

La inoperancia en el amparo a la luz de un caso sobre menores infractores

José Ramón Cossío Díaz*

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *Argumentos centrales del fallo*. III. *Razones en contra de la inoperancia*. IV. *Análisis de fondo del recurso de revisión del Ministerio Público*.

En la sesión celebrada el doce de marzo de dos mil ocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por mayoría de tres votos, el amparo en revisión 476/2007. La decisión mayoritaria fue calificar como inoperantes los agravios de la parte recurrente —Ministerio Público— y, en consecuencia, desechar el recurso.

Para exponer los motivos de mi disenso, relataré los antecedentes del asunto, presentaré los argumentos centrales del fallo y, demostraré que, a mi juicio, los agravios esgrimidos por el Ministerio Público no resultaban inoperantes, sino fundados.

I. Antecedentes

1. El quejoso fue sujeto a un procedimiento administrativo por parte de la Sala Superior del Consejo Tutelar de Menores Infractores del Estado de Yucatán, formándose para tal efecto el expediente número 052/I/2006. Mediante resolución de cuatro de agosto de dos mil seis, la Sala Superior del

* Voto particular que formuló el Ministro José Ramón Cossío Díaz relativo al Amparo en Revisión 476/2007, fallado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 12 de marzo de 2008. El autor agradece a Roberto Lara Chagoyan su participación en la elaboración de este documento.

Consejo Tutelar de Menores Infractores del Estado determinó lo siguiente: a) que el menor (quejoso en el amparo) era presunto partícipe en la comisión de la infracción denominada abuso sexual; b) que quedaría bajo la guarda y custodia de sus representantes legales, sujetándolo al procedimiento legal correspondiente; c) se ordenó la realización del diagnóstico correspondiente al quejoso, de conformidad con el artículo 103, fracción VI, de la Ley para el Tratamiento y Protección de los Menores Infractores del Estado de Yucatán; y d) se abrió el período probatorio.

2. Inconforme con la resolución anterior, la representante legal del menor interpuso un recurso de revisión, el cual fue resuelto el veinticuatro de agosto de dos mil seis por la Sala Superior del Consejo Tutelar de Menores Infractores del Estado de Yucatán. Tal autoridad determinó que no procedían los agravios hechos valer por la representante del quejoso y confirmó la resolución inicial.

3. El quejoso solicitó el amparo en contra de la resolución mencionada, por considerar que la misma resultaba violatoria de los artículos 14, 16, 17, 19, 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. El Juez Cuarto de Distrito con residencia en Mérida, Yucatán, dictó sentencia el veinticinco de octubre de dos mil seis, en la cual concedió el amparo.

5. En contra de esa resolución se interpusieron tres recursos: uno, por los Consejeros Magistrados del Pleno de la Sala Superior del Consejo Tutelar de Menores Infractores del Estado de Yucatán; otro por el Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito al Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Yucatán y, finalmente, una revisión adhesiva por parte del quejoso.

6. El Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimocuarto Circuito, antes Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimocuarto Circuito, dictó dos sentencias el diecinueve de junio de dos mil siete, en las cuales resolvió carecer de competencia para conocer de los recursos de revisión y remitir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación los recursos referidos.

7. En la sesión celebrada el doce de marzo de dos mil ocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió los recursos de la forma siguiente: a) desechó el interpuesto por los Consejeros Magistrados del Pleno de la Sala Superior del Consejo Tutelar de Menores Infractores del Estado de Yucatán, por considerar que tal autoridad carecía de legitima-

ción activa para interponer el recurso; b) declaró inoperantes los agravios del Ministerio Público y, en consecuencia, confirmó la sentencia recurrida; y c) dejó sin materia la revisión adhesiva.

La disidencia de mi voto va encaminada a la resolución del segundo de los recursos mencionados, ya que, como en seguida aclararé, desde mi punto de vista los agravios sí estaban dirigidos a combatir el fallo recurrido y, más aún, los mismos resultaban a mi juicio fundados.

II. Argumentos centrales del fallo

1. La posición mayoritaria estimó que el Ministerio Público, en su calidad de recurrente, no combatió frontalmente todas las consideraciones que el Juez de Distrito utilizó para conceder el amparo.

Se lee en la sentencia que en el fallo impugnado, el juez determinó, entre otras cosas, que la Sala Superior del Consejo Tutelar de Menores Infractores del Estado de Yucatán, al ser una autoridad de carácter administrativo, carecía de competencia para investigar, perseguir, sancionar y ejecutar sanciones derivadas de delitos imputables a personas que tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho, pues dicha competencia se declinaba a favor de las instituciones y tribunales especiales que formen o lleguen a formar parte del sistema integral de justicia para adolescentes.

Lo anterior, según el juez, deriva de la reforma que sufrió el artículo 18 de la Constitución Federal el doce de diciembre de dos mil cinco, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Del texto constitucional reformado se desprende que, a partir del momento en que entró en vigor el citado decreto, se establece en nuestro sistema jurídico una distinción, basada en la edad, respecto a la forma de determinar la responsabilidad de las personas a quienes se impute la comisión de conductas tipificadas como delitos, de tal manera que, a quienes tengan dieciocho años o más les es aplicable el derecho penal; en cambio, para los menores de dieciocho años a quienes se les impute la comisión de conductas tipificadas como delitos, se crea un sistema integral de justicia, cuya operación corresponde a instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. La misma reforma estableció un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor del Decreto para que los Estados y el Distrito Federal instauraran el nuevo sistema integral de justicia para adolescentes.

En suma, en la sentencia se señala que el Juez de Distrito argumentó que el referido Consejo Tutelar de Menores, autoridad de carácter administrativo, no debió de emitir la sentencia de veinticuatro de agosto del dos mil seis, pues al haber entrado en vigor la reforma constitucional correspondía a los tribunales y autoridades especializadas de índole judicial resolver el asunto.

Así, los agravios de la parte recurrente se consideraron inoperantes, pues no desvirtúan las consideraciones por las que el Juez decidió que la autoridad responsable era incompetente. La mayoría consideró que el Ministerio Público no formuló argumentos encaminados a alegar lo manifestado por el Juez, en el sentido de que en virtud de la reforma constitucional la resolución de los asuntos de menores corresponde únicamente a las autoridades de índole judicial y no a las de carácter administrativo, sino simplemente se limitó a señalar que el plazo de seis meses para instaurar el nuevo sistema integral de justicia no había fenecido y, por lo tanto, el Consejo Tutelar de Menores del Estado de Yucatán sí tenía facultades para conocer y resolver el asunto.

Según se advierte en el fallo, el Juez de Distrito adujo, además, que si bien el artículo segundo transitorio del decreto de reforma al artículo 18 constitucional concedió un plazo de seis meses a las entidades federativas y al Distrito Federal para que instauraran el nuevo sistema integral de justicia, también lo es que de ninguna forma puede derivarse de dicha disposición transitoria que la garantía individual instaurada a favor de los adolescentes sólo podría ser exigible al Estado a partir de la creación efectiva de dicho sistema. En la sentencia de la mayoría se consideró que esta consideración tampoco fue combatida por la parte recurrente, con lo cual se puso de manifiesto lo inoperante del agravio.

2. Por otro lado, la sentencia mayoritaria calificó como inoperante el agravio del Ministerio Público por el cual señala que no comparte la decisión del Juez de Distrito cuando éste afirma que el Consejo Tutelar de Menores no puede aplicar válidamente la Ley para el Tratamiento y Protección de los Menores Infractores del Estado de Yucatán, toda vez que la misma otorga a la autoridad responsable facultades para conocer y resolver los asuntos de menores, garantizando lo dispuesto por el apartado B del artículo 20 de la Constitución Federal.

La inoperancia radica —a decir de la mayoría— en que el recurrente no combate de manera frontal la razón fundamental por la que el Juez de Distrito

decidió que la autoridad responsable no tenía facultades para aplicar válidamente la Ley para el Tratamiento y Protección de los Menores Infractores del Estado de Yucatán. Según el juez, en la época en que se emitió la resolución reclamada, dicha legislación local regulaba la protección de los derechos de las personas mayores de once años y menores de dieciséis, supuesto superado por la reforma al artículo 18 de la Constitución Federal.

Así —se dice— la parte recurrente se limitó a expresar que el Consejo Tutelar de Menores podía aplicar válidamente la mencionada legislación local, pues en ese momento era la norma vigente y fue utilizada por autoridad competente, sin señalar razones por las que el razonamiento del juez era incorrecto. Es decir, el agravio es inoperante, toda vez que el Ministerio Público no expuso argumentos que contradijeran las razones por las que el Juez de Distrito consideró que el ámbito de validez de la referida ley se encontraba superado por la reforma constitucional, sino únicamente expresó que era la norma vigente y fue aplicada por autoridad competente.

Se sostuvo que lo anterior tiene sustento en otra consideración del juez que tampoco fue combatida. Según el juzgador, no era obstáculo para conceder el amparo el hecho de que el texto de la ley local no se encontrara acorde con la citada reforma constitucional, pues en observancia al principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 de la Constitución Federal, los jueces y autoridades administrativas debe de acatar lo dispuesto por la misma cuando la legislación local se oponga a ella. En ese sentido, la autoridad responsable debió de haber respetado los lineamientos para el nuevo sistema integral de justicia para adolescentes.

III. Razones en contra de la inoperancia

En la sentencia de la mayoría se dice, por un lado, que los argumentos no atacan la “razón toral” y, por otro, que no lo hacen “frontalmente”. Amén de que con ello se reconoce que la quejosa presenta algún tipo de ataque, me parece al menos cuestionable la forma en la que la sentencia llega a la conclusión de la inoperancia.

Según se advierte en la propia sentencia de la mayoría, el Agente del Ministerio Público, en su único agravio, manifestó dos razones fundamentales:

1) Que resultan infundadas e improcedentes las consideraciones del Juez de Distrito, por la inexacta aplicación de los artículos 18 y 19 de la Constitución

Federal y la falta de observancia del artículo 20, apartado B, del mismo ordenamiento. Consideró que contrario a lo aducido por el Juez de Distrito, el Consejo Tutelar de Menores del Estado de Yucatán sí tiene facultades para conocer y resolver las infracciones cometidas por los menores de dieciocho años, toda vez que a la fecha de la emisión de la resolución reclamada, el plazo de seis meses para instaurar el nuevo sistema integral de justicia para adolescentes, concedido por el artículo segundo transitorio del Decreto por el cual se reformó el artículo 18 constitucional, no había fenecido. Agregó que, a su juicio, no era posible estimar que el espíritu de la reforma fuera el de permitir que las conductas antijurídicas de los adolescentes se encuentren en un ámbito de impunidad debido a la falta de integración del referido sistema integral de justicia, y

2) De manera expresa afirmó que no compartía la decisión del Juez en el sentido de que el Consejo Tutelar de Menores no podía aplicar válidamente la Ley para el Tratamiento y Protección de los Menores Infractores del Estado de Yucatán, debido a que dicha ley otorga facultades para conocer y resolver los asuntos de menores a tal Consejo Tutelar, garantizando así los derechos de las víctimas y respetando el apartado B del artículo 20 de la Constitución Federal, situación que el juzgador no tomó en cuenta.

Desde mi punto de vista, las dos razones vertidas en el recurso están inequívocamente dirigidas a cuestionar la resolución del Juez de Distrito. La primera de ellas, incluso, es de carácter apodíctico, ya que se refiere a una cuestión de fechas y períodos de competencia derivados de la *vacatio legis* de la reforma constitucional del artículo 18: el plazo de seis meses para instaurar el nuevo sistema integral de justicia para adolescentes no había concluido a la fecha de la sentencia impugnada en el amparo.

Este razonamiento no admite, a mi juicio, grados: o se está dentro del plazo o no se está en él. Eso es lo que debió resolverse en el fondo por la Primera Sala. Entender el planteamiento del recurso era, pues, la condición necesaria y suficiente para determinar que el agravio no resultaba inoperante.

La segunda de las razones admitía también una valoración de fondo que, desde luego, pasaba por el primero de los razonamientos del recurso. Esta otra valoración se basaba en la cuestión de la temporalidad de la competencia derivada de la *vacatio legis*: era indispensable determinar si el Ministerio Público tenía razón en cuanto a la competencia de la Sala Superior del Consejo Tutelar de Menores Infractores del Estado de Yucatán, para después

valorar si dicho órgano estaba cualificado para atender asuntos como el del quejoso a la luz de los nuevos lineamientos que en materia de menores infractores establece el artículo 18 constitucional.

IV. Análisis de fondo del recurso de revisión del Ministerio Público

A mi juicio, los agravios hechos valer por el Agente del Ministerio Público, adscrito al Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Yucatán resultan fundados, de conformidad con las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar, debe señalarse que el quejoso, en la fecha en que sucedieron los hechos, contaba con la edad de trece años, es decir, era menor de edad. Lo anterior lo refiere la Juez de Distrito que conoció del asunto, señalando lo siguiente:

En ese contexto, y como de las constancias que integran los autos del caso tutelar de origen, las cuales, como se ha dicho, adquieren valor probatorio en términos de los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, de conformidad al artículo 2 de este último ordenamiento invocado, se advierte, al veinticuatro de agosto del año en curso, fecha en que se emitió la resolución ahora reclamada, había entrado en vigor la reforma constitucional de mérito, así como que al veintidós de marzo de dos mil cinco, fecha en que sucedieron los hechos cuya probable responsabilidad se atribuye al ahora quejoso, aquél contaba con **trece años, tres meses y cuatro días de edad**, según se corrobora con su acta de nacimiento que obra agregada a autos (foja 65), la cual se considera documento público con valor probatorio, en términos del aludido numeral 129, aplicado supletoriamente, esto es, hace prueba plena de la edad del aquí quejoso en la fecha en que sucedieron los hechos materia de análisis, amén que en el presente juicio de garantías, tal elemento de convicción no fue objetado de falsedad [...].¹

2. Aclarado lo anterior, debe precisarse que, como lo señala el Juez de Distrito, el *doce de diciembre de dos mil cinco*, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, se reformó el texto del artículo 18 Constitucional para quedar, en la parte aplicable al caso, como sigue (se añaden énfasis):

¹ Foja 192, vuelta, del cuaderno de amparo.

[...] La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetas a rehabilitación y asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves [...]

En dicho decreto se establecieron como disposiciones transitorias, las siguientes (se añaden énfasis):

PRIMERO. El presente Decreto **entrará en vigor a los tres meses siguientes** de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

SEGUNDO. Los Estados de la Federación y el Distrito Federal contarán con **seis meses a partir de la entrada en vigor del Decreto**, para crear las leyes, instituciones y órganos que se requieran para la aplicación del presente Decreto.

Del texto constitucional reformado se desprende que, a partir del momento en que entró en vigor el citado decreto, esto es, a partir del *doce de*

marzo de dos mil seis, se establece en nuestro sistema jurídico una distinción, basada en la edad, respecto a la forma de determinar la responsabilidad de las personas a quienes se impute la comisión de conductas tipificadas como delitos, de tal manera que, a quienes tengan dieciocho años o más les es aplicable el derecho penal; en cambio, para los menores de dieciocho años a quienes se les impute la comisión de conductas tipificadas como delitos, se crea un sistema integral de justicia, cuya operación corresponde a instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes, a quienes se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente, pero sin considerar sus conductas constitutivas de delito en la concepción tradicional aplicable a los mayores de dieciocho años.

Es necesario destacar, que la misma reforma estableció un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor del Decreto para que los Estados y el Distrito Federal instauraran el nuevo sistema integral de justicia para adolescentes. En ese sentido, debe considerarse que, antes de que iniciara la vigencia de la reforma constitucional, *doce de septiembre de dos mil seis*, en términos del artículo segundo transitorio de la propia reforma, tanto las autoridades que conforman el sistema penal aplicable a los mayores de dieciocho años, como los Consejos Tutelares para Menores y cualquier otra autoridad administrativa análoga, todavía tenían facultades para investigar, perseguir, sancionar y ejecutar sanciones, derivadas de la comisión de conductas previstas como delitos imputables a personas menores a dieciocho años de edad, pues el texto constitucional dispuso que a partir de que terminara el plazo referido, la competencia para resolver los asuntos de menores sería de las autoridades, instituciones y tribunales que formen o lleguen a formar el nuevo sistema integral de justicia para adolescentes en cada Estado.

3. En el caso que nos ocupa, el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Estado de Yucatán al momento de emitir el acto reclamado en este amparo, seguía siendo autoridad competente para investigar, perseguir, sancionar y ejecutar sanciones, derivadas de las conductas ilícitas de los menores de edad.

Se llega a la conclusión de que le asiste la razón a la autoridad recurrente cuando afirma que el Consejo Tutelar de Menores del Estado de Yucatán sí tenía facultades para conocer y resolver las infracciones cometidas por los

menores de dieciocho años, toda vez que a la fecha de emisión de la resolución reclamada no habían pasado los seis meses concedidos para instaurar el nuevo sistema integral de justicia para adolescentes.

A mayor abundamiento, recuérdese que la fecha de inicio de la vigencia de la reforma constitucional fue el doce de septiembre de dos mil seis, en términos del artículo segundo transitorio de la propia reforma; en tanto que el acto reclamado es de fecha veinticuatro de agosto de dos mil seis. Así, es incuestionable que, contrario a lo que resolvió *la a quo*, la responsable era la autoridad competente para conocer de las infracciones que se le imputan al quejoso.

Asimismo, es fundado el argumento de la autoridad recurrente en el que manifiesta que la Sala Superior del Consejo Tutelar de Menores del Estado de Yucatán podía aplicar válidamente la Ley para el Tratamiento y Protección de los Menores Infractores del Estado de Yucatán.

Lo anterior, ya que en el momento en que se emitió la sentencia recurrida, la citada ley era la que establecía las facultades y competencias para que el Consejo Tutelar investigara y resolviera los asuntos de menores. Dicha ley podía ser aplicada, toda vez que aunque no fuera acorde en ese momento con el reformado artículo 18 de la Constitución Federal, al no haber transcurrido el término de seis meses para que el Estado de Yucatán creara las leyes, instituciones y órganos necesarios para instaurar el nuevo sistema integral de justicia para adolescentes, es decir, para que entrara en vigor o fuera exigible la reforma constitucional, tal disposición era la norma vigente y, en consecuencia, resultaba constitucional su aplicación en el caso en concreto.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció sobre los efectos de las reformas constitucionales y los plazos para su entrada en vigor, en relación con las leyes locales. En ese sentido, manifestó que las leyes de los Estados que no se ajusten a la reforma constitucional de que se trate, deben considerarse inconstitucionales a partir de la entrada en vigor de la misma. Por lo tanto, en el presente asunto, al no haber finalizado el mencionado plazo de seis meses para implementar el nuevo sistema integral de justicia para adolescentes, la Ley para el Tratamiento y Protección de los Menores Infractores del Estado de Yucatán resultaba constitucional.

Las consideraciones expuestas, encuentran sustento en la siguiente tesis aislada:

EDAD PENAL MÍNIMA. EFECTOS DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* EL 12 DE DICIEMBRE DE 2005. La autoridad jurisdiccional de amparo debe tomar en cuenta el texto vigente de la Constitución Federal al momento de resolver la cuestión planteada, de manera que cuando se está ante una reforma constitucional que altera el contenido de normas generales que no se han ajustado a ésta, dichas normas deben considerarse inconstitucionales a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional de que se trate. En ese sentido, es indudable que ese supuesto se actualiza respecto de todas las normas penales de los códigos punitivos de las entidades federativas que, en materia de la edad penal mínima, no han ajustado su contenido normativo al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor desde el 12 de marzo de 2006, pues a partir de esta fecha, el texto constitucional estableció una garantía individual en favor de cualquier persona que, siendo menor de dieciocho años, hubiera desplegado una conducta considerada como delito y, en consecuencia, hubiera sido indiciado, procesado, sentenciado o condenado a una sanción penal. Por ello deben considerarse inconstitucionales aquellas normas que establezcan una edad penal mínima distinta a la que señala el artículo 18 constitucional.²

La anterior tesis aislada derivó del amparo directo en revisión 935/2006, resuelto el veintitrés de agosto de dos mil seis, por unanimidad de cinco votos, siendo ponente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

² Tesis 1a. CLVI/2006, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIV, octubre de 2006, página 278. Amparo directo en revisión 935/2006. 23 de agosto de 2006. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.