

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos 8 años de trabajo"

Jóvenes en conflicto con la ley. Situación posterior a la Reforma Constitucional

Juan Pablo Aguirre Quezada



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 93

Junio de 2010

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas
Secretario

Dip. Alberto Esquer Gutiérrez
Secretario

Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz
Secretario

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Efrén Arellano Trejo
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Caveró Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva
Coordinadora Técnica

Juan Pablo Aguirre Quezada
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Cornelio Martínez López
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Iván H. Pliego Moreno
Gabriela Ponce Sernicharo
Octavio Ruiz Chávez
Investigadores

Trinidad Otilia Becerra Moreno
Elizabeth Cabrera Robles
Carena Díaz Petit
Luz García San Vicente
Roberto Ocampo Hurtado
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Jóvenes en conflicto con la Ley. Situación posterior a la Reforma Constitucional

Juan Pablo Aguirre Quezada

Resumen

El 12 de diciembre de 2005 se reformó el artículo 18 constitucional con la finalidad de que las entidades y la federación contaran con un sistema especializado de justicia para adolescentes. Además de que la normatividad defiende los derechos de los menores infractores, también permitió que magistrados, jueces, ministerios públicos y policías se especializaran en este tema. Esta investigación se analizan siete casos de entidades que han reformado su sistema de justicia para adolescentes. Se hará especial énfasis en los desafíos y oportunidades que enfrentan dichos sistemas.

Introducción

La presente investigación tiene la finalidad de revisar el entorno de la procuración de justicia para adolescentes infractores, debido a los cambios legales derivados de la reforma al artículo 18 constitucional del 12 de diciembre de 2005; cuando el Congreso de la Unión aprobó un decreto para que las entidades federativas crearan un sistema integral de justicia para menores infractores. El decreto entraría en vigor tres meses después de su publicación (marzo de 2006), y a partir de esta fecha los estados de la República y el Distrito Federal tuvieron seis meses para crear leyes, instituciones y órganos para la aplicación de este precepto.

No obstante, los sistemas integrales de justicia para adolescentes presentan grandes diferencias en la práctica; ejemplo de esto es el caso de Guerrero, cuya ley fue vetada y no ha sido publicada en el órgano informativo de gobierno. En contraparte, el Distrito Federal tiene avances en la legislación y cuenta con jueces, magistrados, ministerios públicos y defensores de oficio expertos en la problemática de menores infractores.

Como pregunta central de esta investigación se plantea lo siguiente: para consolidar el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, ¿hace falta la creación de un tribunal federal especializado? Asimismo se examinarán siete casos de entidades federativas con experiencia en tribunales para menores. La elección considera diferentes zonas geográficas: norte, noroeste, centro norte, centro, centro sur, sureste y zona metropolitana. Además, las entidades estudiadas combinan diferentes niveles de avance en la aplicación del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes; Baja California Sur fue el primer estado en aprobarlo, Aguascalientes lo hizo en tiempo límite para ratificarlo, en Guerrero la ley fue vetada y es el único caso en el que ésta no ha entrado en vigor, Distrito Federal el cual es un modelo por el trabajo previo en los consejos tutelares y fue el antepenúltimo en aprobarlo la Ley, Campeche, que se ubica en la media en posición por aprobación, Nuevo León (zona metropolitana) y Sinaloa (noroeste). La información sobre los siete casos se recopiló mediante solicitudes de información del autor a las distintas instancias encargadas de procuración de justicia.

En virtud de lo anterior, este documento de trabajo contempla los siguientes objetivos:

- Comparar las leyes estatales para conocer el grado de avance posterior a la reforma del artículo 18 constitucional.
- Analizar las diferentes propuestas para la creación del sistema integral federal de justicia para adolescentes, a fin de brindar información sobre la problemática de los menores infractores.
- Recopilar información sobre los menores de edad que se encuentran presos, así como la cantidad de casos revisados, para aportar nuevos elementos en la reflexión temática.

El documento incluye un examen de leyes estatales de justicia para menores, así como estadísticas actualizadas sobre procesos en revisión y adolescentes privados de su libertad según los recursos de acceso a la

información. Se consideraron las distintas opiniones y estudios de investigadores e instituciones especializadas para comparar las tendencias hacia la creación de un Sistema Federal Integral de Justicia para Adolescentes. A casi cinco años de distancia de la reforma, este trabajo también pretende analizar diferentes aspectos de la situación de jóvenes en conflicto con la ley.

En la primera parte del documento se describe brevemente el proceso de justicia para menores en México. Posteriormente, se analiza el contexto de la reforma del artículo 18 constitucional y su impacto en la creación de leyes de justicia para adolescentes en las entidades federativas. Por último, se ofrece información sobre los alcances de la aplicación de las leyes del sistema y las diferentes opiniones de expertos en la materia.

Antecedentes de la procuración de justicia de menores

El tema de derechos de los adolescentes apareció recientemente; en el siglo XX. Antes sólo se hablaba de niños y adultos e, incluso la corrección de conductas en los infantes pertenecía al ámbito de lo privado. De acuerdo con Ariés, en la sociedad del siglo XVII no había espacio para la infancia.¹

En 1924, la Sociedad de las Naciones realizó la Declaración de Ginebra sobre los Derechos de los Niños, la cual fue adoptada y mejorada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1959 y consideró: “que el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento”.² El 20 de noviembre de 1989 la ONU adoptó la Convención de los Derechos de los Niños, que en su artículo 37 define que los estados partes velarán porque:

¹ Philippe Ariés, *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*, Taurus, México, 2001, p. 1, disponible en <http://www.iin.oea.org/iin/cad/SIM/pdf/mod1/Texto%2015.pdf> (fecha de consulta: 11 de junio de 2010).

² Organización de las Naciones Unidas, *Declaración de los Derechos del Niño*, Documento A-4354, 1959.

- Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad.
- Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda.
- Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales.
- Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.³

En el caso de México, el antecedente más remoto es el Tribunal de Menores del estado de San Luis Potosí de 1923 y el del Distrito Federal, de 1926.⁴ En 1974 se creó el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal, que sirvió de ejemplo para las entidades federativas. Posteriormente, el 29 de mayo de 2000, entró en vigor la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Es importante señalar que en su título cuarto (artículos 44 al 47) ésta refiere el derecho al debido proceso en caso de infracción a la ley penal, destaca la defensa de sus garantías individuales, así como la disposición de que aquellos adolescentes que infrinjan la ley reciban tratamiento o internamiento distinto al de los adultos y, consecuentemente, sean internados en lugares

³ Organización de las Naciones Unidas. *Convención sobre los Derechos del Niño*. Resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989.

⁴ Antonio Sánchez Galindo. *La delincuencia de menores en México. Situación y tendencias*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1987, p. 131. Disponible en: www.bibliojuridica.org/libros/1/434/16.pdf (fecha de consulta: 11 de junio de 2010).

diferentes de éstos. Para ello se crearán instituciones especializadas para su tratamiento e internamiento.⁵

Dicha ley hace énfasis en que no procederá la privación de libertad en ningún caso cuando se trate de niñas o niños, o cuando se trate de adolescentes que se encuentren en circunstancias extraordinarias como abandono o de calle. Si el adolescente infringe las normas administrativas quedará sujeto a la competencia de las instituciones especializadas o de las instituciones equivalentes en la entidad federativa en la que se encuentre, las cuales deberán asistirlo sin desvincularlo de sus familias y sin privarlo de su libertad.⁶

No obstante, la exposición de motivos de la reforma al artículo 18 constitucional menciona que la justicia penal para menores de edad en México no ha logrado cumplir los objetivos para la cual fue diseñada, y que “la autoridad violenta constantemente los derechos fundamentales de los miembros más vulnerables de la sociedad: los niños, niñas y adolescentes”.⁷ También refiere que “casi once años después de la ratificación de la Convención (de Pekín 1989) el 7 de abril del 2000 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes...(que) busca responder, en esencia, al modelo de la protección integral de los derechos de la infancia”.⁸ Sin embargo, de acuerdo con la exposición de motivos, no existía en las legislaturas locales y federal un esfuerzo por adecuar la ley penal para menores a las exigencias planteadas.

Antes de la reforma del artículo 18 constitucional, sólo los estados de Campeche, Coahuila, Chiapas, México, Nayarit, Querétaro y el Distrito Federal contaban con la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores en materia común y para toda la república en materia federal. A partir de entonces, los estados han

⁵ *Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, artículos 46 y 47.

⁶ *Idem*.

⁷ Olga Islas de González Mariscal y Miguel Carbonell. “Exposición de motivos de la reforma del artículo 18 constitucional” *Constitución y Justicia para Adolescentes*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2007, p. 117. Disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2484/9.pdf> (fecha de consulta: 1 Julio de 2010).

⁸ *Ibidem*. p. 120.

adaptado parcialmente su legislación lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, “el resto conserva una legislación eminentemente tutelar, que además de seguir violando los derechos fundamentales de los menores de edad, no responde a las actuales exigencias de un verdadero y moderno sistema de justicia”.⁹ Los menores de edad no contaban con un sistema adecuado de justicia pese a que nuestro país adoptó los acuerdos de la Convención de los Derechos del Niño, y promulgó la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Antes de diciembre de 2005, el artículo 18 de la Constitución sólo contenía un párrafo que hacía mención del tema. La legislación era limitada como soporte de la justicia para adolescentes infractores y no se especificaba un sistema integral de readaptación. por ello, en 2003 los senadores propusieron la reforma al artículo 18 constitucional en 2003, la cual integra los siguientes aspectos:

- Establecer bases para que la federación, los estados y el Distrito Federal implementen, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema de justicia penal para adolescentes.
- Crear una jurisdicción penal especial para adolescentes, diferente de la prevista para los adultos, de conformidad con lo establecido en el artículo 4º constitucional y en la Convención de los Derechos de los Niños.
- Reconocer de manera expresa los derechos y garantías procesales y de ejecución que les corresponden a todas las personas por el simple hecho de serlo, más aquellos derechos y garantías específicas que, por su especial condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos en diversos instrumentos internacionales y leyes locales.
- Determinar los límites de edad máxima y mínima para la atribución de responsabilidad penal a las personas menores de edad, al establecer, de manera definitiva la mayoría de edad penal en los 18 años, de forma que todos aquellos sujetos a quienes se les impute un delito queden a disposición de una jurisdicción especial. Los menores de 12 años recibirán

⁹ *Idem.*

un tratamiento asistencial y de rehabilitación, sin necesidad del aparato sancionador del Estado.

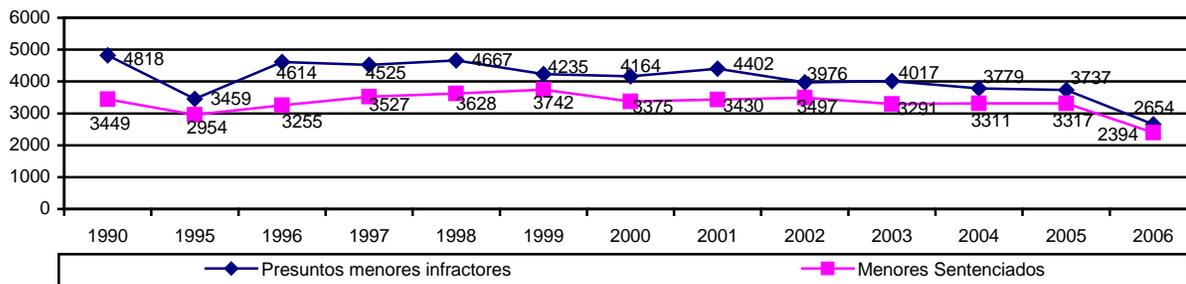
- Establecer como principios fundamentales en la aplicación de justicia penal para menores el interés superior y la protección integral del adolescente, a fin de que las autoridades busquen el mecanismo más conveniente para su reinserción social y familiar, así como para el pleno desarrollo de su persona y capacidades.
- Garantizar de que la privación de la libertad del adolescente será una medida de último recurso y por el tiempo más breve que proceda.

El proyecto de decreto incluía reformas a los artículos 18 y 73 de la Carta Magna de nuestro país. En el caso del artículo 18 se propuso que “la Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán un sistema integral de justicia penal para adolescentes, 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 otorgados”.¹⁰ La propuesta del artículo 73 fracción XXI señalaba que “el Congreso tiene facultad para expedir las leyes que establezcan las bases normativas y de coordinación a las cuales deberán sujetarse la Federación, los estados y el Distrito Federal; en el establecimiento y funcionamiento del sistema de justicia penal para adolescentes, previsto en el artículo 18 de esta constitución”.¹¹ No obstante, dicha propuesta fue rechazada en el Senado. Cabe destacar que en los años anteriores a la reforma del artículo 18 constitucional (que aclara que los menores de 12 años solamente serán objeto de rehabilitación y de asistencia social, pero no de sanción), el número de presuntos menores infractores y el de menores sentenciados ha mostrado una tendencia a la baja, tal como se ilustra en la gráfica 1.

¹⁰ *Ibidem*, (fragmento) p. 125.

¹¹ *Idem*.

Gráfica 1. Presuntos delincuentes menores infractores registrados en juzgados del fuero común 1990, 1995-2006



Fuente: INEGI, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, 2007, pp. 63-64. Disponible en: http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/aeum/2007/Aeeum072.pdf (fecha de consulta 30 de junio de 2010).

La reforma del artículo 18 constitucional y sus repercusiones

El 12 de diciembre de 2005 se realizó la reforma constitucional al artículo 18, donde se establece que la federación, los estados y el Distrito Federal crearán un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre 12 años cumplidos y menos de 18 años de edad.¹² Los transitorios establecen que el decreto entrará en vigor a los tres meses de publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, y que, una vez realizada esta acción, los estados y el Distrito Federal contarán con seis meses para crear las leyes, instituciones y órganos que se requieran para la aplicación del citado decreto.¹³

A la fecha 31 estados han legislado en la materia. A continuación se describen brevemente las principales características de todas las leyes estatales de nuestro país aplicables a menores infractores:

- En el estado de Aguascalientes se aprobó, el 12 de septiembre de 2006 la Ley del Sistema de Justicia para Adolescentes, que regula la normatividad penal para jóvenes de 12 a 18 años. El 10 de mayo de 2010 fue decretado

¹² Página de internet de la H. Cámara de Diputados, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_165_12dic05_ima.pdf (fecha de consulta 11 de junio de 2010).

¹³ *Idem.*

el acuerdo que designa al agente del ministerio público especializado en adolescentes.

- La Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Baja California tiene como población objetivo jóvenes de 12 a 18 años. Cuenta con juez, magistrado, ministerio público y defensor de oficio especializado en adolescentes. Dicha Ley fue publicada en el Diario oficial del gobierno del estado el 27 de octubre de 2006, y sustituye a la Ley de Depósitos Constituidos en Materia de Procedimientos sobre Menores Infractores del Estado de Baja California, publicada en 1981.
- Baja California Sur, por ser un antiguo territorio federal, contó con una Ley del Consejo Tutelar para Menores hasta el 5 de mayo de 2006, en que se expidió la Ley de Justicia para Adolescentes para el Estado, que incluye las figuras de juez, magistrado, ministerio público y defensor de oficio especializado en adolescentes comprendidos entre 12 y 18 años.
- En Campeche la Ley de Justicia para Adolescentes fue aprobada el 8 de septiembre de 2006 con el objeto de crear el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, aplicable para personas entre 12 y 18 años.
- En Chiapas la ley que establece el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes fue aprobada el 3 de octubre de 2007 con el fin de regir la normatividad de adolescentes entre 12 y 29 años.
- El estado de Chihuahua contó con la Ley de Justicia Especial para Adolescentes Infractores desde el 16 de septiembre de 2006, segmentada en tres grupos de edad: 12 años cumplidos y menos de 14 años; 14 años cumplidos y menos de 16 años y entre 16 años cumplidos y menos de 18 años. Asimismo, el acuerdo del 10 de noviembre de 2007 creó la Sala

Unitaria Especializada en Materia de Justicia para Adolescentes Infractores con residencia en la capital del estado.

- En Coahuila, la Ley de Justicia para Adolescentes del Estado, aprobada el 1 de septiembre de 2006, exige responsabilidad a las personas mayores de 12 y menores de 18 años.
- Colima cuenta con la ley que establece el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes del Estado, aprobada el 9 de septiembre de 2006; señala que los menores de 12 años no pueden ser procesados, y que la edad objeto es de 12 a 18 años. El estado también cuenta con un reglamento de funciones aprobado el 20 de enero de 2007.
- El Distrito Federal, entidad que desde 1974 presentaba avances en la materia con la creación de los Consejos Tutelares para Menores, actualmente tiene como normatividad los Lineamientos respecto a la Protección de Datos Personales de Identificación de los Adolescentes que se vean relacionados en procedimientos jurisdiccionales (2008); el Reglamento de la Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal en materia de Ejecución de Medidas y Centros Especializados para Adolescentes (2008); el Acuerdo por el que los Jueces Especializados en Justicia para Adolescentes de proceso oral diferencien las funciones de control y de proceso (2009); y la Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal. Esta última tiene como población objetivo a los menores de 18 años y contempla figuras jurídicas especializadas en adolescentes como defensor de oficio, juez, magistrado y ministerio público. La ley considera que los menores de 12 años que incurran en un delito serán asistidos por instancias de asistencia privadas y contempla los casos de jóvenes con trastornos mentales. Esta Ley fue publicada el 14 de noviembre de 2007.

- En Durango el Código de Justicia para Menores Infractores del Estado data del 11 de septiembre de 2006 y abarca a los adolescentes entre 12 y 18 años, e incluye el concepto de Sistema de Justicia Integral para Menores con profesionales en tema de justicia para adolescentes como ministerio público, juez especializado de ejecución para menores y juez especializado para menores. Desde el 31 de enero de 2010 existe el Tribunal de Menores Infractores del Poder Judicial del Estado.
- La Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de México entró en vigor a partir del 25 de enero de 2007, y es considerada para personas entre 12 años cumplidos y menores de 18 a quienes se atribuya o compruebe la realización de una conducta antisocial; y las personas de entre 18 años cumplidos y menores de 23 por falta cometida cuando eran adolescentes. El Sistema Jurídico especializado contempla al juez, defensor de oficio, ministerio público y sala especializada en adolescentes. Adicionalmente, en ese año se crearon agencias del ministerio público especializadas para adolescentes en los municipios de Amecameca, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Toluca y Tlalnepantla.
- En Guanajuato la Dirección General de Reintegración Social para Adolescentes es la unidad administrativa facultada para ejecutar y vigilar las medidas que se impongan al adolescente. La Ley de Justicia para Adolescentes del Estado fue creada el 1 de agosto de 2006 y se refiere a jóvenes mayores de 12 y menores de 18 años. Cuenta con ministerio público especializado, órgano auxiliar del juez para adolescentes (encargado de emitir opinión biopsicosocial del adolescente), defensor de oficio, juez de impugnación, juez de ejecución, juez para adolescentes y policía especializada. Se complementa con el Reglamento del Comité Auxiliar Técnico del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, añadido el 23 de enero de 2007.

- En Guerrero la ley fue vetada por el gobernador el 14 de junio de 2010 debido a inconsistencias, por lo que se regresó a la Cámara de Diputados para su corrección. Esta ley había sido aprobada por el Congreso en 2009, pero nunca se decretó en el *Diario Oficial* del gobierno del estado.¹⁴ La legislación estatal en materia de menores contempla la Ley de Tutela y Asistencia Social para Menores Infractores del Estado de Guerrero (1988), el acuerdo por el que se adscriben defensores de oficio al Consejo Tutelar para Menores Infractores del Estado (1992), y el reglamento interno del albergue tutelar para menores infractores del Estado de Guerrero (2003); todas ellas anteriores a la reforma del artículo 18 constitucional de diciembre de 2005.
- La Ley de Justicia para Adolescentes para el Estado de Hidalgo fue aprobada el 12 de septiembre de 2006 y contempla juez, defensor de oficio, ministerio público y magistrado especializado en adolescentes. La ley rige para los adolescentes entre 12 años cumplidos y 18 años no cumplidos de edad, y las personas entre 18 años cumplidos y 25 años no cumplidos de edad a quienes se atribuya o compruebe la realización de una conducta tipificada como delito cometida cuando eran menores, a quienes aplica el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes.
- En Jalisco se publicó la Ley de Justicia Integral para Adolescentes del Estado el 12 de septiembre de 2006, dirigida a los menores entre 12 años cumplidos y 18 años no cumplidos de edad, y las personas de entre 18 años cumplidos y 25 años no cumplidos de edad a quienes se atribuya o compruebe la realización de una conducta delictiva. El Sistema Integral de Justicia del Estado contempla al magistrado, juez, defensor de oficio y ministerio público para adolescentes.

¹⁴ *La Jornada de Guerrero*, 13 de junio de 2010. Disponible en: <http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2010/06/14/index.php?section=sociedad&article=006n3soc> (fecha de consulta 16 de junio de 2010).

- La Ley Integral de Justicia del Estado de Michoacán cuenta con especialistas en adolescentes en funciones de consejo técnico, defensor, juez de la causa, juez de apelación y ministerio público. Esta ley es aplicable a jóvenes de 12 a 18 años y fue promulgada el 19 de diciembre de 2006.
- En Morelos el proceso incluyó la creación de la Ley del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos y el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes (2007); así como la Agencia del Ministerio Público Especializada para Adolescentes y la Ley de Justicia para Adolescentes del Estado (2008). Se contemplan tres edades de atención: 12 a menos de 14 años, 14 a menos de 16 años y 16 a menos de 18 años.
- La Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Nayarit fue publicada el 9 de septiembre de 2006 y rige a la población entre 12 y 18 años. La Dirección de Reintegración Social para Adolescentes es la unidad administrativa de la Secretaría General de Gobierno facultada para ejecutar y vigilar las medidas que se impongan al adolescente. En el proceso de impartición de justicia participan magistrado, juez, defensor de oficio y ministerio público para adolescentes.
- El 10 de septiembre de 2006 fue creada la Ley del Sistema Especial de Justicia para Adolescentes del Estado de Nuevo León vigente para los menores de edad. Incluye la referencia de un sistema especializado en aplicación de justicia para menores infractores.
- En Oaxaca, la Ley de Justicia para Adolescentes del Estado se aprobó por medio del decreto 306 del 9 de septiembre de 2006; es aplicable para el grupo de edad entre 12 y 18 años. El artículo tres señala que en ningún caso los menores podrán ser juzgados como adultos ni aplicárseles las consecuencias previstas por las leyes penales generales.

- El Código de Justicia para Adolescentes del Estado Libre y Soberano de Puebla fue decretado el 11 de septiembre de 2006 en sustitución de la Ley del Consejo Tutelar para Menores Infractores. Dicho código tiene por objeto establecer las bases de organización de un Sistema Integral de Justicia y Asistencia Social para personas menores de 18 años de edad, y contempla magistrado, juez, defensor de oficio y ministerio público especializado para adolescentes.
- Querétaro contó desde el 15 de septiembre de 2006 con la Ley de Justicia para Menores para el Estado. Posteriormente, la agencia del ministerio público especializada en Justicia para Menores fue creada y delegó facultades a los subprocuradores en materia de justicia para menores. Esta ley sujeta a los jóvenes entre 12 y 18 años, y contempla la figura de juez especializado en adolescentes.
- La Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Quintana Roo tiene como objeto establecer las bases del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, dirigida al sector entre 12 y 18 años de edad. Cuenta con defensor de oficio, juez, ministerio público y magistrado especializado en adolescentes en el proceso de impartición de justicia. Asimismo, se crearon el Tribunal Unitario para Adolescentes, Juzgado para Adolescentes de Primera Instancia, y el Juzgado de Ejecución para Adolescentes.
- En San Luis Potosí la Ley de Justicia para Menores del Estado fue aprobada el 29 de agosto de 2006 y está dirigida a adolescentes entre 12 y 18 años. Incluye a Juez, Ministerio Público y Juzgado Especializado como parte del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes.
- La Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Sinaloa se expidió el 11 de septiembre de 2006 y considera a niños, adolescentes y adultos jóvenes,

en el caso de que hubieran cometido un delito cuando eran menores de edad. El Sistema Estatal de Justicia para Adolescentes cuenta con personal especializado como: defensor público, juez, magistrado y ministerio público. Al año siguiente, el Instituto para la Atención Integral del Menor del Estado de Sinaloa y el ministerio público del fuero común especializado en procuración de justicia para adolescentes iniciaron funciones.

- En Sonora la ley que establece el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes del Estado se promulgó el 12 de septiembre de 2006; es aplicable para menores de edad e incluye la Unidad de Defensoría, tribunal, juez y ministerio público especializado en adolescentes. Ese mismo año se estableció el Primer Tribunal Unitario de Circuito y tres juzgados especializados en justicia para adolescentes.
- También en septiembre de 2006 se publicó la ley que establece el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes en el Estado de Tabasco, derivado de la reforma del artículo 18 constitucional. En dicha ley el artículo 55 establece los juzgados y jueces para adolescentes cuyas edades estén comprendidas entre 14 y 18 años. También contempla al asesor jurídico, que aconseja al menor infractor, y al juez, defensor de oficio, comité auxiliar técnico, ministerio público y Sala Especializada en Menores Infractores.
- En Tamaulipas la Ley de Justicia para Adolescentes del Estado se expidió el 11 de septiembre de 2006. Se divide en tres tipos de población objetivo: entre 12 y menos de 14 años de edad; 14 a menos de 16 años de edad; y entre 16 y menos de 18 años de edad.
- La Ley de Procuración e Impartición de Justicia para Adolescentes del Estado de Tlaxcala entró en vigor el 25 de septiembre de 2006. Este sistema de justicia cuenta con defensor público, juez, magistrado, ministerio público y policía especializada en adolescentes entre 12 y 18 años.

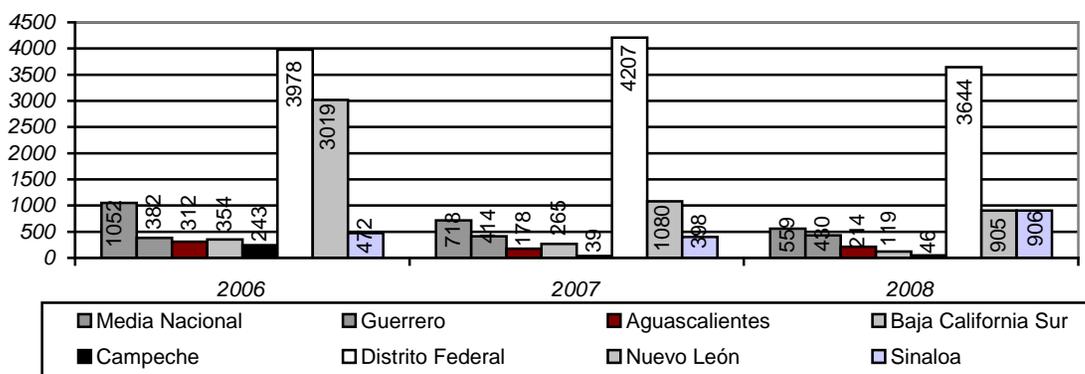
- En Veracruz la Ley de Responsabilidad Juvenil entró en vigor el 11 de septiembre de 2006. Su población objetivo comprende a los jóvenes de 12 a 18 años. El artículo 2 señala que un adolescente no podrá ser juzgado como adulto ni se le aplicarán las sanciones reservadas por las leyes penales para los mayores de edad.
- La Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Yucatán se promulgó el 1 de octubre de 2006 con la creación del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes. Contempla la figura del “facilitador” (persona encargada de conducir procesos de mediación y conciliación), así como juez, magistrado, ministerio público y policía ministerial especializada en adolescentes de 12 a 18 años, y de 18 a 25 años cuando los infractores cometieron un delito siendo menores de edad.
- Por último, Zacatecas publicó la Ley de Justicia para Jóvenes del Estado el 30 de septiembre de 2006. Ésta señala que el internamiento sólo se podrá aplicar para jóvenes de 14 a 18 años por un delito grave. Incorpora al defensor de oficio, juez y ministerio público especializado, y creó el Centro de Internamiento y Atención Integral Juvenil.

Como se puede observar, existe un avance significativo en el número de entidades que cuentan con una legislación sobre menores infractores. Esto, debido a que la reforma del artículo 18 obedece a los tratados internacionales para usar procesos desjudicializadores para los menores infractores, y en caso de que éstos sean condenados con la privación de su libertad, su sanción deberá cumplirse en el menor tiempo posible.

El Sistema de Justicia Integral para Adolescentes en las entidades federativas, casos seleccionados

Una vez que se ha realizado la enunciación de las diferentes leyes estatales para adolescentes en conflicto con la ley, se muestra información correspondiente a los siete casos seleccionados, los cuales tienen una problemática diferente entre sí, tal como se muestran las estadísticas de la gráfica 2, donde el Distrito Federal, Nuevo León y Sinaloa han superado la media nacional; en contraste con los estados de Aguascalientes, Baja California Norte, Campeche y Guerrero donde el índice de menores infractores es bajo.

Gráfica 2. Menores infractores puestos a disposición de los Consejos de Menores 2006-2008

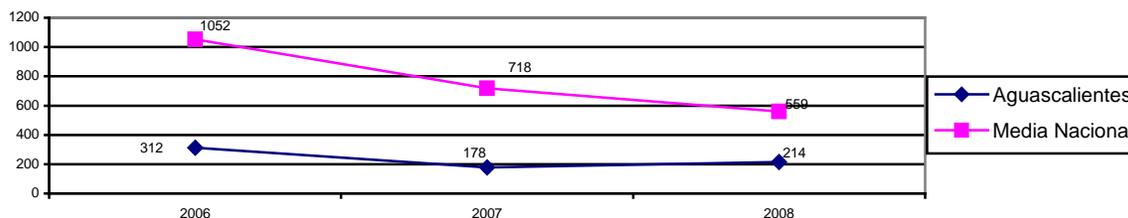


Fuente: INEGI. *Anuario estadístico por entidad federativa, 2008, 2009 y 2010.*

Aguascalientes

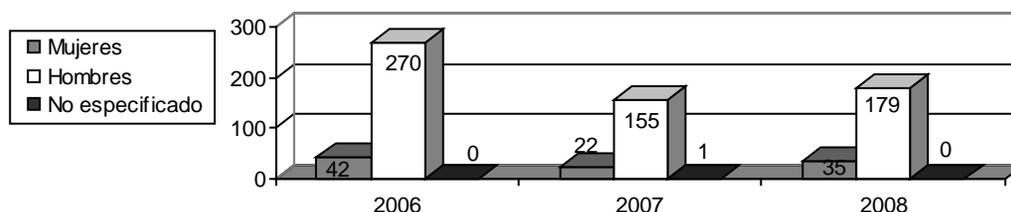
El número de adolescentes que han sido recluidos en los consejos tutelares para menores en Aguascalientes está por debajo de la media nacional. Si bien en 2007 el índice fue el séptimo menor en todo el país, durante 2006 y 2008 hubo repuntes en el número de menores infractores que cumplían una sentencia penal (Gráfica 3); el número de varones es por lo general siete veces mayor que el de mujeres encarceladas (Gráfica 4).

Gráfica 3 adolescentes registrados en los Consejos Tutelares de Menores Infractores en Aguascalientes, 2006-2008



Fuente: INEGI, *Anuario estadístico por entidad federativa*, 2008, 2009 y 2010.

Gráfica 4. Adolescentes registrados en los Consejos Tutelares de Menores Infractores en Aguascalientes, 2006-2008 (distribución por sexo)



Fuente: INEGI, *Anuario estadístico por entidad federativa*, 2008, 2009 y 2010.

La Ley del Sistema de Justicia para Adolescentes del Estado de Aguascalientes “consagra a favor de los adolescentes el derecho al debido proceso”.¹⁵ En este sentido, contempla que si el menor infractor es discapacitado, se deberá ordenar al juez su situación especial; y que quienes sean madres tienen el derecho a que la pena impuesta se cumpla en libertad. En el caso de adolescentes reincidentes, el juez especializado dictará automáticamente el internamiento definitivo.

Esta ley establece el enjuiciamiento de los jóvenes con un sistema acusatorio, oral, contradictorio, continuo, concentrado y expedito. En la audiencia de juicio se contempla a todas las partes, debe ser rápido, y sólo ante el juez especializado quien podrá imponer medidas cautelares. El adolescente tiene derecho al silencio, es decir, no responder a las preguntas. También tiene derecho a ser informado sobre el Programa Personalizado de Ejecución. En

¹⁵ Rubén Vasconcelos, *La justicia para adolescentes en México. Análisis de las leyes estatales*, IJ-UNAM/Unicef, México, 2009, p. 108.

Aguascalientes, la ley obliga a los padres a brindar apoyo y asistencia a sus hijos durante el cumplimiento de las medidas, las cuales tienen que ser discretas y evitar publicidad o exhibición pública, a excepción de que sea prófugo de la justicia. El adolescente tiene derecho a comunicarse con su familia después de ser detenido, luego será trasladado al ministerio público donde será retenido hasta por 48 horas.¹⁶

De acuerdo con la solicitud brindada por el recurso de acceso a la información, en el estado se remitieron 131 jóvenes desde la reforma del artículo 18 constitucional, y en este momento se hallan 20 adolescentes internados. Desde el 12 de diciembre de 2006 se han recibido 393 casos de menores infractores, y en este momento se encuentran sujetos a proceso penal 37 adolescentes.¹⁷ Asimismo, el Juzgado de Preparación de Justicia para Adolescentes informa que en el periodo 2006-2010 se han remitido 493 menores, 1248 han sido recibidos, 104 han estado en proceso y 5 están detenidos.¹⁸

Baja California Sur

Posterior a la reforma constitucional, el número de menores reclusos en centros tutelares de Baja California Sur ha venido en descenso (Gráfica 5), tanto en hombres como en mujeres (Gráfica 6). La Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Baja California Sur favorece a los menores con el derecho al debido proceso (artículo 17). El estatuto contempla que si el adolescente infractor presenta algún tipo de discapacidad, debe recibir el cuidado y las atenciones que requieran.¹⁹ De acuerdo con Rubén Vasconcelos, es “deber de los padres brindar apoyo y asistencia a sus hijos durante el cumplimiento de las medidas”.²⁰ En este

¹⁶ *Ibid*, pp. 136, 140, 144, 159, 160, 165, 172, 177, 225, 233, 254.

¹⁷ Rafael Vázquez Bañuelos, *Respuesta a solicitud de información*, Juzgado Especializado en Justicia para Adolescentes, Aguascalientes, 7 de julio de 2010.

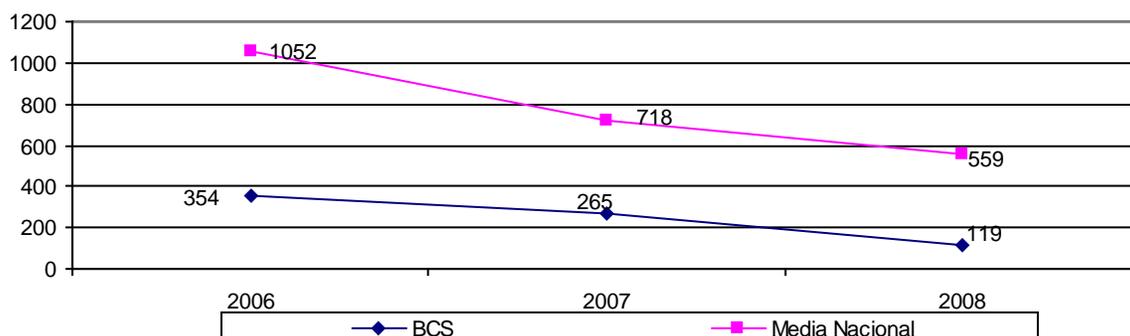
¹⁸ Adán Escobedo Robles, *Informe de adolescentes procesados ante el Juzgado de Preparación en Justicia para Adolescentes en el Estado de Aguascalientes*, respuesta a solicitud de información, Aguascalientes, 5 de julio de 2010.

¹⁹ Ley de Justicia para Adolescentes para el Estado de Baja California Sur, artículo 6, fracción XXIV.

²⁰ Vasconcelos, *La justicia... op. cit.*, p. 172.

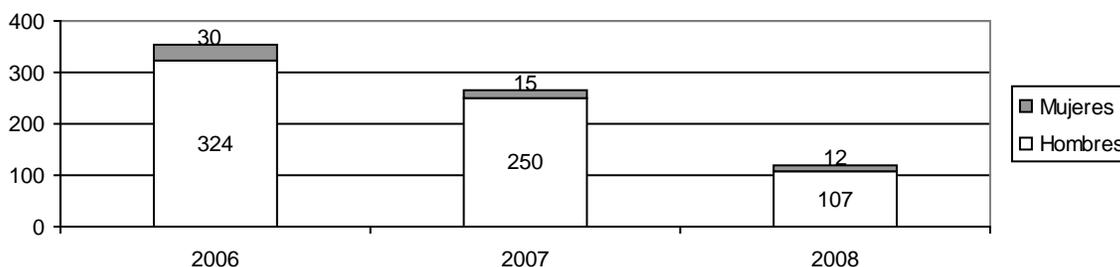
estado, “quienes ejecuten las órdenes de detención, presentación o aprehensión emitidas contra éstos deben ser elementos de la policía especializada”.²¹

Gráfica 5. Adolescentes registrados en los Consejos Tutelares de Menores Infractores en Baja California Sur, 2006-2008



Fuente: INEGI, *Anuario estadístico por entidad federativa*, 2008, 2009 y 2010.

Gráfica 6, adolescentes registrados en los Consejos Tutelares de Menores Infractores en Baja California Sur, 2006-2008 (distribución por sexo)



Fuente: INEGI, *Anuario estadístico por entidad federativa*, 2008, 2009 y 2010.

Para evitar que el menor infractor sea encarcelado, la ley en Baja California Sur contempla que “si el detenido es un adolescente que no ha cometido delitos considerados graves por la ley respectiva, el Ministerio Público entregará al adolescente a sus padres, representantes legales o encargados, quienes quedarán obligados a presentarlo ante la autoridad competente cuando sean requeridos”.²² Cabe destacar que en esta entidad no se reguló un catálogo de medidas cautelares, en búsqueda de que el menor pase el menor tiempo posible en el centro tutelar.

²¹ *Ibid.*, p. 213.

²² *Ibid.*, p. 224.

Campeche

El índice delictivo de adolescentes infractores en Campeche es uno de los más bajos en todo el país: en 2006 fue el cuarto menor; en 2007 y 2008 fue el segundo, sólo por debajo de Tlaxcala. No obstante, en 2008 hubo un repunte, en comparación con 2007 (Gráfica 7). Las mujeres internadas son escasas y en 2008 fue la entidad donde menos población femenina existía en los centros tutelares para adolescentes a escala nacional (Gráfica 8).

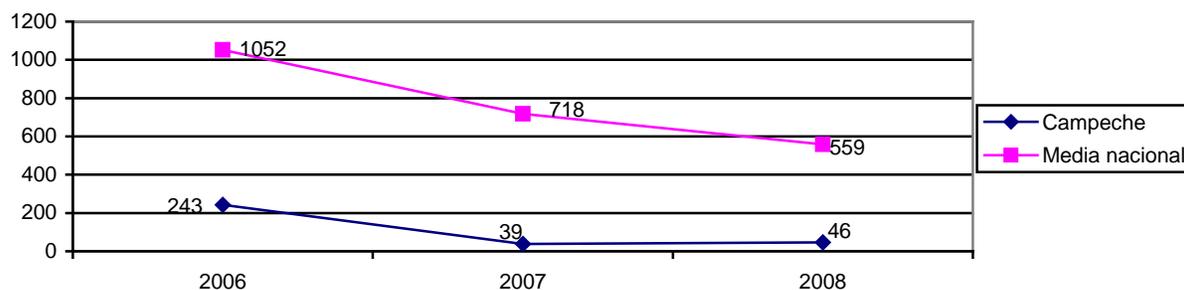
La Ley de Justicia para Adolescentes de Campeche establece para el enjuiciamiento de menores un sistema acusatorio, oral, contradictorio, continuo, concentrado y expedito (artículo 19). El juez “ordenará los aplazamientos que se requieran, indicando la hora en que continuará la audiencia, aunque no se considerará aplazamiento el descanso de fin de semana o el día feriado o de asueto, siempre que la audiencia continúe al día hábil siguiente”.²³ La ley marca que los procesos deben realizarse sin demora y con la menor duración posible.

Esta normatividad también establece, en su artículo 24 que la información debe entregárseles de forma personal o a través de sus padres, tutores o de quienes ejerzan la patria potestad o la custodia. La ley en Campeche considera el “deber de los padres de brindar apoyo y asistencia a sus hijos durante el cumplimiento de las medidas”.²⁴ La privacidad es una característica plasmada en el artículo 26, que señala como responsabilidad del ministerio público “garantizar que no se divulgue, total o parcialmente, por cualquier medio de comunicación el nombre del adolescente o de la víctima”. Si bien el juicio es público, los involucrados pueden considerar que se realice a puerta cerrada.

²³ *Ibid.*, p. 142.

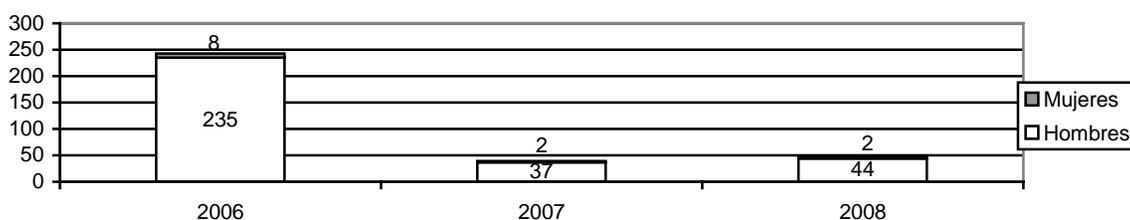
²⁴ *Ibid.*, p. 172.

Gráfica 7. Adolescentes registrados en los Consejos Tutelares de Menores Infractores en Campeche, 2006-2008



Fuente: INEGI, *Anuario estadístico por entidad federativa*, 2008, 2009 y 2010.

Gráfica 8. Adolescentes registrados en los Consejos Tutelares de Menores Infractores en Campeche, 2006-2008 (distribución por sexo)



Fuente: INEGI, *Anuario estadístico por entidad federativa*, 2008, 2009 y 2010.

En este estado la orden de aprehensión o detención procede cuando “se estime que el adolescente puede cometer un delito doloso contra la víctima, alguno de los testigos que depongan en su contra, servidores públicos que intervengan en el proceso o algún tercero”.²⁵ Cuando es detenido en flagrancia queda a disposición del Ministerio Público, pero su custodia física permanece bajo la vigilancia del Poder Judicial. Se puede detener provisionalmente al menor “sin orden judicial, hasta por 36 horas, aunque hay la posibilidad de ampliar el plazo otras 24 horas cuando el adolescente o su defensa lo soliciten”.²⁶ El artículo 112 refiere que el proceso puede ser detenido en cualquier momento antes de la audiencia de juicio. De acuerdo con la solicitud de información, desde la entrada en vigor de la Ley de Justicia para Adolescentes para el Estado de Campeche han sido detenidos 80 menores, de los cuales 11 se encuentran internados. Se han

²⁵ *Ibid.*, p. 201.

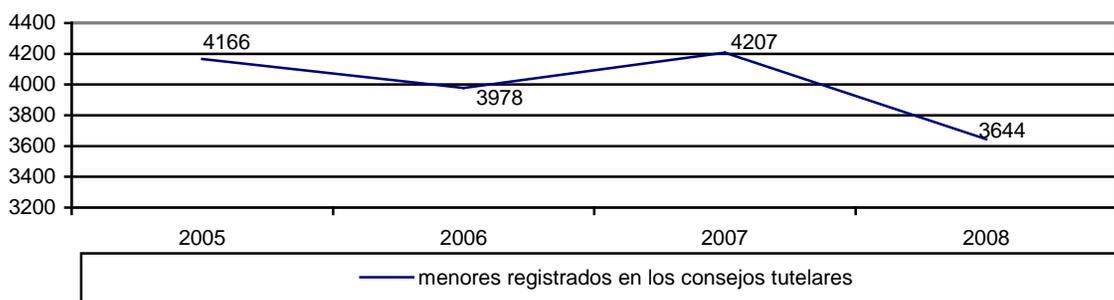
²⁶ *Ibid.*, pp. 220 y 226.

recibido 286 casos (282 del fuero común y 4 del federal) y 76 adolescentes se encuentran sujetos a proceso penal.²⁷

Distrito Federal

El Distrito Federal es una de las entidades que cuentan con mayor población en los centros tutelares de menores infractores: en 2006 fue el segundo, mientras que en 2007 y 2008 fue el primer lugar nacional. Hubo un repunte en el número de menores recluidos en 2007 (Gráfica 9). La población femenil en estos centros es una de las más altas a escala nacional, al pasar del tercer lugar en 2006, al primero en 2008, pese a que en este último año bajó el índice de mujeres menores infractoras (Gráfica 10).

Gráfica 9, adolescentes registrados en los Consejos Tutelares de Menores Infractores en el Distrito Federal, 2005-2008

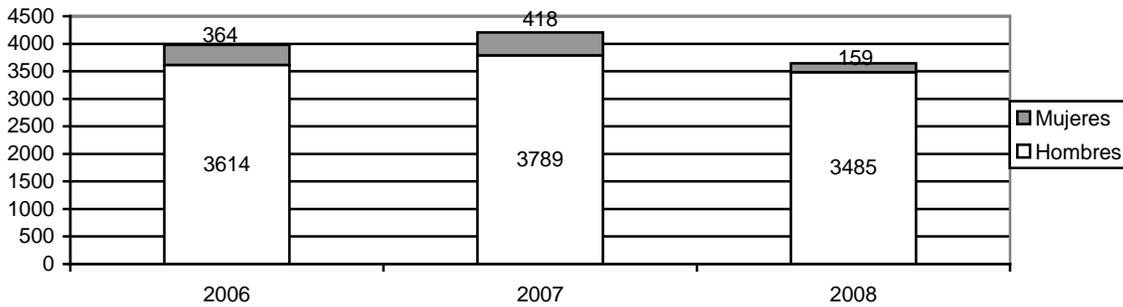


Fuente: INEGI y Secretaría de Seguridad Pública Federal.²⁸

²⁷ Secretaría de la Contraloría del Estado de Campeche, *Respuesta a solicitud de información* No. 01/002125/10, 2 de julio de 2010.

²⁸ INEGI, *Anuario estadístico por entidad federativa*, 2008, 2009 y 2010, y Secretaría de Seguridad Pública, *Menores internados en los consejos tutelares*, 2005. Disponible en <http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/99095//archivo> (fecha de consulta: 30 de junio de 2010).

Gráfica 10. adolescentes registrados en los Consejos Tutelares de Menores Infractores en el Distrito Federal, 2006-2008 (distribución por sexo)



Fuente: INEGI, *Anuario estadístico por entidad federativa*, 2008, 2009 y 2010.

En octubre de 2008 entró en vigor la Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal, la cual es considerada por González Placencia como “una ley híbrida porque mantiene el modelo inquisitorial para los delitos graves pero creó un proceso oral con visos tutelares para los delitos no graves”.²⁹ A decir del ombusman capitalino, mientras más tiempo pasan encerrados, los jóvenes estarán en menor posibilidad de reintegrarse a la vida profesional o a la vida social en general. Pese a las críticas señaladas, debido a la anterior experiencia de los Consejos Tutelares (1974), se ha considerado al Distrito Federal como un modelo en la atención a menores infractores en otras entidades federativas.

La Unidad Administrativa de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal es el órgano encargado del control y supervisión de la puesta en marcha de las medidas para menores infractores. La materia de justicia para adolescentes fue competencia del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) desde finales de 2008, y dio pie al cambio de esquema de los Centros Tutelares por el de Comunidad de Diagnóstico Integral para Adolescentes (CDIA). De acuerdo con el TSJDF, en el periodo de diciembre de 2008 a mayo de 2010, 5,740 adolescentes

²⁹ Karen Trejo Flores, “Entrevista a Luis González Placencia, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Hacia un modelo de justicia juvenil restaurativa para el Distrito Federal”, *DFensor* Núm. 5, mayo de 2010. Disponible en <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=dfemay10LuisGonzalezPlacencia> (fecha de consulta: 5 de julio de 2010).

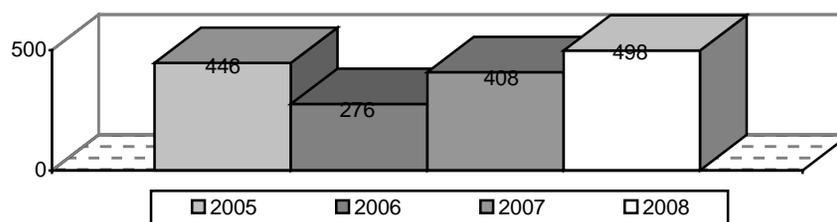
fueron internados en el CDIA, y 5,153 jóvenes estuvieron sujetos a proceso penal.³⁰

Guerrero

En el Estado de Guerrero no se ha decretado aún la Ley del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, siendo la única entidad federativa con este problema. Esta ley fue aprobada por el Congreso Local en 2009, pero el gobernador Zeferino Torreblanca realizó observaciones y la envió de vuelta a los legisladores para su modificación.³¹

De acuerdo con el informe de labores de la Procuraduría General de Justicia del Estado, en 2006 “la Agencia Adscrita al Consejo Tutelar para Menores Infractores radicó 412 expedientes tutelares, fueron presentados 76 escritos con ofrecimiento de pruebas y 27 de solicitud de órdenes de presentación, así como 24 alegatos y 7 recursos de inconformidad ante el órgano”.³² En la gráfica 11 se puede observar una evolución de la población juvenil del tutelar del Estado.

Gráfica 11. Población interna en el albergue tutelar 2005-2008



Fuente: Gobierno del Estado de Guerrero. *Cuarto Informe de Gobierno* (2009).³³

³⁰ René González de la Vega, *Respuesta a solicitud de información*. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 14 de julio de 2010.

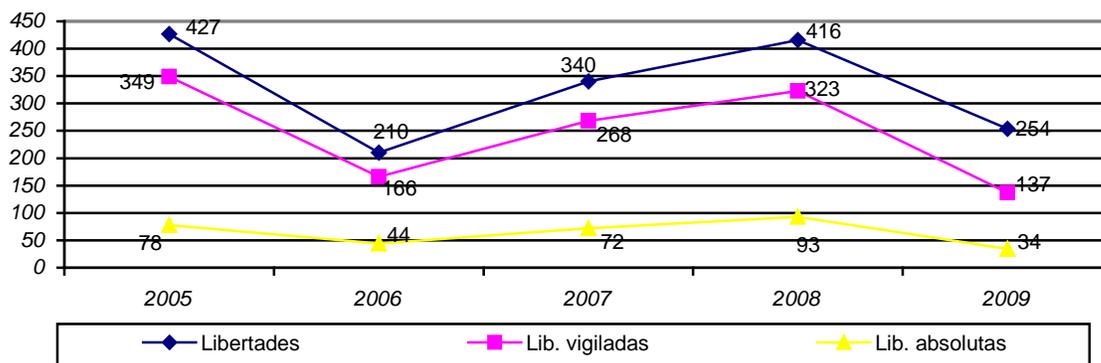
³¹ Periódico *La Jornada*, 14 de junio de 2006. Disponible en <http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2010/06/14/index.php?section=sociedad&article=006n3soc> (fecha de consulta 16 de junio de 2010).

³² Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero, *Informe de labores 2006*, p. 4. Disponible en <http://www.guerrero.gob.mx/pics/art/articles/594/file.fraccion51.pdf> (fecha de consulta: 30 de junio de 2010).

³³ Gobierno del Estado de Guerrero, *Cuarto Informe*, disponible en: www.guerrero.gob.mx/4informe/cap1-anexo.pdf (fecha de consulta 30 de junio de 2009).

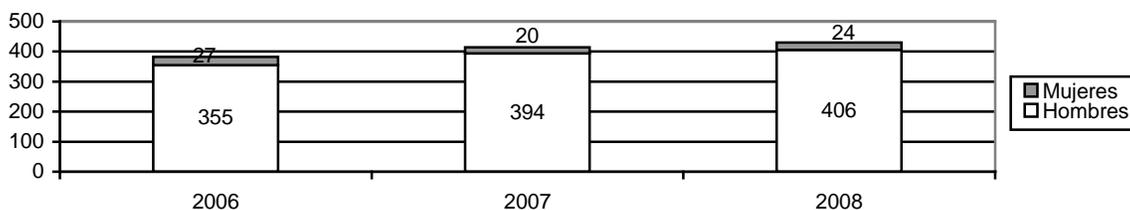
La Secretaría de Seguridad Pública y Protección Civil de Guerrero opera el Albergue Tutelar para Menores Infractores del Estado, cuyo objetivo es proporcionar un modelo de atención integral el cual comprende los aspectos que influyen en el crecimiento biopsicosocial de cada adolescente a través de un tratamiento especializado e individualizado acorde con su circunstancia individual, familiar y social. En 2009 este centro atendió 254 libertades de menores, entre los cuales 83 fueron internados, a 137 se les otorgó libertad vigilada y a 34 libertades absolutas (Gráfica 12).³⁴

Gráfica 12. Libertades en el albergue tutelar del estado de Guerrero, 2005-2009



De acuerdo con el informe de gobierno 2009-2010 del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero, se encuentra en construcción el edificio de los juzgados especializados para adolescentes, que incluirá dos salas de oralidad y espacios para la solución de controversias.

Gráfica 13. Adolescentes registrados en los Consejos Tutelares de Menores Infractores en Guerrero 2006-2008 (distribución por sexo)



Fuente: INEGI. Anuario estadístico por entidad federativa, 2008, 2009 y 2010.

³⁴ Albergue tutelar para menores infractores del Estado de Guerrero. Disponible en <http://www.guerrero.gob.mx/?P=readart&ArtOrder=ReadArt&Article=116> (fecha de consulta: 1 de julio de 2010).

En la respuesta a la solicitud de información al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero, Adrián Vega menciona que “la entidad no cuenta con una Ley de Justicia para adolescentes” y, por tanto, “no existe un proceso penal para éstos, ni este Poder Judicial tiene jueces especializados en la materia”.³⁵ Asimismo, el director general del Albergue Tutelar para Menores Infractores del Estado de Guerrero, Lic. Roberto Torres Hernández, mencionó en entrevista telefónica que los menores infractores son detenidos durante 48 horas antes de pasar al Consejo Tutelar y que en este momento en el estado se carece de recursos, instalaciones y ley para contar con el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes.³⁶

Nuevo León

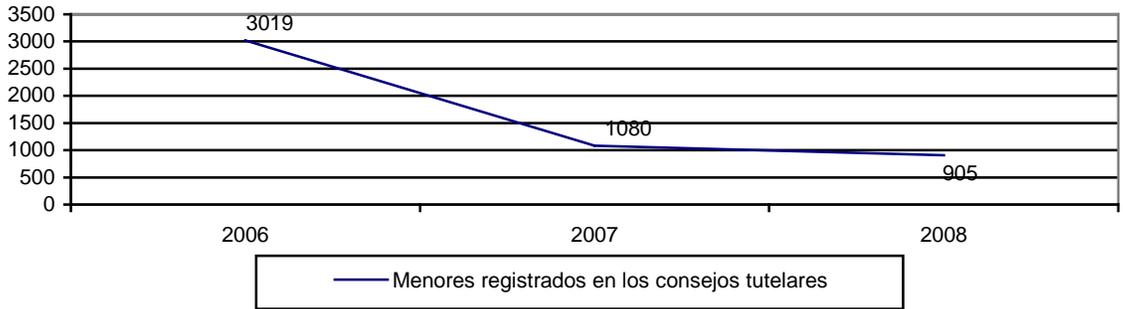
La Ley del Sistema Especial de Justicia para Adolescentes del Estado de Nuevo León fue aprobada en los días previos al límite de tiempo del mandato constitucional. Esta ley es aplicable a los adolescentes entre 12 y 18 años (artículo 1), dividida en los sectores de 12 a 14 años, 14 a 16 y 16 a 18. Contempla un sistema especializado en aplicación de justicia para menores infractores (artículo 2). El joven tiene el derecho de abstenerse de declarar y su silencio no puede ser usado en su contra (artículo 27), y el derecho a la privacidad, es decir, no divulgar su identidad (artículo 29).

En los últimos años, la tendencia del número de menores infractores en el estado ha venido a la baja. Los adolescentes registrados en el tutelar de menores en 2008 son menos de la tercera parte de los que había en 2006 (Gráfica 14). En ese año, Nuevo León era el tercer estado en el país con mayor número de menores infractores registrados en el Consejo de Menores; en 2007 pasó a ser el séptimo y en 2008 el noveno.

³⁵ Adrián Vega Cornejo, *Respuesta a solicitud de información*, Poder Judicial del Estado de Guerrero, 6 de julio de 2010.

³⁶ Roberto Torres Hernández, *entrevista telefónica*, 15 de julio de 2010.

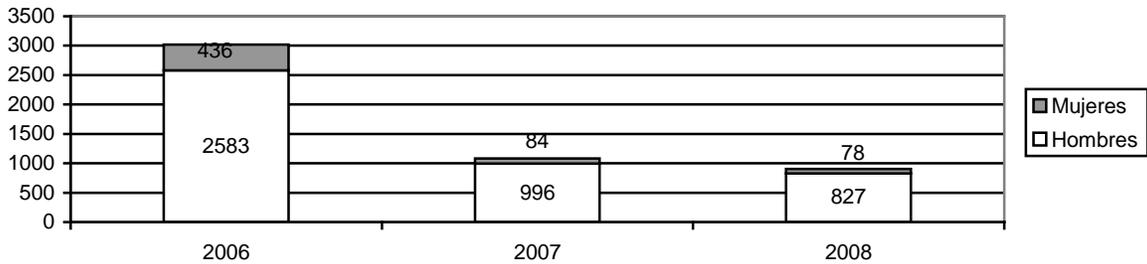
Gráfica 14. Adolescentes registrados en los Consejos Tutelares de Menores Infractores en el Estado de Nuevo León. 2006-2008



Fuente: INEGI. *Anuario estadístico por entidad federativa*, 2008, 2009 y 2010.

En cuanto a la distribución por sexo, el número de hombres como de mujeres adolescentes puestos a disposición en los consejos de menores en Nuevo León ha descendido (Gráfica 15). La población femenina de menores infractores ocupaba el segundo lugar con más incidencia en el país en 2006; en 2007 tuvo la séptima posición y en 2008 la quinta. En el caso del sexo masculino, en 2006 era el tercer sitio a escala nacional, en 2007 el séptimo y en 2008 el noveno.

Gráfica 15. Adolescentes registrados en los Consejos Tutelares de Menores Infractores en Nuevo León 2006-2008 (distribución por sexo)



Fuente: INEGI. *Anuario estadístico por entidad federativa*, 2008, 2009 y 2010.

De acuerdo con Vasconcelos, la Ley del Sistema Especial de Justicia para Adolescentes del Estado de Nuevo León se caracteriza por consagrar a favor de los menores infractores el derecho al debido proceso (artículo 19), y en la audiencia de juicio se escucha a todas las partes (artículo 110).³⁷ Asimismo, “hay prohibición de revelar información sobre los adolescentes sujetos a proceso...

³⁷ Vasconcelos, *op. cit.*, pp. 113 y 140.

Nuevo León (artículo 26) donde se atenderá a la ‘peligrosidad y gravedad del delito’; buscando preservar la seguridad de la sociedad”.³⁸ En este estado se contempla la posibilidad de que un centro o institución pública de atención a los adolescentes garantice que el imputado cumplirá con sus obligaciones procesales (artículo 78). La orden de comparecencia “implica la utilización de la fuerza pública y únicamente se decretará cuando el adolescente no hubiere cumplido con una citación previa sin causa justificada, su presencia sea necesaria en un acto de proceso y se hubieran acreditado el cuerpo del delito y los datos que hagan probable su responsabilidad (artículo 92 fracción I)”.³⁹ En el artículo 23, la ley contempla que todo adolescente tiene derecho a establecer una comunicación efectiva, por vía telefónica o por cualquier otro medio, inmediatamente después de ser detenido, con su familia, padre o madre, su defensor o con la persona o agrupación a quien desee informar sobre el hecho de su privación de libertad; mientras que el ministerio público dispone hasta de 36 horas contadas a partir de que el adolescente fue puesto a su disposición para plantear la imputación (artículo 94).⁴⁰

En entrevista telefónica, la jueza primera de garantías de adolescentes infractores, María del Socorro Pérez Córdova, mencionó que la creación del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes del Estado de Nuevo León significó un gran avance al respeto de los derechos de los adolescentes, ya que sólo por delito grave éstos son internados.

La jueza Pérez Córdova señaló que los menores infractores detenidos son enviados de forma temporal al Centro de Atención Provisional; En caso de sanción son remitidos al Centro de Detención en el Municipio de Escobedo el cual no tiene celdas, sino nichos que parecen más una escuela que prisión. También manifestó que el hecho de que no exista un Sistema Federal de Justicia para Adolescentes representa un problema porque los menores infractores son juzgados bajo el fuero

³⁸ *Ibid.*, p. 177.

³⁹ *Ibid.*, pp. 198 y 201.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 216-226.

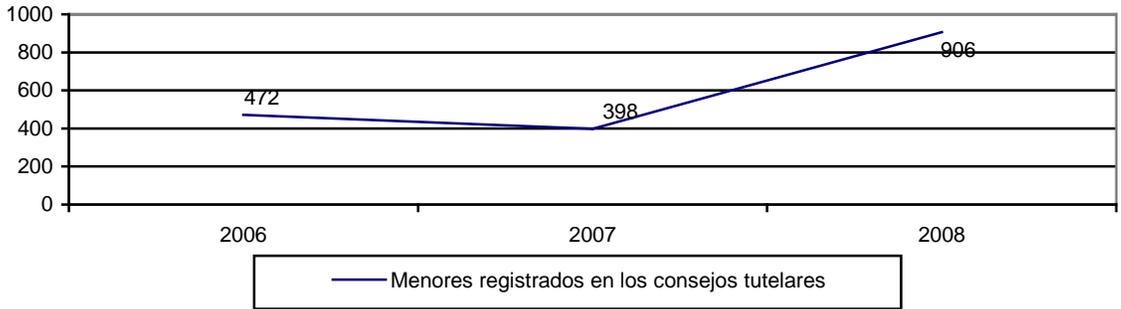
común cuando cometen un delito del fuero federal, lo que produce un choque de legislaciones. Como profesional en materia de adolescentes en conflicto con la ley, la jueza Pérez Córdova contempla que el reto es evitar la reincidencia y pugnar porque la privación sea la última medida para cumplir la pena. Por otra parte, observa como positivo que la gente conozca al juez, quien coadyuva con los padres para lograr una rehabilitación con vida familiar previo estudio del joven infractor y que la audiencia es oral y pública.

Sinaloa

La Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Sinaloa se expidió el 11 de septiembre de 2006. Se caracteriza por reconocer el derecho de los discapacitados a recibir el cuidado y atención que requieran (artículo 130); así como el derecho de cumplir la medida en libertad cuando se trate de una menor infractora embarazada. En el juicio, el artículo 67 contempla que se escuchará a todas las partes y que aquél debe contar con el principio de celeridad (artículo 4, fracción VI). En Sinaloa la ley señala que se puede detener provisionalmente al adolescente sin orden judicial hasta por 36 horas (artículo 48); y en caso de evitar la prisión preventiva, se pueden adoptar medidas cautelares (artículo 59).

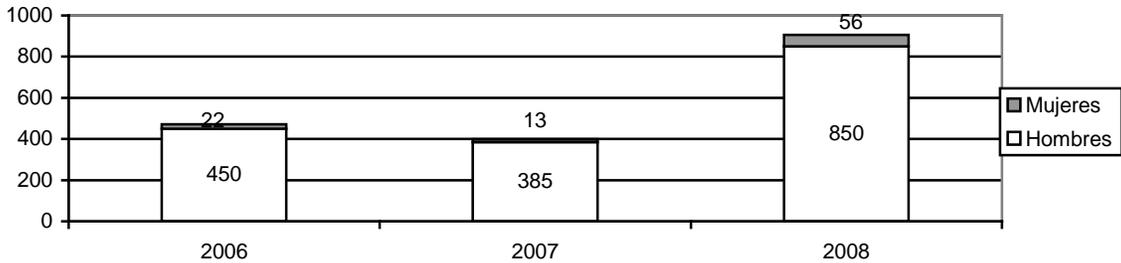
Pese a la adopción de la Ley de Justicia para Adolescentes, en 2008 se incrementó a más del doble la población de menores infractores en privación de la libertad (Gráfica 16). Este aumento se refleja en la escala del lugar nacional de menores infractores puestos a disposición de los Consejos de Menores: en 2006 ocupaba la posición 17, en 2007 se situó en el 13 y en 2008 llegó al lugar 8 con más adolescentes presos. Esta distribución es más notoria en el caso de las mujeres, que pasan del lugar 24 en 2006 al 7 en 2008 (Gráfica 17).

Gráfica 16. Adolescentes registrados en los Consejos Tutelares de Menores Infractores en el Estado de Sinaloa, 2006-2008



Fuente: INEGI, *Anuario estadístico por entidad federativa*, 2008, 2009 y 2010

Gráfica 17. Adolescentes registrados en los Consejos Tutelares de Menores Infractores en Sinaloa 2006-2008 (distribución por sexo)



Fuente: INEGI, *Anuario estadístico por entidad federativa*, 2008, 2009 y 2010.

En entrevista por correo electrónico, la Lic. Lucía Gaxiola Rivera, jueza de primera instancia especializada para adolescentes del estado de Sinaloa, manifestó que en su momento:

... “el entonces Consejo Tutelar para Menores (Cotume) era juez y parte, como no tenía investigadores, en la mayoría de los casos con la simple denuncia o parte informativo policial, resolvía sobre la aplicación de medidas incluyendo las privativas de libertad. Al adoptarse la Ley de Justicia del Estado de Sinaloa el 12 de septiembre de 2007, se creó un sistema de vanguardia, que incluye la oralidad y el proceso acusatorio, ya que en Sinaloa los procesos para adolescentes son orales, existiendo tres salas de juicios orales, una en cada juzgado, en el que intervienen como parte acusadora el agente del Ministerio Público que también es especializado para adolescentes. En la Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de

Sinaloa los menores de 12 años de edad no son sujetos de esta ley, siendo atendidos por el DIF; en el caso de que el Ministerio Público haya ejercitado remisión con detenido, este tribunal cuenta con 24 horas para celebrar la audiencia inicial de procedimiento; en caso contrario se cuenta con 48 horas. Por ello que se labora los 365 días del año, realizándose audiencias hasta en fines de semana y días festivos.⁴¹

La jueza Gaxiola Rivera también señaló que en Sinaloa, cuando cualquiera de los tres juzgados vincula a proceso a un adolescente y le impone como medida cautelar o definitiva la privación de la libertad, es trasladado a Culiacán, al Centro de Internamiento para Adolescentes (CIPA). En su caso, “el 13 de marzo del 2008, el Juzgado Primero empezó a conocer en materia federal, cuando se declina competencia con detenido por el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado, por delito contra la salud”.⁴² Entre los datos que la jueza ofreció se señala que a la fecha se conocen 166 casos en el Juzgado Primero; de los cuales hubo 66 en 2008, 65 en 2009, y a la fecha en 2010 hay 35. También se menciona que en todos los juicios iniciados por delitos federales se ha contado con la colaboración de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Procuraduría General de la República, que en colaboración con este tribunal han hecho comparecer a todo el personal que intervino en la integración de la Remisión. En el caso de Culiacán los delitos del orden federal que mayormente se atienden es portación de todo tipo de armas, incluidos explosivos como granadas. La jueza Gaxiola Rivera considera que actualmente el desafío es la tramitación de los delitos federales, sin una ley que los rija.

Comparación entre características de los estudios de casos

A excepción del estado de Guerrero (que tiene agencia adscrita al tutelar de menores), las leyes estatales de las entidades federativas seleccionadas cuentan con jueces y magistrados especializados en menores. En los casos de

⁴¹ Lucia Gaxiola Rivera, jueza de primera instancia especializada para adolescentes del estado de Sinaloa, entrevista por correo electrónico, 22 de julio de 2010.

⁴² *Idem.*

Aguascalientes y Campeche existen además jueces de preparación o instrucción (Tabla 1).

Tabla 1. Órganos judiciales que participan en los procesos para adolescentes en los estados de la república (entidades federativas del estudio de caso)

Estado	Juez de preparación, instrucción o control	Juez de juicio	Juez de ejecución	Magistrados especializados
Aguascalientes	Juez de preparación para adolescentes	Juez especializado para adolescentes		Magistrado para adolescentes
Baja California Sur		Juez especializado en justicia para adolescentes		Sala integrada por magistrados del Tribunal Superior de Justicia del estado
Campeche	Jueces de primera instancia de instrucción para adolescentes	Jueces de primera instancia de juicio oral y sentencia		Sala especializada para adolescentes
Distrito Federal		Juez especializado en justicia para adolescentes		Magistrado especializado en justicia para adolescentes
Guerrero	s.l.	s.l.	s.l.	s.l.
Nuevo León	Juez de garantía	Juez de juicio oral	Juez de ejecución	Sala integrada por magistrados del Tribunal Superior de Justicia del estado
Sinaloa		Juez especializado para adolescentes		Magistrado para adolescentes

Nota: s.l. Sin ley estatal aprobada.

Fuente: Rubén Vasconcelos, *La justicia para adolescentes en México. Análisis de las leyes estatales*, IJ-UNAM/Unicef, México, 2009. pp. 103-106.

En los casos analizados la temporalidad del proceso es menor de seis meses (Aguascalientes y Distrito Federal), mínimo en Campeche y Sinaloa (menos de tres meses), en Nuevo León y en Baja California Sur el tiempo es inferior a dos meses (Tabla 2).

Tabla 2. Duración del proceso de los sistemas de justicia para adolescentes (entidades federativas del estudio de caso)

Estado	Temporalidad
Aguascalientes	Seis meses contados desde la vinculación de los adolescentes al proceso hasta que la autoridad jurisdiccional dicte sentencia.
Baja California Sur	Aproximadamente 35 días hábiles, contados a partir de la resolución inicial de sujeción del adolescente al procedimiento.
Campeche	Aproximadamente 75 días hábiles, contados a partir de la resolución inicial de sujeción del adolescente al procedimiento hasta la celebración de la audiencia de juicio.
Distrito Federal	Antes de cuatro meses si se trata de conducta tipificada como delito grave, salvo que el adolescente y su defensa renuncien a dicho plazo, sin que pueda exceder de seis meses.

Nuevo León	Seis meses como máximo desde la vinculación del adolescente en el proceso hasta el dictado de la sentencia.
Sinaloa	Setenta y cinco días como máximo deben mediar entre la audiencia de sujeción a proceso y la realización del juicio (artículos 61 y 62).

Nota: s.l. Sin ley estatal aprobada.

Fuente: Fuente: Rubén Vasconcelos, *La justicia para adolescentes en México. Análisis de las leyes estatales*, IJJ-UNAM/Unicef, México, 2009. pp. 148-153.

En cuanto a la realización de la audiencia, es privada en Baja California Sur, mientras que en Aguascalientes, Campeche, Distrito Federal y Nuevo León el menor puede solicitar privacidad en el juicio (Tabla 3).

Tabla 3. Publicidad de la audiencia para adolescentes (entidades federativas del estudio de caso)

Estado	Publicidad
Aguascalientes	Artículo 120 El juez consultará al adolescente, sus padres y su defensor si la audiencia será pública, o si se verificará a puerta cerrada...
Baja California Sur	Artículo 17. Todo adolescente sujeto a la presente Ley, tendrá derecho a ser juzgado bajo un sistema acusatorio que le garantice un proceso ágil y privado, ante un órgano judicial en el que se le respeten todas las garantías del debido proceso legal.
Campeche	Artículo 83. El adolescente, sus padres, tutores o quienes ejerzan la patria potestad o la custodia o su defensor, podrán solicitar que la audiencia de juicio se verifique a puerta cerrada...
Distrito Federal	Artículo 31...El adolescente, sus padres, tutores o quienes ejerzan la patria potestad o la custodia y el defensor podrán solicitar que la audiencia se verifique a puerta cerrada. En el proceso deberán estar presentes el juez, el adolescente, su defensor, el ofendido o víctima en su caso, el agente del Ministerio Público y sus padres o representantes. La ausencia de estos últimos no suspenderá la audiencia.
Guerrero	s.l.
Nuevo León	Artículo 107. Inicio de la audiencia del juicio. El juez consultará al adolescente, sus padres y el defensor si la audiencia será pública o si se verificará a puerta cerrada.
Sinaloa	Artículo 63. El adolescente, sus padres, tutores o el defensor pueden solicitar que la audiencia de juicio se verifique a puerta cerrada.

Nota: s.l. Sin Ley estatal aprobada.

Fuente: Fuente: Rubén Vasconcelos, *La justicia para adolescentes en México. Análisis de las leyes estatales*, IJJ-UNAM/Unicef, México, 2009. pp. 182-186.

En los diferentes códigos de las entidades federativas la pena máxima por prisión preventiva varía: seis meses en el caso del Distrito Federal; En Nuevo León cuatro meses; en Campeche y Sinaloa el límite son tres meses; en Aguascalientes mes y medio. El de Baja California Sur no especifica tiempo, sólo señala que sea lo más breve posible (Tabla 4).

Tabla 4. Prisión preventiva en las leyes de justicia para adolescentes en México (entidades federativas del estudio de caso)

Estado	Duración	Tipo de prisión preventiva		
		Domicilio	Centro Médico	Instituciones especializadas
Aguascalientes	Cuarenta y cinco días prorrogables hasta por 15 días (artículo 107).	Artículos 104, fracción VIII, y 106.	Artículos 104, fracción VIII, y 106.	Artículos 104, fracción VIII, y 106.
Baja California Sur	El tiempo más breve posible (artículo 26).			Artículos 26 y 101.
Campeche	Máximo de tres meses (artículo 50)	Artículo 46 fracción VIII	Artículo 46 fracción VIII	Artículo 46 fracción VIII
Distrito Federal	Seis meses máximo (Artículo 36)	Artículo 33, fracción VIII	Artículo 33, fracción VIII	Artículo 33, fracción VIII
Guerrero	s.l.	s.l.	s.l.	s.l.
Nuevo León	Puede durar cuatro meses como máximo prorrogables hasta por un mes, si se ordena la reposición del juicio y sólo se ha agotado ese plazo	Artículo 83	Artículo 83	Se denomina detención provisional (artículo 83)
Sinaloa	Tres meses máximo (artículo 60).	Artículo 58 fracción VIII	Artículo 58 fracción VIII	Artículo 58 fracción VIII

Nota: s.l. Sin Ley estatal aprobada.

Fuente: Fuente: Rubén Vasconcelos, *La justicia para adolescentes en México. Análisis de las leyes estatales*, IJ-UNAM/Unicef, México, 2009. pp. 235-237.

Alcances y límites del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes

Alcances

La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en agosto de 2006 que era inconstitucional sancionar penalmente a menores de 18 años; los ministros establecieron que es aplicable la reforma al artículo 18 constitucional que ordena la implementación de justicia para personas comprendidas entre 12 y 18 años que hayan cometido infracciones a la ley: “Con esta determinación, no se trata de liberar de responsabilidad a los menores de 18 años que cometen conductas tipificadas como delito... La garantía individual creada a favor de los adolescentes, consistente en que no pueden ser sujetos de derecho penal tradicional, sino sólo del sistema integral de justicia para adolescentes, permite a aquellos exigir al Estado que ninguna autoridad ajena (a este sistema) les afecte en su persona con motivo de conductas tipificadas como delitos cometidas por ellos antes de los 18 años”.⁴³

⁴³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Inconstitucional, sancionar a menores de 18 años: 1ª Sala*, página de noticias, 23 junio de 2010. Disponible en:

De acuerdo con la determinación del 12 de marzo de 2008 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los juzgados locales para menores son competentes para conocer delitos federales cometidos por adolescentes hasta que se haya implementado el sistema integral de justicia de menores del orden jurídico federal. Así, la Corte considera la reforma del artículo 18 constitucional con un carácter penal educador. Se rige por el sistema de doble fuero (federal y estatal) y que las instancias correspondientes en el orden federal deben poner en marcha el sistema integral de justicia de menores. “En este sentido, los ministros de la Primera Sala puntualizaron que el Consejo de Menores, dependiente de la administración pública federal, al no ser un tribunal judicial como manda la reforma constitucional en cuestión, no puede seguir juzgando a menores por estas conductas”.⁴⁴ Los menores infractores tienen una mayor protección de sus derechos derivada de la reforma constitucional del artículo 18 con un esquema de reinserción a la sociedad que busca evitar las conductas delictivas, tal como lo señala Rubén Vasconcelos: “El nuevo sistema de justicia juvenil no es la continuación del modelo tutelar ni un régimen penal para adultos atenuado, sino un sistema de responsabilidad especializado que exige la protección cuidadosa, estricta y reforzada de los derechos de los adolescentes”.⁴⁵

Paula Ramírez señala que “uno de los cambios más importantes que introdujo la reforma es la limitación de la privación de la libertad, restringiéndola únicamente para personas mayores de 14 años y por conductas graves”.⁴⁶ En este

<http://www.scjn.gob.mx/MediosPub/Noticias/2006/Paginas/Noticia20060823.aspx> (fecha de consulta: 6 de julio de 2010).

⁴⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Juzgados locales para menores infractores para conocer delitos federales cometidos por adolescentes*, Página de noticias, 12 de marzo de 2008. Disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/MediosPub/Noticias/2008/Paginas/Noticia20080312.aspx> (fecha de consulta: 16 de junio de 2010).

⁴⁵ Rubén Vasconcelos Méndez, “Claroscuros en el desarrollo del sistema de justicia juvenil en México”, *DFensor*, Núm. 5, mayo de 2010. Disponible en <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=dfemay10RubenVasconcelos> (fecha de consulta: 5 de julio de 2010).

⁴⁶ Paula Ramírez España Beguerisse, “El sistema de justicia para adolescentes frente al reto de su implementación”, *DFensor*, Núm. 5, mayo de 2010. Disponible en <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=dfemay10PaulaRamirez> (fecha de consulta: 5 de julio de 2010).

sentido, los jóvenes en conflicto con la ley se convierten en un sector en exclusión, son vulnerables a que no se respeten sus derechos en un proceso penal.

De acuerdo con Patricia Orea, el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes es la oportunidad de que los juzgadores opten por medidas cautelares diferentes al internamiento, con la participación de la asistencia social y las organizaciones de la sociedad civil, a fin de que los menores se integren plenamente a la sociedad: “el derecho penal juvenil aspira a impactar pedagógicamente al joven que ha infringido la norma. Esta concepción la percibe de la misma manera la sociedad, que erróneamente ve a la justicia juvenil como un sistema blando sin advertir que tras la cortina proteccionista se oculta el verdadero carácter inquisitivo y lesivo a los derechos humanos”.⁴⁷

Cabe destacar las acciones realizadas por las dependencias del gobierno federal relativo a menores infractores. La Procuraduría General de la República formó durante 2009 a “40 servidores públicos entre AMP, policía ministerial, peritos en medicina forense y en psicología de 18 procuradurías estatales de justicia; así como a personal de la PGR como evaluadores y verificadores internos por competencias, especializados en justicia para adolescentes y 11 agentes del Ministerio Público especializados en justicia para adolescentes y modelo acusatorio, de las procuradurías estatales de Chiapas, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, y Veracruz”.⁴⁸ La Secretaría de Seguridad Pública (SSP) hizo entrega física de 789 adolescentes sujetos a tratamiento interno e igual número de expedientes, como parte de la entrada en vigor de la Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal. Respecto a la población sujeta a tratamiento externo, se pusieron a disposición del gobierno del Distrito Federal, 1,859 expedientes. También entregó bienes, recursos, sistemas informáticos, bases de datos, mobiliario, equipo, y “los inmuebles ubicados en San Fernando,

⁴⁷ Sara Patricia Orea Ochoa “La justicia penal juvenil, un nuevo modelo de derecho” *DFensor* No. 5, de mayo de 2010. disponible en <http://www.cdhd.org.mx/index.php?id=dfemay10SaraPatriciaOrea> (fecha de consulta: 5 de julio de 2010).

⁴⁸ Procuraduría General de la República, *Tercer informe de labores*, 2009, pp. 193-194.

Periférico Sur y Obrero Mundial, que albergaron a las instalaciones del Consejo de Menores, así como las de los seis Centros de Diagnóstico y Tratamiento y la Dirección de Comisionados”.⁴⁹ Además se orientó en 2009 a 24 menores a fin de fortalecer los procesos de reincorporación social.

Como consecuencia de la adopción de la Convención de los Derechos del Niño, varios países han revisado los sistemas de justicia juvenil, entre los que destacan Reino Unido, Nueva Zelanda y algunos estados de la Unión Americana, además de México. De acuerdo con Elena Azaola, “una de las principales coincidencias encontrada en todos estos casos tiene que ver con el desencanto cada vez mayor y los efectos indeseados que ha generado el internamiento masivo de jóvenes, recurso que infructuosamente ha sido utilizado para contener la delincuencia juvenil”.⁵⁰ Esta tendencia refleja que el método de castigo a la libertad de los menores infractores propició que no se rehabilitaran para su reinserción a la sociedad, sino que un alto porcentaje reincidía en conductas delictivas. Por ello, diferentes centros tutelares del orbe han adoptado el modelo del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes como defensa de sus derechos.

Límites

La Secretaría de Seguridad Pública federal informa que desde el 6 de octubre de 2008, “el Consejo de Menores dejó de ejercer su atribución fundamental de impartir justicia en materia de menores; por lo que se llevó a cabo la entrega de expedientes y asuntos a los jueces especializados de adolescentes dependientes del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal”.⁵¹ Por lo que todo menor que comete un delito de orden federal es juzgado por el fuero común. Durante 2009 la Procuraduría General de la República puso a disposición del Tribunal de Menores

⁴⁹ Secretaría de Seguridad Pública (SSP). *Tercer informe de labores*, 2009. pp. 92-93.

⁵⁰ Elena Azaola Garrido. “Los jóvenes y la justicia juvenil: entre el control formal y el informal” *DFensor* No. 5, mayo de 2010. disponible en <http://www.cdhdh.org.mx/index.php?id=dfemay10ElenaAzaola> (fecha de consulta: 5 de julio de 2010).

⁵¹ Secretaría de Seguridad Pública, Unidad de Enlace, *Solicitud de acceso a la información*, núm. 0002200073010, México, 30 de junio de 2010.

a 13 adolescentes y uno bajo custodia de la familia, lo que refleja la incursión de niños y jóvenes en la comisión de este tipo de ilícitos.⁵²

De acuerdo con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, a partir de la reforma del artículo 18 constitucional, el Sistema Integral de Justicia para Jóvenes ha tenido retrocesos, pues aún se encuentran prácticas que privilegian el encierro de adolescentes infractores, e incluso pueden ser detenidos sin una orden judicial, cuando son captados en evidencia:

“Los estados y el Distrito Federal han dado pasos demasiado apresurados, y a veces contradictorios, frente al gran desafío de consolidar un sistema de justicia juvenil con perspectiva de derechos humanos, el cual establece que toda persona adolescente acusada de la comisión de un delito debe tener acceso a un juicio justo y, en caso de que resulte responsable, debe asumir las consecuencias de sus actos a través de la imposición de medidas –primordialmente en libertad que promuevan su reintegración social y familiar, así como el pleno desarrollo de su persona y sus capacidades”.⁵³

En opinión de la Red de los Derechos por la Infancia en México, la legislación tiene pendiente analizar las implicaciones de este nuevo marco legal en la política pública en los ámbitos tanto federal como estatales. “De ahí que las tareas pendientes en esta materia tiene que ver, al menos, con:

- El perfeccionamiento del marco legal sobre derechos del niño existente ya sea niveles tanto de la federación como en algunos estados.
- La creación de leyes estatales de protección de los derechos de la infancia.
- La armonización de otras leyes y procedimientos federales y estatales a partir de la legislación que protege los derechos de la infancia.

⁵² Procuraduría General de la República. *Tercer informe de labores*, 2009 p 71.

⁵³ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Editorial”, *DFensor*, mayo de 2010. Disponible en <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=dfensormayo2010> (fecha de consulta: 15 de junio de 2010).

- Diseño de las políticas públicas a partir de la nueva legislación sobre derechos de la infancia”.⁵⁴

Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal resalta en su publicación *DFensor* la etapa de preconflicto, en que se puede prevenir el delito en adolescentes: “El sistema de justicia para adolescentes se basa en diversos instrumentos internacionales como las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad). Estas directrices incluyen la fase antes de que las y los jóvenes entren en conflicto con la ley penal”.⁵⁵ No obstante, las instancias estatales que integran el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes pueden promover la prevención del delito en menores.

De acuerdo con Paula Ramírez, con la Convención de Derechos del Niño (CDN) se sustituyó el antiguo modelo de “tratamiento de menores infractores” para establecer un nuevo sistema de justicia especializado en personas menores de 18 años: “En el caso de México la adopción de este modelo (CDN) se dio con la reforma al artículo 18 constitucional de 2005, que crea un nuevo sistema de justicia para adolescentes que actualmente enfrenta el gran reto de la implementación”.⁵⁶ Sin embargo, no todo debe enfocarse en el sistema normativo: “No se puede entender el sistema de justicia para adolescentes sin la existencia de un sistema integral de protección de derechos que les permita a niñas, niños y adolescentes desarrollarse plenamente”.⁵⁷

⁵⁴ Red de los Derechos por la Infancia en México, *Legislación y Derechos de la infancia en México, tareas pendientes*. Disponible en: <http://www.derechosinfancia.org.mx/Legislacion/legislacion1.htm> (fecha de consulta: 5 de julio de 2010).

⁵⁵ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil”, *DFensor* núm. 5, mayo de 2010. Disponible en <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=dfemay10delincuencia> (fecha de consulta: 15 junio de 2010).

⁵⁶ Paula Ramírez España Beguerisse “El sistema de justicia para adolescentes frente al reto de su implementación” *DFensor* No. 5, mayo de 2010. Disponible en <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=dfemay10PaulaRamirez> (fecha de consulta: 5 julio de 2010).

⁵⁷ *Idem*.

Pese a los esfuerzos realizados, el problema de la delincuencia juvenil continúa. De acuerdo con Miguel Mancera, procurador de justicia del Distrito Federal,

“los jóvenes están participando más en actividades delictivas y hemos tenido un incremento (de ellos) que se incrustran en bandas o por iniciativa propia delinquen... cuando los adolescentes ejecutan los delitos, la problemática es que entran y salen muy rápido (de los centros de tratamiento para menores) y luego continúan delinquiendo”.⁵⁸ El funcionario mencionó que de enero de 2008 a abril 2010, 12,821 adolescentes fueron detenidos por conducta ilícita.

Comentarios finales

El 19 de mayo de 2010 el diputado José Luis Ovando Patrón (PAN) presentó la iniciativa del proyecto que expide la Ley Federal de Justicia para Adolescentes en la Comisión de Justicia de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados. Dicha iniciativa pretende crear el Sistema Federal de Justicia para Adolescentes con objetivos como:

- La creación de una jurisdicción especial para menores, diferente a la que está prevista para los adultos.
- La determinación de los límites de edad máxima y mínima para la atribución de responsabilidad a las personas menores de edad.
- La previsión del establecimiento en todo el país de instituciones, órganos y autoridades especializadas destinadas en procuración e impartición de justicia para adolescentes.

Esta ley sería aplicable al menor de edad o adolescente (las personas entre 12 y menos de 18 años, y entre 18 y menos de 25 años) e incorporaría las figuras de: Ministerio Público especializado; defensor de oficio especializado; juez para adolescentes; juez de ejecución; juzgado y magistrado especializado en justicia

⁵⁸ Periódico *Reforma*, 13 de julio de 2010. Primera plana.

para adolescentes.⁵⁹ Asimismo, el senador Francisco Herrera León (PRI) presentó el 30 de junio de 2010 el proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, la cual ha sido analizada y modificada desde 2006 por ambas cámaras.⁶⁰

En su momento la exposición de motivos incluía reformar no sólo el artículo 18, sino también el 73, a fin de que el Congreso de la Unión tuviera facultad de crear este tipo de leyes. A siete años de la presentación de ese documento, no existe aún una Ley Federal de Justicia Integral para Adolescentes.

Durante la investigación, se observó la necesidad de contar con un tribunal federal competente en la materia, a fin de coordinar los consejos estatales y del Distrito Federal, y así establecer el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes. Esto, debido a que, según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), ha disminuido el número de presuntos delincuentes y menores de edad sentenciados por delitos del orden común.

El hecho de que 31 de 32 estados de la República cuenten con leyes para menores infractores muestra el interés de los poderes judiciales en el tema de los derechos de los adolescentes, logrando uniformar la edad penal y, en todos los casos, tratando que el menor se reinserte en la sociedad.

En los casos seleccionados se encontraron diferentes problemas, como el aumento del número de menores infractores (Distrito Federal, Sinaloa, Guerrero), o su disminución (Campeche, Aguascalientes, Nuevo León), lo que sugiere la diversidad y lo complejo del tema.

⁵⁹ Página de Internet de la H. Cámara de Diputados. Disponible en: http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/iniciativaslxi.php?comt=22&edot=T (fecha de consulta: 30 de junio de 2010).

⁶⁰ Senado de la República, "Respuesta a excitativas de comisiones", *Gaceta Legislativa*, Núm. 9, 30 de Junio de 2010. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=4089> (fecha de consulta: 6 de julio de 2010).

Referencias documentales.

Arellano Trejo, Efrén. "Sistema Integral de Justicia para Adolescentes", Documento de Trabajo Núm. 3, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, H Cámara de Diputados, México, septiembre de 2006.

Arellano Trejo, Efrén. "Justicia especializada para adolescentes" *Documento de Trabajo* Núm. 7, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, H Cámara de Diputados, México, septiembre de 2006.

Azaola, Elena "Posibilidades y límites de dos modelos de justicia para menores", en *Memoria del Coloquio Multidisciplinario sobre Menores*, Cuadernos del Instituto, núm. 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *el DFensor*, núm. 5, Mayo de 2010.

Gobierno del Estado de Campeche, Suprema Corte de Justicia del Estado, <http://www.portal.camp.gob.mx/C3/C6/justiciapenal/default.aspx>

Gobierno del Estado de Guerrero, Secretaría de Seguridad Pública y Albergue Tutelar para Menores Infractores del Estado.
<http://www.guerrero.gob.mx/?P=readart&ArtOrder=ReadArt&Article=116>
<http://www.guerrero.gob.mx/?P=readart&ArtOrder=ReadArt&Article=2455>

Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial. *Del tribunal de menores infractores al sistema integral de justicia para adolescentes*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2009.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, Aguascalientes 2007.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) *Anuario Estadístico por Entidad Federativa, 2008, 2009 y 2010*, Aguascalientes 2008, 2009 y 2010.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) *Estadísticas judiciales en materia penal* en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=11017>

Islas de González Mariscal, Olga y Miguel Carbonell, *Constitución y justicia para adolescentes*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007, 140 p.

Jiménez García, Joel Francisco, *Derechos de los niños*, UNAM- Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, 2000, 58 p.

Ley para la Protección de los Derechos de niñas, niños y adolescentes.

Leyes Estatales de Justicia para Adolescentes, disponibles en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm>

Organización de las Naciones Unidas, *Declaración de los derechos del niño*, documento A-4354, 1959.

Organización de las Naciones Unidas, *Convención sobre los derechos del niño*, resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989.

Periódico *La Jornada*, 14 de junio de 2006. Disponible en <http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2010/06/14/index.php?section=sociedad&article=006n3soc>

Periódico *Reforma*. 13 de julio de 2010. Primera plana.

Philippe Ariés, *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*, Taurus, México, 2001.

Procuraduría General de la República, *Tercer informe de labores*, 2009.

Recursos de solicitud de información enviados del 24 de junio al 1 de julio de 2010 a las entidades de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Distrito Federal, Guerrero y la Secretaría de Seguridad Pública del gobierno federal, así como entrevistas a juezas para menores de Monterrey, Culiacán y el director general del Albergue Tutelar para Menores del Estado de Guerrero.

Red de los Derechos por la Infancia en México, *Legislación y derechos de la infancia en México, tareas pendientes*, Disponible en: <http://www.derechosinfancia.org.mx/Legislacion/legislacion1.htm>.

Senado de la República, "Respuesta a excitativas de comisiones", *Gaceta Legislativa*, núm. 9, 30 de junio de 2010.

Sánchez Galindo, Antonio. *La delincuencia de menores en México. Situación y tendencias*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1987, p. 131.

Secretaría de Seguridad Pública (SSP), *Tercer informe de labores*, 2009.

Rubén Vasconcelos, *La justicia para adolescentes en México. Análisis de las leyes estatales*, IJJ-UNAM/Unicef, México, 2009.

- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**
Octavio Ruiz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**
Iván H. Pliego Moreno
- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**
Juan Carlos Amador Hernández
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**
Octavio Ruiz Chávez
- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**
Anjanette D. Zebadúa Soto
- **La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza**
Liliam Flores Rodríguez
- **Secuestro. Actualización del marco jurídico.**
Efrén Arellano Trejo
- **Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.**
José de Jesús González Rodríguez
- **Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública.**
Octavio Ruiz Chávez
- **Análisis de los temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano.**
Salvador Moreno Pérez
- **Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social.**
Francisco J. Sales Heredia
- **Desarrollo local y participación ciudadana**
Liliam Flores Rodríguez
- **Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño.**
Gilberto Fuentes Durán
- **La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública**
Gustavo Meixueiro Nájera
- **La reforma electoral, avances y pendientes**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros**
Juan Carlos Amador Hernández
- **200 años de federalismo en México: una revisión histórica.**
Iván H. Pliego Moreno
- **Tendencias y percepciones sobre la Cámara de Diputados.**
Efrén Arellano Trejo
- **Paquete Económico 2010 y la Agenda de Reformas. Puntualizaciones.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Liberalismo Económico y algunos de sus impactos en México.**
Carlos Agustín Vázquez Hernández
- **Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación**
Salvador Moreno Pérez
- **Representación jurídica para la población indígena en el Sistema de Justicia Nacional**
Jesús Mendoza Mendoza
- **2009, un año de crisis para el turismo**
Octavio Ruiz Chávez
- **Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública.**
Efrén Arellano Trejo
- **Federalismo fiscal en México, entre la economía y la política.**
Iván H. Pliego Moreno
- **La comunidad indígena en el contexto urbano. Desafíos de sobrevivencia.**
Jesús Mendoza Mendoza
- **Proyectos productivos. La experiencia del programa Joven Emprendedor Rural. Premisas de diseño de políticas públicas y primeros resultados.**
Liliam Flores Rodríguez
- **Los resultados de los fondos metropolitanos en México**
Salvador Moreno Pérez
- **Sector privado y generación de energía eléctrica**
José de Jesús González Rodríguez
- **Situación de la vivienda en el Estado de Tamaulipas 2005-2030**
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Acercamiento al tema de desarrollo regional y a programas implementados en el periodo 2000-2010**
Roberto Ocampo Hurtado
- **Reformas electorales en México: evolución y pendientes**
Gustavo Meixueiro Nájera e Iván H. Pliego Moreno
- **Concepción de justicia social en las constituciones de México**
Francisco J. Sales Heredia

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**
Mario Mendoza Arellano
- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**
Efrén Arellano Trejo
- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**
Claudia Icela Martínez García
- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**
Arturo Maldonado Tapia
Jésica Otero Mora
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**
Sara María Ochoa León
- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**
Efrén Arellano Trejo
- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez
- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**
María Guadalupe Martínez Anchondo