a través de la entrevista clínica y la aplicación de la batería de test psicológicos, la estructura de la personalidad del menor;
- III. De Pedagogía, cuyo objetivo es elaborar un estudio pedagógico que permita, a través de la entrevista personal y la evaluación pedagógica, la detección e las competencias cognitivas, sociales, motoras, afectivas y de comunicación del menor;
- IV. De Medicina, cuyo objetivo es elaborar un estudio médico que permita conocer, a través del interrogatorio, la exploración física y las pruebas de laboratorio y de gabinete que se consideren necesarias, el estado físico y mental del menor, así como la existencia de algún tipo de patología que presente.²⁶

Sobre este tema, por lo que respecta a la nueva Ley para Adolescentes, la única referencia que se hace para efectuar el diagnóstico, sin señalar en absoluto de qué tipo lo requiere, la encontramos en el artículo 29 fracción VI, derivado de la resolución ini-

²⁶ Reglamento Interno del Centro de Diagnóstico para Varones del mes de julio de 2002, artículo 47, y Reglamento Interno del Centro de Diagnóstico para Mujeres de octubre de 2002, artículo 49.

Sección Doctrina

cial que dicta el juez al radicar el asunto y tomar la declaración inicial al adolescente para sujetarlo al proceso, con restricción o sin restricción de la libertad, ordenando exclusivamente que se practique el diagnóstico correspondiente. Lo mismo sucedió con el Reglamento de la Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal en Materia de Ejecución de Medidas y Centros Especializados para Adolescentes, publicado en la Gaceta Oficial el día 10 de octubre de 2008, que en su numeral 6, fracción V, sólo relata la obligación de efectuar el diagnóstico ordenado por el juez.

Tal omisión es inconcebible porque es precisamente a través del diagnóstico “biopsicosocial” que se pueden indagar las causas que motivan a delinquir al adolescente, y que fuera de las recomendaciones de las medidas pertinentes para obtener su integración social y familiar, es el que realmente proyecta el origen de la criminalidad juvenil.

Las normas de la nueva legislación para menores, que no especifican la forma adecuada para su debida aplicación, son:

- a) Aquellas que se derivan de la prevención general y especial, así como las correspondientes a la aplicación de las medidas. En cuanto a la prevención, la anterior LTMi establecía en su artículo 33, que la Unidad Administrativa llevaría a cabo las funciones de prevención general y especial, para que en el numeral 34, definiera a la prevención general como toda actividad dirigida a evitar la realización de conductas delictivas, y a la especial como el tratamiento individualizado que se proporcionaba a los menores que habían delinquido. Finalmente, en el artículo 35 fracción I, se ordenaba a la Unidad Administrativa realizar actividades normativas y operativas de prevención. Ahora, la nueva Ley para Adolescentes también cuenta con una Unidad Administrativa dependiente de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, a la que se ha encomendado las funciones de prevención general y especial, pero sin aludir nada más.

Por lo que respecta a las medidas, el artículo 40, último párrafo, de la Convención de los Derechos del Niño ya proponía utilizar diversas providencias con la evidente intención de que los niños fueran tratados apropiadamente para protegerlos, de tal manera que las medidas impuestas tenían que guardar proporción, tanto con las circunstancias como con la infracción realizada. De entre ellas planteó el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, además de otras alternativas de internación en diversas instituciones.

En este sentido, la anterior LTMi también aplicó medidas para adaptar socialmente al menor, a las que denominó de orientación, protección y tratamiento. El contenido de cada una de estas medidas tienen similitud con las que la nueva Ley para Adolescentes dispone en sus artículos 61, 67 y 83, por lo que, como lo hemos referido, su aporte no ayudará a cumplir con el objetivo planteado en la nueva legislación que es, con fundamento en el artículo 56, reintegrar social y familiarmente al

adolescente y brindarle una experiencia de legalidad para que valore los beneficios de la convivencia armónica, del civismo y del respeto a las normas y los derechos de los demás. El artículo 56 de la nueva Ley para Adolescentes dispone:

Artículo 56. La finalidad de las medidas sancionadoras.

Las medidas reguladas por esta Ley tienen como finalidad la reintegración social y familiar del adolescente y brindarle una experiencia de legalidad, así como valorar los beneficios de la convivencia armónica, del civismo y del respeto de las normas y de los derechos de los demás y serán impuestas por la autoridad judicial; se instrumentaran en lo posible, con la participación de la familia, de la comunidad y, en su caso, con el apoyo de los especialistas, atendiendo en todo momento a la protección integral y al interés superior del adolescente.²⁷

Por ejemplo, las medidas de orientación que prescribe el numeral 61 de la nueva Ley para Adolescentes es una copia de sus similares que se esgrimían en la LTMI y que son la amonestación, el apercibimiento, la prestación de servicios en favor de la comunidad o también llamada terapia ocupacional, la formación ética, educativa y cultural, así como la recreación y el deporte, con la salvedad de que en la nueva ley sí se definen esta clase de medidas.

En cuanto a las medidas de protección que señala esta ley en el artículo 67, resulta que se transcribieron de la anterior las correspondientes a la vigilancia familiar o arraigo familiar, prohibición de asistir a ciertos lugares, de conducir vehículos motorizados y obligación de acudir a determinadas instituciones. Las complementarias que prevé este numeral son la libertad asistida, la prohibición de residencia, de relacionarse con determinadas personas y la obligación de acudir a instituciones para recibir formación educativa, técnica, de orientación o asesoramiento y el de abstenerse en ingerir bebidas alcohólicas, narcóticos o psicotrópicos. En algunas de estas medidas se vale para su aplicación de la supervisión, como de igual forma acontecía en la anterior LTMI a través de la Unidad Administrativa encargada de la Prevención y Tratamiento de Menores y que no tuvo el éxito esperado, ahora en la Ley para Adolescentes se insiste en la vigilancia y supervisión, pero por conducto de la Unidad Administrativa encargada de la Prevención y Tratamiento de Adolescentes, dependiente de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, que es la Autoridad Ejecutora y la que, en términos del artículo 110 de la nueva Ley para Adolescentes, deberá designar a los funcionarios o personas bajo las cuales quedará la supervisión y vigilancia del cumplimiento de la medida, quienes podrán ser auxiliados por orientadores o supervisores pertenecientes a la propia Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, órganos gubernamentales o incluso no gubernamentales o miembros de la comunidad. Tal es el caso de la libertad asistida, al someter a vigilancia y supervisión al adolescente a un programa personalizado cuya finalidad consiste en inculcarle el aprecio por la vida en libertad y el respeto de los derechos de los demás.

²⁷ *Op. cit.*, artículo 56.

Sección Doctrina

En las restantes medidas sólo se prohíbe tajantemente al adolescente infringirlas sin que se haya indicado la forma apropiada de garantizar su exacta aplicación.

En cuanto al objeto de las medidas de tratamiento que el artículo 83 de la nueva legislación para menores invoca, son, con excepción de la restauración a la víctima prescrita en la fracción VI de ese numeral, exactamente las mismas que ya se prescribían en el artículo 111 de la anterior LTMI, aunque en la aplicación de este tratamiento, este último instrumento jurídico contemplaba dos clases de internamiento que era el de externación en el medio sociofamiliar o en hogares sustitutos y el de internación en los Centros de tratamiento, y para los menores que comprometieran la estabilidad de estos Centros y que revelaran alta inadaptación y pronóstico negativo, mostraran alta agresividad, posibilidad de reincidir en conductas graves y provinieran de un ambiente social criminógeno sin apoyo familiar, se les suministraba un tratamiento intensivo y prolongado en Centros de atención especial, como el denominado Alfonso Quiroz Cuarón.

Por su parte, la nueva Ley para Adolescentes sólo reconoce, con fundamento en el artículo 84, dos formas de internamiento que son:

- 1) Durante el tiempo libre a las actividades de trabajo, estudio o formación social o comunitaria del adolescente; y
- 2) En Centros especializados que consiste en privarlo de la libertad cuando haya realizado una conducta tipificada como delito grave en los términos del numeral 30, que puede ser homicidio, lesiones, secuestro, tráfico de menores, retención y sustracción de menores e incapaces, violación, corrupción de personas menores de edad o personas que no tengan capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tengan la capacidad de resistir la conducta, robo y asociación delictuosa, todos pertenecientes al Código Penal para el Distrito Federal.

Es decir, en prácticamente todos los delitos que perpetran los adolescentes, según una encuesta dada a conocer por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en el Segundo Informe que rindió ante la Asamblea Legislativa en octubre de 2008. En el punto número 1 titulado “Incidencia Delictiva”, enlista como principales delitos el robo a transeúnte, de vehículo, a negocio con violencia, a transportista, a casa habitación con violencia, a cuentahabiente y de accesorios, el de lesiones dolosas, violación, homicidio y privación ilegal de la libertad, por lo que es clara la visión que se tiene, la cual dista mucho de prevenir, erradicar y solucionar la delincuencia juvenil, que es seguir utilizando como mecanismo para sanarla, la represión. El numeral 30 de la Ley para Adolescentes, en relación con los artículos del Código Penal para el Distrito Federal, que cada delito de los enlistados contiene, indica:

Artículo 30. Catálogo de conductas tipificadas como delitos graves.

Se califican como conductas tipificadas como delitos graves, para los efectos de esta ley, los siguientes:

- I. Homicidio, previsto en los artículos 123, 125, 126, 128, 129 Y 138;
- II. Lesiones, previstas en el artículo 130 fracciones IV a VII, en relación con el 134, así como las previstas en el artículo 138;
- III. Secuestro, previsto en los artículos 163, 163 bis y 166;
- IV. Tráfico de menores, previsto en el artículo 169;
- V. Retención y sustracción de menores e incapaces, previstos en el párrafo segundo del artículo 171 y 172;
- VI. Violación, previsto en los artículos 174 y 175;
- VII. Corrupción de personas menores de edad o personas que no tengan capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tengan la capacidad de resistir la conducta, previstos en los artículos 183 y 186;
- VIII. Robo, previsto en el artículo 224 fracción II; así como en el artículo 225; y
- IX. Asociación delictuosa, previsto en los artículos 253 y 254.²⁸

Por lo que el contenido de esta ley difícilmente contribuirá a disminuir la delincuencia juvenil y su consecuente reincidencia, en virtud de no atacar las causas que la originan sino sólo sus consecuencias. Además, por el simple hecho de que la mayor parte de sus aparentes nuevas disposiciones ya estaban contenidas en nuestra abundante legislación sobre la materia de menores, y que aún siendo vigentes desde su ratificación o aceptación, su inobservancia ha contribuido a producir una delincuencia juvenil que en la actualidad sigue alcanzando niveles insospechados.

Tal vez por ello, en la misma reglamentación que aportó el Comité de la Convención de los Derechos del Niño, sorprendentemente, no se sabe si acusando cierto agotamiento y frustración por la inobservancia de sus recomendaciones, o por haber sufrido de amnesia transitoria, se les olvidó que son, y a ultranza, defensores de los derechos humanos, para haber permitido el uso de la coerción o de la fuerza cuando el menor represente una amenaza inminente para sí o para los demás, a las que se podrán recurrir únicamente cuando se hayan agotado todas las demás medidas de control. Recomendando sobre el particular, que el uso de la coerción física, mecánica y médica, deberán ser objeto de supervisión directa de un especialista en medicina o psicología. Al parecer la intención del Comité no es privar de la vida a los delinquentes juveniles, sólo el de reintegrarlos a la sociedad a como dé lugar, aunque sean mermados den sus capacidades físicas o mentales.

Aunque le faltó acotar al Comité, que en cuanto a la capacidad física resultaría más redituable utilizar los servicios de la policía, como la judicial, a la que le cambiaron la denominación, pero no sus cualidades tan ampliamente reconocidas en el manejo de los métodos pertinentes para torturar, el agua mineral en la nariz, los toques eléctricos en los testículos, sumergir la cabeza del delincuente en un balde de agua fría y la violencia psicológica, son apenas un vislumbre.

²⁸ *Op. cit.*, artículo 30.



En la Convención de los Derechos del Niño, la que explícitamente determina que los Estados parte velarán porque ningún niño sea sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

La recomendación, por supuesto, fue bienvenida, aceptada y adoptada en la Ley para Adolescentes que, en su numeral 107 fracción VIII, atribuye a las autoridades de los Centros de Internamiento la función de utilizar la fuerza física o incluso, ¡instrumentos de coerción!, cuando se hayan agotado todos los medios no coercitivos para la imposición de la disciplina antes de recurrir a éstas. Para hacer esto posible, bien se cuidó el legislador, ahora sí, de no copiar en la nueva legislación el numeral tercero de la anterior LTMI, que prescribía que al menor que se le atribuyera la comisión de una infracción, recibiría un trato justo y humano, quedando prohibidos el maltrato, la incomunicación, la coacción psicológica o cualquier otra acción que pudiese atentar contra su dignidad o, en su caso, con su integridad física o mental.

El objetivo común de ambos instrumentos jurídicos, del Reglamento de la Convención de los Derechos del Niño y de la Ley para Adolescentes para el Distrito Federal, es el de reintegrar o rehabilitar al menor delincuente a la sociedad, aunque sea lisiado de sus facultades físicas o mentales. La diferencia es que en la primera de las leyes aducidas se prevé supervisión de la medida adoptada y una flagrante violación al artículo 37 de la Convención de los Derechos del Niño, en la que explícitamente determina que los Estados parte velarán porque ningún niño sea sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

En tanto que en la segunda, que corresponde al Distrito Federal, el uso de la fuerza o de los instrumentos coercitivos, que por cierto no menciona cuales son, también serán utilizados por la Autoridad Ejecutora cuando se hayan agotado todos los medios no coercitivos para la imposición de la disciplina, antes de recurrir a ellos, vulnerando la seguridad jurídica y dejando un amplio margen en su aplicación para que la autoridad ejecutora haga uso de la arbitrariedad y el despotismo al macerar a los jóvenes a su antojo. Legitimando prácticamente los actos de tortura en contravención a lo dispuesto en varios instrumentos jurídicos, como: 1) A su propia Ley para Adolescentes, al transgredir el artículo 11, tercer párrafo, que faculta a las Autoridades del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes a que vigilen que no se inflijan, toleren o permitan actos de tortura y otros tratos inhumanos o degradantes; 2) al artículo 123 de esta misma legislación, que establece que durante la ejecución de la medida ningún adolescente podrá ser incomunicado o sometido al régimen de aislamiento o a la imposición de sanciones corporales; 3) a la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura que en su artículo 3° instaura el delito de tortura al servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos, a efecto de castigarla por un acto que haya cometido o para que realice o deje de realizar una conducta determinada; y 4) a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 22 al prohibir expresamente la mutilación, la infamia, los azotes, los palos y el tormento de cualquier especie, por lo que válidamente podríamos establecer que esta nueva ley es inconstitucional e ineficaz.

En ambos casos es asombroso el desprecio que se tiene por los derechos humanos, al parecer tantos estudios de campo, culturales, sociales o médicos no arrojaron más respuesta para curar la delincuencia juvenil que el de utilizar la violencia física y mental.

VII. Conclusión

Tanto la Ley del Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal, como la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, no cumplieron con el objetivo para el que fueron diseñadas, en virtud de que su justicia administrativa fue ineficaz, además de que las autoridades inmersas en la problemática de este sector, violaban reiteradamente los derechos fundamentales de los menores, por lo que, específicamente la LTMI, fue catalogada como inconstitucional. Aunado a ello, el Estado mexicano se ha mostrado renuente en aplicar las recomendaciones suscritas por varios Tratados y Convenciones de carácter internacional, verbigracia, la Convención de los Derechos del Niño y las Directrices de Riad, que si es bien cierto, las aceptó y transmitió en sus instrumentos legales, no existe la voluntad política para llevarlas a cabo, mientras que los índices de criminalidad y reincidencia han ascen-

Sección Doctrina

dido más allá de la cifra oficial debido a que los menores se han involucraron más en actividades criminales.

Por eso surgió la idea de cambiar de paradigma, creando un nuevo sistema de justicia para los menores, con el ánimo de sustituir su situación irregular por la de protección integral al colocarlo frente a su propio destino procesal penal. Para lograrlo, se reformó el artículo 18 constitucional con la atención de crear un sistema integral de justicia que estaría a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para los adolescentes, y se legisló la Ley para Adolescentes para el Distrito Federal, que lo único que aportó en realidad fue, que a todo adolescente a quien se le atribuyera la comisión de una conducta tipificada como delito por las leyes penales del Distrito Federal, se le juzgará por autoridades judiciales y no administrativas, como acontecía anteriormente con la LTMI. El resto del contenido de esta Ley no es más que una burda copia de lo que prescribe la Convención de los Derechos del Niño y su Reglamentación, y sobre todo de lo que establecía la LTMI, por lo que nos atrevemos a manifestar que esta ley difícilmente contribuirá a disminuir la delincuencia juvenil y su consecuente reincidencia, en virtud de que no ataca las causas que la originan sino sólo sus consecuencias.

Válidamente podríamos establecer que esta nueva Ley vuelve a cometer el error de ser ineficaz e inconstitucional, por atribuir a las Autoridades de los centros de internamiento la función de utilizar la fuerza física e instrumentos de coerción, legitimando actos de tortura, con lo cual se vulnera el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bibliografía

- Bacigalupo, Enrique. *Estudios de derecho penal y política criminal*. México, Cárdenas Editores y Distribuidor, 1989.
- Baratta, Alessandro. *Criminología crítica y crítica del derecho penal*. México, Siglo XXI Editores, 1998.
- Bergalli, Roberto. *Crítica a la criminología*. Bogotá, Temis, 1982.
- García Méndez, Emilio y Mary Beloff. *Infancia. Ley y democracia en América Latina*. Colombia, Temis, 1998.
- García Silva, Gerardo. "La reforma de la política criminal en México". *Iter Criminis. Revista de Ciencias Penales*. Inacipe. Núm. 14, Tercera Época. México, nov-dic. 2007.
- González de la Vega, René. *Políticas públicas en materia de criminalidad. Teoría de los escenarios 2000-2030*. México, Porrúa, 2001.
- Pavarini, Massimo. *Control y dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. México, Siglo XXI Editores, 1999.

Sánchez Sandoval, Augusto. “Seguridad pública y la teoría de los sistemas”, en *La sociedad de riesgo*. México, Porrúa, 2007.

Hemerografía

Dictamen de las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia y de Seguridad Pública de la Asamblea Legislativa respecto de las observaciones enviadas por el Jefe de Gobierno al Decreto por el que se crea la Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal, de fecha 16 de octubre de 2007.

“Medidas relativas a la justicia de menores”, punto X de *Planes de acción A/56/L.70*, Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Asistencia del Delincuente, junio de 2006,

“Sistema integral de **justicia para adolescentes**. Sus notas esenciales y marco normativo”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Pleno, Novena Época, Tomo XXVIII, Tesis Jurisprudencial número 68/2008, septiembre de 2008, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La justicia de menores a la luz de los criterios del Poder Judicial de la Federación*, México, SCJN, 2009.

Legislación, proyectos, informes y programas

Código Penal para el Distrito Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Convención Internacional de los Derechos del Niño, abierta a su firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989. Aprobada por México mediante Decreto del 25 de enero de 1991.

Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, DPI/2088/C. Viena, abril de 2000.

Directrices de RIAD, Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 45/112, del 14 de diciembre de 1990.

Fondo de las Naciones para la Infancia. (Declaración de la UNICEF). Ginebra, 1923.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 18 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, LIX Legislatura, Año 1, Primer Período Ordinario, 4 de noviembre de 2003.

Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal, 6 de octubre de 2008.

Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, 24 de diciembre de 1991.

Normatividad para los Centros de Diagnóstico y Tratamiento para Menores, emitida por el titular de la dependencia en 1992 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1993.

Proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo cuarto y se adicionan los párrafos quinto, sexto y séptimo, recorriéndose en su orden los restantes del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, LIX Legislatura, Primer Año, Segundo Período Ordinario, 22 de abril de 2004.

Proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo cuarto y se adicionan los párrafos

Sección Doctrina

quinto, sexto y séptimo, recorriéndose en su orden los restantes del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, LIX Legislatura, Segundo Año, Segundo Período Ordinario, 31 de marzo de 2005.

Reglamentación de la Convención de los Derechos del Niño dictada por su Comité, 44º período, Ginebra, del 15 de enero al 2 de febrero de 2007.

Reglamento de la Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal en Materia de Ejecución de Medidas y Centros Especializados para Adolescentes, 10 de octubre de 2008.

Reglamento Interno del Centro de Diagnóstico para Varones, julio de 2002.

Reglamento Interno del Centro de Diagnóstico para Mujeres, octubre de 2002.

Reglamento por el que los Centros de Tratamiento de Varones, de Desarrollo Integral para Menores, de Desarrollo y Tratamiento para Mujeres, de Atención Especial Dr. Alfonso Quiroz Cuarón y el Interdisciplinario de Tratamiento Externo, pasaron a formar parte del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública, del 6 de mayo de 2002.

Segundo informe del Programa de Seguridad Pública del Distrito Federal, 2007-2012, del año 2008.