
FORO.
SEMINARIO LUIGI FERRAJOLI

EL MENOR INFRACTOR Y EL ORDEN JURÍDICO COMO REPERCUSIÓN POLÍTICA Y SOCIAL

THE MINOR OFFENDER AND THE LEGAL ORDER AS A POLITICAL AND SOCIAL REPERCUSSION

MIRIAM AIDÉ GARCÍA GONZÁLEZ*

RESUMEN: Las sanciones que ofrece el sistema jurídico mexicano suelen determinarse de manera genérica y sin consideraciones específicas. La justicia de menores ha sido un tema de debate a lo largo de los años, sin que se logren establecer parámetros que consoliden una justa aplicación del derecho para esos casos. Los menores infractores representan un tema pendiente que ha generado y seguirá generando cuestionamientos e imprecisiones. El punto central versa sobre las posibilidades que los menores tienen de contar con un tratamiento específico y acorde a las necesidades políticas y sociales que merecen, a los entornos, a las posibilidades, a la reinserción, a la reformulación de identidades y a la búsqueda de posibilidades para esos sectores. La finalidad del presente trabajo es crear amplitud en esas temáticas para que puedan considerarse de manera óptima en futuras reestructuraciones normativas.

PALABRAS CLAVE: *Menor infractor; familia; entorno; imputabilidad; factor social; exclusión; desigualdad.*

ABSTRACT: The sanctions offered by the Mexican legal system are usually determined in a generic manner and without specific considerations. Juvenile justice has been a topic of debate over the years, without it being possible to establish parameters that consolidate a just application of the law for such cases. Juvenile offenders represent a pending issue that has generated and will continue to generate questions and inaccuracies; the central point is about the possibilities that minors must have a specific treatment and in accordance with the political and social needs they deserve: environments, possibilities, reinsertion, reformulation of identities and the search for possibilities for these sectors.

* Secretaria del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

EL MENOR INFRACTOR Y EL ORDEN JURÍDICO COMO REPERCUSIÓN POLÍTICA Y SOCIAL
MIRIAM AIDÉ GARCÍA GONZÁLEZ

The purpose of this paper is to create a broad scope in these issues so that they can be considered optimally in future normative restructurings.

KEYWORDS: *Minor offender; family; environment; social factor; exclusion; inequality.*

SUMARIO: I. Introducción. II. Los antecedentes del orden jurídico como repercusión política y social a favor de los menores infractores. III. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

¿Cuántas veces hemos escuchado que los niños son el futuro de la sociedad? Es indiscutible que siempre se afirma que resulta fundamental que los niños deben alcanzar un crecimiento físico y un desarrollo psicológico óptimo. Actualmente, los padres tratamos que nuestros hijos no padezcan ninguna carencia material ni psicológica, al grado de cumplir cualquier capricho. Sin embargo, ¿qué pasa con un niño violentado, frágil, enfermo, triste, que ha tenido que aprender a sobrevivir, a defenderse de sus padres, abuelos, hermanos, maestros, amigos, vecinos, de sus miedos, inseguridades, del hambre? Un niño en esas circunstancias es presa de mendicidad, analfabetismo, farmacodependencia, violencia, delincuencia, etcétera; se convierte en esclavo de sí mismo.

Innumerables artículos y estadísticas revelan que en México más del cincuenta por ciento de la población es adolescente; sin embargo, estos enfrentan más niveles de pobreza que el resto de los habitantes. También, ¿cuántas veces se ha advertido de la importancia de invertir en la infancia, con el afán de prevenir problemas de delincuencia, embarazos tempranos y violencia? ¿Será que en el contexto de austeridad que enfrenta el país, se deba verdaderamente asegurar el interés superior de los menores? ¿Qué acaso no advertimos que dadas sus circunstancias se conviertan en infractores de la ley, y un esfuerzo mayor puede lograr su reinserción en la sociedad con la finalidad que lleguen a una edad adulta con buena educación, trabajo y una familia integral?

Desde esa perspectiva, puede visualizarse la necesidad de contar con instituciones que efectivamente reinserten al menor a la sociedad cuando ha sido presa de una reclusión. Sorprendería a los menores saber que una buena ins-

titudin gubernamental podría lograr cambiarlos no solamente en su forma de actuar, sino de pensar, de sentir, de respetarse, de fortalecerse y de vivir.

El 12 de diciembre de 2005, se publicó una trascendental reforma al artículo 18 de la Constitución Federal, que ordenó la creación de un Sistema Integral de Justicia para Adolescentes. Se trata de una importante modificación en nuestro sistema judicial, que transformó la manera de juzgar a los menores del país, pues exigió la construcción de un sistema de responsabilidad para adolescentes con protección jurídica especial, que garantiza el debido proceso y la posibilidad de las autoridades especializadas de efectuar una real y plena reinserción y reintegración familiar y social.

Las reformas constitucionales muchas veces son consecuencia de la herencia y del legado de muchos siglos, de mucha gente, de aquellas consecuencias vividas. La reforma al citado artículo 18 constitucional deriva de una respuesta a problemas sociales e ilegales procedimientos judiciales que acogen al país, tal vez desde siempre. Su origen socialmente determinable es un mecanismo para limitar el poder político del gobernante y así considerar a este como poder legítimo, límites inviolables por el Estado. Su fundamento es la función de la libertad social, política y jurídica que da cauce al desarrollo de la dignidad humana.¹

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, con el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas y el auge de una globalización, los poderes estatales nacionales se han visto presionados ante la opinión pública internacional a modificar y variar el orden jurídico, con el fin de estandarizar normas de conducta afines a los seres humanos con independencia de su origen.

Incluso, el nuevo sistema de control de constitucionalidad que rige ahora al derecho mexicano, producto de la reforma constitucional citada, así como de lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente varios 912/2010,² en cumplimiento a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco

¹ Carrillo Prieto, Ignacio, *Elementos de Política Jurídica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1992, p. 61.

² "...31. El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente: Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal (con fundamento en los artículos 1º y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación; Todos los derechos humanos contenidos en Tratados Internacionales en los que el Estado mexicano sea parte. Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las sentencias en las que el

EL MENOR INFRACTOR Y EL ORDEN JURÍDICO COMO REPERCUSIÓN POLÍTICA Y SOCIAL
MIRIAM AIDÉ GARCÍA GONZÁLEZ

co contra el Estado mexicano, fallado el 14 de julio de 2011, determinó la obligación de las autoridades jurisdiccionales de salvaguardar los derechos humanos contenidos en la Constitución y los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos firmados por México, realizando el control de convencionalidad de las normas que fueran contrarias a la Constitución mexicana y/o a la Convención Americana de Derechos Humanos, o la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, declarando su inaplicación dentro del caso concreto, y con la única reserva para el Poder Judicial de la Federación en la declaración de inconstitucionalidad o inconvencionalidad de las normas.

Así, de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Federal, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. LXVI-I/2011(9a.) de rubro CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD,³ y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las autoridades jurisdiccionales del país se encuentran obligadas a efectuar, *ex officio*, el control de convencionalidad, res-

Estado mexicano haya sido parte, y criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado mexicano no haya sido parte”.

³ Visible en Tesis: P. LXVII/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Noven. Época, t. I, diciembre de 2011, p. 535, que dice: CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no solo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio *pro persona*. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de diez de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.

pecto de las normas del derecho interno que resulten contrarias al contenido de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, ya sea declarando su validez por no contravenir la norma del derecho internacional o bien desaplicándola o expulsándola del ordenamiento legal según sea la competencia del órgano de justicia.

El tratamiento jurídico diferenciado de la infancia en América Latina se remonta a las primeras décadas del siglo XX. Dicha especificidad se limitaba a reducir las penas tratándose de autores de delitos con edad inferior a los dieciocho años. Adultos y menores de edad eran alojados indiscriminadamente en las mismas instituciones penitenciarias. Las deplorables condiciones de encerramiento, y la promiscuidad entre menores y adultos, generaron con mayor o menor intensidad en todo el continente, una fuerte indignación moral que se tradujo en un vasto movimiento de reformas.⁴

La falta de oportunidad derivada de las situaciones de exclusión, pobreza y desigualdad siempre han sido los factores que facilitan que los adolescentes carezcan de oportunidades de desarrollo, abandonen la escuela a temprana edad, se involucren en conductas delictivas, caigan en el consumo de drogas o adquieran conductas violentas. Los adolescentes mexicanos que entran en conflicto con la ley presentan un retraso escolar, residen en zonas urbanas marginales, trabajan en actividades informales, suelen vivir en entornos violentos, que lo único que aprenden es a sobrevivir.

El propósito de estas líneas es hacer una síntesis histórica de los antecedentes que dieron origen a los tribunales de menores, y así evidenciar las reformas que ha sufrido el marco normativo al respecto y lo importante que haya jueces e instituciones especializadas para lograr su reinserción no solo a la sociedad, sino a obtener la dignidad que una vez perdieron como seres humanos.

En el curso de Luigi Ferrajoli, el doctor Germán Sucar hizo énfasis en la importancia y necesidad de contar y defender una teoría filosófica, esto es, desde mi perspectiva, una especialidad como medio idóneo para aplicar, desarrollar y resolver, como en el caso, lo relativo a los menores que son presa de la tipicidad de delitos para lograr una verdadera reinserción de los menores a una vida casi normal.

⁴ García Méndez, Emilio, *Infancia y Adolescencia*, Doctrina Jurídica Contemporánea, México, 2001, p.18.

II. LOS ANTECEDENTES DEL ORDEN JURÍDICO COMO REPERCUSIÓN POLÍTICA Y SOCIAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES INFRACTORES

Como primer antecedente nos referiremos al México de la época de la Colonia. En el derecho español de aquella época, se establecieron las VII Partidas de Alfonso X, que señalaban la responsabilidad para los menores de diez años y medio, y una semiimputabilidad a mayores de esa edad, pero menores de diecisiete.

No se aplicaba la pena de muerte para menores de diecisiete años. No existía responsabilidad para menores de diez años y medio, en los delitos de calumnia, injuria, hurto, lesiones, homicidios. La inimputabilidad se ampliaba a los catorce años en delitos sexuales; la mujer era responsable a los doce años. Entre los diez y medio y los catorce años había semiimputabilidad en los delitos de lesiones, homicidio y hurto, pero solo se podían aplicar penas leves.

Antes de los años setenta existieron diversas instituciones, en su mayoría educativas, que se encargaba de los niños abandonados y de la calle. En el México independiente se abolió la esclavitud; Santa Anna forma en 1836 la Junta de Caridad para la Niñez Desvalida, donde mujeres voluntarias reunían fondos para ayudar a los niños huérfanos o desvalidos.

En el periodo presidencial de José Joaquín Herrera (1848-1851) se fundó la casa de Tecpan de Santiago, llamada también Colegio Correccional de San Antonio, casa que recibió a menores delincuentes de 16 años, sentenciados o procesados. En 1871 se publicó el primer Código Penal Federal que establecía la edad y el discernimiento como base para definir la responsabilidad de menores, el cual fue abandonado años después, dado que no interesaba la inteligencia del menor, sino precisar el tratamiento para rehabilitarlo. El Código Penal de 1871 que inicia en nuestro país la labor de codificación fue la obra del jurista Antonio Martínez de Castro. En la exposición de motivos de esa ley, se estableció:

Circunstancias que excluyen la responsabilidad criminal. La materia de este Capítulo ha dado lugar a serias y detenidas discusiones en la comisión, por haberse tenido que decidir cuestiones de grave importancia y de suma dificultad. La primera que se resolvió para formar el artículo 34, dio mucho que pensar: porque se trataba, nada menos que

de fijar reglas para determinar con precisión, los casos en que no resulta ni debe resultar responsabilidad criminal de un delito, por hallarse privado de la razón el que lo cometió; y para esto hubo necesidad de ocuparse de todas las afecciones mentales que perturban la razón.

Respecto de los sordo-mudos, los ha equiparado la comisión a los menores, considerándolos exentos de responsabilidad criminal, en los casos y con las condiciones de que habla la fracción 7a del citado artículo 34, siguiendo en esto las doctrinas de los mejores criminalistas.

En el artículo 34 de dicho código, se disponía las excluyentes de responsabilidad penal; el menor de nueve años y el mayor de nueve años y menor de catorce años era sujeto a dictamen pericial condicionado al discernimiento. Los menores de catorce a dieciocho años eran plenamente responsables. En el capítulo X, se establecieron las normas para la reclusión preventiva en establecimientos de educación correccional-reclusión preventiva en escuela de sordo mudos, y reclusión preventiva en hospital. Se contaba con los establecimientos de Tecpan de Santiago y el Hospicio de los Pobres que proporcionaba educación para que los niños fueran productivos para la sociedad. Eran palpables las ventajas de no mezclar a los jóvenes delincuentes menores de dieciocho años con los criminales mayores de esa edad, incluso, se prevenía la promiscuidad.

Se estableció el concepto de individualización de la pena, dejando a los jueces un margen de punibilidad en el que ellos pudieran fluctuar la duración de la pena. Se tomaban en cuenta las condiciones específicas de la persona para decidir la sanción, por lo que era necesaria la especialización para evaluar, medir y clasificar el grado de enfermedad del delincuente y determinar su sanción.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz, se creó la institución llamada Escuela Correccional, y diversas instituciones de beneficencia que quedaron a cargo de la Dirección de Beneficencia Pública. Los menores eran juzgados por autoridades judiciales y se les imponían las penas de los adultos, incluso se remitían a las Islas Marías, lo que se prohibió a finales de su mandato.

En noviembre de 1880, la Secretaría de Gobernación expide el primer reglamento de la Dirección de Beneficencia, en el que se estableció que la Escuela de Educación Correccional de Agricultura Práctica tendría el carácter de especialidad y sería destinada a recibir a los jóvenes corrigendos.

El 25 de octubre de 1908 se tienen noticias del traslado de La Escuela Correccional a la delegación de Tlalpan, que por mucho tiempo ocupó el edificio del exconvento de San Pedro y San Pablo en el centro de la ciudad.

Millón de muertos cobró la Revolución mexicana de 1910. Se afectó la vida y psique cotidiana de la sociedad. Miles de niños quedaron huérfanos, había pobreza y dificultad para sobrevivir. El destino de los niños huérfanos fueron los hospicios, las instituciones de beneficencia, el abandono en las calles o el trabajo en fábricas y talleres. Una alternativa para los niños era su reclusión para asegurar comida, ropa, atención médica, educación y un oficio. Sin embargo, los maltratos y las vejaciones sufridas por los menores dentro de las correccionales eran conocidos por la sociedad.

De tal suerte que el Estado frente a los jóvenes delincuentes actualizaba su conducta a tipos penales merecedores de una sanción adecuada a su edad y a su capacidad de discernimiento, pues, aunque los centros de reclusión pretendían cambiar su perspectiva de vida, los intentos fueron fallidos, ya que padecían de los vicios de una represión y violencia por parte de las autoridades y personas encargadas de dichos centros.

Así, nuestro país a principios del siglo XX sufrió grandes transformaciones ocasionadas por el movimiento armado y el fenómeno de la inmigración, lo que provocó que adultos y jóvenes vivieran como mendigos, vendedores ambulantes, etc. La circunstancia de calle de hombres, mujeres y niños alarmó a las autoridades, por lo que se crearon dormitorios públicos que respondía, principalmente, al número de niños que se encontraban en situación de calle, se podían bañar, cenar y cambiar de ropa.

Así, en 1908 se habló por primera vez de nombrar a jueces especializados para conocer de los delitos de menores -derivado del juez paternal instituido en Nueva York-.

Fue hasta 1923 que en San Luis Potosí se logró fundar el primer Tribunal para Menores; sin embargo, se vio con desconfianza en nuestro país en razón que el actuar preventivo y protector del tribunal requería de abandonar ciertos principios de carácter penal, que se traducían en garantías del gobernado establecidas constitucionalmente y que se respetaban por el Código Penal de 1871 y el Código de Procedimientos Penales de 1880. En 1927 se consolidó la asistencia social en México, pues no obstante que existieron desde la presidencia de Venustiano Carranza, se inauguró el dormitorio público especial-

mente para los niños de la calle; año en el que también se crea el Tribunal de Menores en la actual Ciudad de México.

Una buena parte de los menores que llegaron al Tribunal para Menores Infractores entre 1927 y 1937 llegó a pisar las diversas instituciones de asistencia social, tales como correccionales para varones y mujeres, así como los dormitorios públicos, los cuales tenían como objetivo transformar a los niños y jóvenes, pues los que pisaban estos establecimientos tenían que aprender un oficio, obedecer y trabajar con orden.

El 8 de octubre de 1926 se publicó en el Diario Oficial, el reglamento para la calificación de los Infractores Menores de Edad en el Distrito Federal. Reglamento que solo facultaba al Tribunal para actuar cuando los menores de 16 años cometieran algún delito sancionado en el Código Penal, además de estudiar las solicitudes de los menores de edad sentenciados por los tribunales del orden común que deseaban obtener reducción o conmutación de su pena, conocían de los casos de vagancia y mendicidad de menores de 18 años e intervenían en las solicitudes de los padres o tutores, en los casos de menores de 16 años denominados *incorregibles*.⁵

El Tribunal abrió sus puertas hasta 1927, se pretendía que los menores quedaran sujetos a una “política tutelar y educativa”. Los autores del Código Penal de 1928 declararon al menor socialmente responsable para que el Estado pudiera intervenir, por lo tanto, los niños y jóvenes fueron sujetos a un tratamiento educativo que estuvo a cargo del Tribunal. Las sanciones impuestas se consideraron especiales y consistieron en arrestos escolares, libertad vigilada o reclusión en algún establecimiento correccional.⁶

La calle para la mayoría de los niños que abandonaban su casa era una forma de sobrevivir, de trabajar, de tener amigos, de comer, de dormir en cierta forma tranquilos, lejos de sus agresores que, siendo su núcleo central, les quitaba toda dignidad como ser humano.

De tal forma que los niños y jóvenes en condición de desintegración familiar, pobreza, violencia, y calle, desde siempre han sido presa de la ley penal,

⁵ Reglamento para la calificación de los infractores menores de edad en el Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de octubre de 1926, pp. 14-16.

⁶ Ceniceros, José Ángel y Garrido, Luis, *La delincuencia infantil en México*, Ediciones Botas, México, 1936.

que, dada su circunstancia de vida y entono social, los convirtió en infractores y delincuentes de las normas legales.

Así, las casas de asistencia o al tribunal de menores era una opción para los niños abandonados y con situación de calle; lugares en los que se esperaba su cambio para que fueran útiles a la sociedad, siendo que el tribunal se integraba por un profesor normalista, un médico, y un experto en estudios psicológicos, por lo que era una institución distinta a los tribunales integrados por abogados.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo penal en revisión 3959/1931, consideró que los tribunales no aplicaban el derecho como tal, sino que se trataba de una acción educativa o cultural, cuyo objetivo era el estudio y la observación de los menores de quince años y no la instrucción de un proceso, además, que las medidas que podía aplicar eran de carácter médico, de amonestaciones, guarda, vigilancia, educación, corrección, etcétera. De tal suerte que la acción del tribunal era una misión social y se sustituía a los padres en la acción educativa y correctiva de los menores.

En 1941 se emitió la Ley Orgánica y Normas de Procedimientos de los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorios Federales que reunió los distintos ordenamientos legales. Sin embargo, las condiciones sustanciales del sistema permanecieron intactas, pues la ley partió de la idea legitimada por la jurisprudencia de la Suprema Corte Justicia de la Nación, en tanto que los tribunales no tenían el carácter de autoridades judiciales, sino de organismos esencialmente educativos, sin funciones sancionadoras.⁷

Las Naciones Unidas aprobaron en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos que implícitamente incluía los derechos del niño, y posteriormente la Asamblea General de la ONU aprueba en 1959 una Declaración de los Derechos del Niño, que supone el primer gran consenso internacional sobre los principios fundamentales de los derechos del niño, que reconoció al niño universalmente como un ser humano, capaz de desarrollarse física, mental, social, moral y espiritualmente. Así, el preámbulo de la Declaración de los Derechos del Niño resalta la idea de que los niños necesitan protección y cuidado especial. La referida declaración estableció diez principios:

⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Del Tribunal de Menores Infractores al Sistema Integral de Justicia para Adolescentes*, México, julio de 2009, p. 51.

1. El derecho a la igualdad, sin distinción de raza, religión o nacionalidad.
2. El derecho a tener una protección especial para el desarrollo físico, mental y social del niño.
3. El derecho a un nombre y a una nacionalidad desde su nacimiento.
4. El derecho a una alimentación, vivienda y atención médica adecuada.
5. El derecho a una educación y a un tratamiento especial para aquellos niños que sufren alguna discapacidad mental o física.
6. El derecho a la comprensión y al amor de los padres y de la sociedad.
7. El derecho a actividades recreativas y a una educación gratuita.
8. El derecho a estar entre los primeros en recibir ayuda en cualquier circunstancia.
9. El derecho a la protección contra cualquier forma de abandono, crueldad y explotación.
10. El derecho a ser criado con un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos y hermandad universal.

En 1965 por primera vez se regula a nivel constitucional, en el artículo 18, el concepto de menor infractor. El sistema permaneció sin variación alguna hasta 1974 con la Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal. Esta nueva ley trato de atender algunas críticas que se enderezaban en contra del sistema de justicia como el caso de la falta de defensor, por lo que incluyó dentro del procedimiento la figura del *promotor* que tenía a su cargo la vigilancia de la legalidad del procedimiento y de interponer algunos recursos que no se encontraban en la legislación anterior, pero además incluyó una figura que había estado presente en la ley de marzo 1928 pero que había sido retirada de los ordenamientos posteriores y que se identificó como el *estado de peligro*, pues el artículo segundo establecía que el Consejo Tutelar intervendría cuando los menores infringieran las leyes penales, reglamentos de policía y buen gobierno, o manifestaran otra forma de conducta que hiciera presumir, fundadamente, una inclinación a causar daño a sí mismo, a su familia o a la sociedad, y ameritaran, por tanto, la actuación del Consejo. Estado de peligro que posteriormente sería llamado de situación irregular.⁸

⁸ *Ibidem*, p. 53.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el Consejo Tutelar constituía un organismo administrativo que dependía de la esfera del Ejecutivo que se encargaba del conocimiento de los casos de los menores que infringían las leyes penales o los reglamentos de policía y buen gobierno o manifestaban otra forma de conducta que hiciera presumir, fundadamente una inclinación a causar daño a sí mismo, a su familiar o a la sociedad, y que tenía por objeto la readaptación social de los menores, mediante el estudio de la personalidad, la aplicación de medidas correctivas, de protección y de vigilancia de tratamiento.

Es importante mencionar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución que dio origen al criterio jurisprudencial de rubro MENORES INFRACTORES, CONSEJO TUTELAR PARA EL DISTRITO FEDERAL. COMPETE A UN JUEZ EN MATERIA PENAL CONOCER DE SUS ACTOS CUANDO AFECTEN LA LIBERTAD PERSONAL DEL QUEJOSO, sostuvo que entre las medidas que los Consejos disponían para la readaptación social de los menores estaba la de internación de *estos* en las instituciones que correspondieran, y que aun cuando no podía considerarse como la imposición de una pena, este tipo de medidas sí afectaban la libertad personal del menor, por lo que en todo caso, eran los jueces de distrito en materia penal los que debían conocer de cualquier acto de autoridad que afectara la libertad del menor.

En ese contexto, a partir de 1979, con ocasión del Año Internacional del Niño, se comenzó a discutir una nueva declaración de derechos del niño, fundada en nuevos principios, por lo que en 1989 se firmó en la ONU la Convención sobre los Derechos del Niño que entró en vigor en México en 1990 que establece diversos apartados de protección a favor de los niños en conflicto con la ley penal. Es importante mencionar que antes de la Convención sobre los Derechos del Niño, las Reglas de Beijing constituían una orientación para los Estados para la administración de la justicia de los menores (1955), establecían diversos requisitos básicos que se debían aplicar a los reclusos. Así, la Convención, las Directrices de Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil —Directrices de Riad— y las Reglas de Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad —Reglas MPI— son los tres instrumentos directrices para tratar y juzgar a los menores.

La Convención más que un catálogo de derechos de los niños, constituye una lista completa de las obligaciones que los Estados están dispuestos a asumir para con ellos, los diversos tratados internacionales y leyes nacionales sobre los niños, buscan el desarrollo pleno e integral de las niñas y niños;

reconoce los principios rectores de esa protección, entre los que destacan: a) el del interés superior de la infancia; b) el de vivir en familia como espacio primordial de desarrollo; c) el de tener una vida libre de violencia; y d) el de corresponsabilidad de los miembros de la familia, el Estado y la sociedad.

En ese contexto, es a partir de la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño que en 1991 se inicia un proceso de transformación con la emisión de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal que abrogó la Ley que creó el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal y culminó con la creación del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, con la reforma al artículo 18 constitucional en diciembre de 2005.

A partir de dicha reforma constitucional, la niñez en nuestro país tiene reconocida una condición especial, al surgir la doctrina de la protección integral de los derechos de la infancia, pues se consideró a los niños hasta la edad de 18 años, como sujetos plenos de derechos y, por tanto, de deberes y responsabilidades. Dicho modelo encuentra su principal fundamento en los artículos 37 y 40 de la Convención y en otros instrumentos internacionales tales como las Reglas de Beijing, las Directrices de RIAD y las Reglas de Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad.

La reforma constitucional de 2005 ha tenido un largo proceso para que en verdad se implante un sistema de justicia especializado para adolescentes. En esa fecha, el artículo 18 constitucional señaló los principios fundamentales de la reforma, a saber: a) el respeto a los derechos del adolescente; b) el interés superior del adolescente; c) la protección integral del adolescente; d) la formación integral del adolescente; y e) la reinserción del adolescente a su familia y comunidad.

Esto es, contempló, entre otros, los principios de legalidad, tipicidad, defensa, presunción de inocencia, audiencia, y recursos, sin embargo, conservó un apartado de justicia llamado Consejo de Menores dentro del ámbito del Poder Ejecutivo en el que la trilogía procesal integrada por la defensa pública o de oficio, el representante de la sociedad y el órgano jurisdiccional se encontraban adscritos a la misma Subsecretaría de Estado, que en principio fue la Secretaría de Gobernación y posteriormente la de Seguridad Pública; estas particularidades fueron objeto de cuestionamientos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las que nuevamente confirmó que

el Consejo de Menores era una autoridad administrativa con funciones jurisdiccionales, por lo que sus resoluciones debían ser materia de amparo directo, siendo que la medida de internación debía fijarse con duración determinada e individualizada.⁹

El proceso legislativo fue prolongado y conflictivo, pues, entre la iniciativa de forma presentada, la primera lectura del proyecto y el texto aprobado y publicado el 12 de diciembre de 2005, existieron variantes que generaron incertidumbre entre las autoridades que debían cumplir con el mandato de la Constitución. En los artículos transitorios de la reforma se estableció un plazo de tres meses para su entrada en vigor, luego de la publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, y seis meses más para que los estados de la República y la ahora Ciudad de México realizaran la publicación de leyes respectivas e instruyeran a las autoridades para su funcionamiento. Así, el estado de San Luis Potosí el 5 de septiembre de 2006 publicó la Ley de Justicia para Menores, la cual fue impugnada por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del propio estado, y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al revolver la acción de inconstitucional 37/2006, estableció, entre otras circunstancias, que para la interpretación del artículo 18 constitucional debía acudir al contenido de documentos internacionales, así como que se trataba de un modelo de responsabilidad garantista de naturaleza penal y no asistencial y de corte acusatorio; de tal suerte que en dieciocho tesis de jurisprudencia se establecieron, entre otros, los puntos de especialización del funcionario y de competencia, la acreditación de dicha especialización, la oportunidad para acreditar la especialización y los obligados a ella, la orientación al marco normativo del sistema, el carácter sistémico, las salidas alternas del procedimiento, la adscripción de tribunales especializados en el Poder Judicial, la facultad de legislar, los alcances de los principios de tipicidad, debido proceso, proporcionalidad, interés superior del menor, mínima intervención e independencia.¹⁰

La senadora Angélica de la Peña Gómez, en la exposición de motivos de la reforma a la Ley Nacional del Sistema de Justicia para Adolescentes que en párrafos posteriores se hará referencia, respecto de la reforma de 2005, señaló:

En virtud de la reforma, la Constitución estableció implícitamente una separación entre los problemas sociales de la infancia que deben ser

⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, julio de 2005, p.196.

¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, pp. 74 y 75.

atendidos por la política social del estado, y los problemas que involucran la comisión de un delicto, que entran dentro del ámbito de la política criminal del estado. Así, cuando los derechos de un niño o algún adolescente se encuentran amenazados o violados, no debe ser el sistema de justicia el que intervenga sino un sistema de protección integral derivado del artículo 4º constitucional y de su ley reglamentaria.

Así, se hizo énfasis en las directrices que establece el artículo 18 constitucional, con relación a lo que debía tomar en cuenta la federación, los estados y el Distrito Federal —actualmente Ciudad de México—, para el establecimiento de los respectivos sistemas para adolescentes. En efecto, se consideró que:

1. Los sujetos del sistema eran las personas que tienen entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años; los menores de doce años que hubieran realizado una conducta prevista como delito en la ley no eran responsables, siendo sujetos únicamente de rehabilitación y asistencia social. De modo que el artículo 18 constitucional hacía una distinción con relación a la Convención sobre los Derechos del Niño, entre dos tipos de niños: aquellos que podía infringir las leyes penales, y aquellos que no. Anterioridad a la reforma, existían distintos límites respecto a la edad máxima para la aplicación del sistema, que iban desde los dieciséis a los dieciocho años.

2. Se garantizó el respeto de todos los derechos fundamentales que reconoce la Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos, que por su condición de persona en desarrollo han sido reconocidos a los niños y adolescentes.

3. El sistema debía estar a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en procuración y repartición de justicia para adolescentes.

4. En la imposición de las medidas de orientación, protección y tratamiento, se debía atender a la protección integral y al interés superior del adolescente. Principios rectores que señala la Convención de los Derechos del Niño, siendo que el principio de interés superior del adolescente se define como todo aquello que debe conducir a las autoridades, los órganos e instancias que intervengan en las distintas fases del sistema, a actuar en todo momento de conformidad con aquello que sea más conveniente para la reinserción social y familiar del adolescente, así como para el pleno desarrollo de su persona y sus capacidades.

5. La aplicación de dichas medidas debe ser proporcional a la conducta realizada y tener como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. Según el principio de humanidad contemplado por la Convención el fin de sistema de justicia para adolescentes no debe ser meramente represivo, sino que debe procurar la reintegración del niño para que este asuma una función constructiva en la sociedad.

6. En el sistema se deben contemplar formas alternativas de justicia, las cuales deben aplicarse siempre que resulten procedentes. Este mandato constitucional responde directamente a uno de los principios de la convención, que es el de mínima intervención o desjudicialización, de acuerdo con el cual se debe resolver el menor número de conflicto en sede judicial, para evitar la estigmatización de los adolescentes sometidos a procesos sociales.

7. En el sistema de justicia debe observarse la garantía del debido proceso legal.

8. Debe existir independencia entre las autoridades que efectúan la revisión y las que impongan las medidas. El sistema existente con anterioridad a la reforma constitucional es criticó, en virtud de que se trataba de un sistema inquisitivo. La reforma, aunque no señale expresamente la adopción de un sistema acusatorio sí contempla la principal característica de: independencia entre la autoridad persecutora y la resolutora, por lo que hace al término revisión, este se utiliza en las reglas de Beijing y se refiere a la formal acusación que hace la autoridad investigadora para remitir el caso al juez.

9. El internamiento de los adolescentes solo podrá aplicarse como medida interna, en caso de delitos graves por el tiempo más breve que proceda. Únicamente podrán ser objeto de dicha medida los mayores de catorce años de edad. La aplicación de este mandato y las leyes secundarias deben contemplar un amplio catálogo de medidas que permitan al juzgador optar por ellas, para que efectivamente el internamiento sea una medida de último recurso.

Así, la forma partió de la circunstancia que las personas de entre 12 y 18 años que estén inmersas en actos que impliquen la probable comisión de delitos o han sido declarados responsables, tienen derecho a ser sujetos a un sistema de justicia diferente a la de adultos, en el que se respeten sus derechos

fundamentales y en el que el internamiento es la última medida para lograr su reinserción.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1ª 1/2012 (9ª) sostuvo que la citada reforma al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tuvo como efecto acoger la tendencia internacional generada alrededor de la materia de menores infractores, conforme a la cual debía transitarse del tutelarismo al garantismo sobre la base de un sistema de responsabilidad penal, donde el adolescente no solo es titular de derechos reconocidos y garantizados, sino también de obligaciones, deberes y responsabilidades.

Señaló que dicha reforma se sustentó en la Convención sobre los Derechos del Niño, cuyo modelo de justicia sirvió para desarrollar el nuevo sistema aplicable, y se inspiró en instrumentos internacionales como las Directrices de Riad, en las que se sostuvo, como aspecto de prevención del delito, que califica a un joven como extraviado, delincuente o primo delincuente, a menudo contribuye a que desarrolle pautas permanentes de comportamiento indeseable.

En ese contexto, afirmó que el carácter penal del nuevo sistema quedó definido constitucionalmente en cuanto a que las únicas conductas que debían ser objeto de aquel eran exclusivamente las tipificadas en las leyes como delitos, distinguiéndose el derecho penal de adolescentes del de adultos, en cuanto a que, en aquel, el fin de las sanciones origina un derecho penal educativo o de naturaleza sancionadora educativa, no así en el segundo.

Así, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia afirmó que el principio sancionador educativo, característico del sistema de justicia para adolescentes, es una consecuencia del principio de interés superior y de protección integral de la infancia; por tanto, la diferencia entre el sistema de justicia penal para adolescentes y el de adultos radicaba en una cuestión de intensidad, donde se privilegiaba el aspecto educativo y de reinserción familiar respecto del punitivo de las acciones que, por cierto, eran de proporciones distintas a las de los adultos.

Asimismo, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia en la jurisprudencia 1a./J. 113/2009 señaló que, conforme a la reforma de 2005 al artículo 18 constitucional, los menores que cometen delitos deben ser juzgados por una autoridad jurisdiccional facultada para actuar en esa específica materia;

sin embargo, reconoció implícitamente la falta de juzgadores especializados, pues al efecto consideró que eran los juzgados del fuero común especializados en justicia integral de menores, y no los jueces de distrito mixtos o penales, los competentes para conocer de los delitos federales cometidos por adolescentes menores de dieciocho y mayores de doce años de edad, durante el periodo de transición derivado de la reforma constitucional del 12 de diciembre de 2005 y hasta que se implemente el sistema integral de justicia para adolescentes en el orden federal.

De tal suerte que la citada Sala del Máximo Tribunal sostuvo en la jurisprudencia 1ª/J.112/2009 que la reforma al artículo 18 constitucional de 2005, en materia de justicia de menores, estableció a favor de los adolescentes el derecho de ser juzgados por una autoridad independiente, de tipo jurisdiccional, inscrita dentro de los poderes judiciales; derecho correlativo al deber impuesto por el Poder Reformador de adecuar en determinado lapso las instituciones burocráticas correspondientes para ello, sin embargo, señaló que se reconocía constitucionalmente competencia a los órganos preexistentes a la reforma constitucional de dos mil cinco, para juzgar los ilícitos cometidos por adolescentes, y lo serían hasta en tanto la legislación de cada orden jurídico se haya reformado con motivo de la reforma constitucional en la materia de 2005 y, además, se hayan puesto en funcionamiento las nuevas estructuras burocráticas correspondientes, con la correspondiente remisión de los asuntos a que hubiera lugar.

En ese contexto podemos señalar que no obstante la reforma constitucional de 2005, no estaba completa la estructura para garantizar a los menores el respeto a sus derechos fundamentales, y por tanto, su verdadera reinserción a la sociedad y a su propia vida, pues si bien se implementó un nuevo sistema basado en el garantismo, no existía la estructura —física y humana— específicamente diseñada para atender los asuntos propios de los adolescentes, como se planteaba once años después con la iniciativa a la nueva Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes. De modo que la crisis en sectores que influían en el sistema, trajo como consecuencia una nueva reforma.

Así, el legislador hace en 2015 una revisión para establecer un marco general e integral para la justicia encargada de los adolescentes, por lo que se propone la iniciativa del Código Nacional de Justicia Penal para Adolescentes en cuya exposición de motivos, diversos senadores del Partido Acción Nacio-

nal, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática y de la LXIII, Legislatura, en lo que interesa señalaron:

A partir de la reforma constitucional de diciembre de 2005 y de su consecuente revisión en junio de 2015, ha sido posible ir decantando cuál es el marco general que debe ser utilizado para enfrentar el tema de los adolescentes en conflicto con la ley penal, de forma tal que sus derechos sean respetados. Ahora, con la exposición de un Código Nacional de Justicia Penal para Adolescentes que prevea procedimientos homogéneos aplicables por todas las autoridades de la República mexicana, el sistema experimentará un punto de quiebre para lograr la implementación completa del sistema. --- Esta iniciativa del Código Nacional de Justicia Penal para Adolescentes fue elaborada y promovida por organizaciones de la sociedad civil como Institución Renace A.B.P., Fundación Mexicana de Reintegración Social, Reintegra A.C., el Instituto de Justicia Procesal Penal, la Red por los Derechos de la Infancia en México, Cauce Ciudadano A.C., el Centro de Colaboración Cívica; expertos en la materia como el Mtro. Carlos Ríos Espinosa, el Dr. Daniel González, el Dr. Carlos Tiffer, la Mtra. María Maltos Rodríguez, el Mtro. Alejandro Magno González Antonio, la Mtra. Susana Camacho Maciel y la Lic. Cristina Reyes Ortiz; y observaciones de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal y UNICEF México. ---- Estas organizaciones, en conjunto con las Comisiones de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia y de Justicia del Senado de la República y la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, organizaron el Foro Nacional sobre Justicia para Adolescentes, los días 29 y 30 de septiembre de 2015, en la Antigua Sede del Senado de la República. En este Foro se discutieron los puntos fundamentales que deben ser tomados en cuenta para la elaboración de la legislación única procedimental de esta materia, así como para dar a conocer el proyecto de iniciativa de Código Nacional de Justicia Penal para Adolescentes elaborado por sociedad civil.--- Las organizaciones de la sociedad civil antes mencionadas buscaron el apoyo de las y los senadores que subscriben la presente iniciativa, quienes se comprometieron a presentar ante este Honorable Órgano Legislativo, para su discusión, dicaminación y eventual aprobación... Como se acaba de señalar, el Libro Primero regula todo lo relativo a las reglas generales y principios que disciplina el sistema integral de justicia para adolescentes, así como los

EL MENOR INFRACTOR Y EL ORDEN JURÍDICO COMO REPERCUSIÓN POLÍTICA Y SOCIAL
MIRIAM AIDÉ GARCÍA GONZÁLEZ

derechos que son propios de este sector de la población en el ámbito de la justicia penal; igualmente, se agregó regulación puntual de las facultades de las autoridades especializadas en materia de justicia penal para adolescentes y que, en su esencia, conforman el sistema integral de justicia para adolescentes establecido en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- En este Libro del Código Nacional de Justicia Penal para Adolescentes, se hace la especificación de que el ordenamiento es de observancia general en toda la República Mexicana y, en razón de los sujetos, se aplicará a quienes se les investigue, procese, atribuya y compruebe la realización de uno o varios hechos señalados como delitos por las leyes penales y tenga al momento realización entre 12 años cumplidos y menos de 18 años de edad. --- Esta norma, detalla los contenidos previstos en la Convención sobre los Derechos del Niño respecto al establecimiento de una edad mínima y máxima para la posibilidad de intervención penal (artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño) y también el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- Lo anterior genera certidumbre jurídica respecto de cuáles son, sobre la base de la edad, los supuestos de aplicación de la ley. *También se prevé la necesidad de prohibir absolutamente la posibilidad de que la persona adolescente sea juzgada en el sistema de justicia para adultos precisamente con la idea de establecer el principio de especialidad de intervención de autoridades específicas para procesamiento de adolescentes.* --- *La creación de un sistema especial se justifica porque se estima que la reacción penal frente al delito cometido para adolescentes puede llegar a tener consecuencias indeseables al aplicar modelos y patrones de conducta que son usuales en caso de adultos.* La competencia del sistema integral de justicia para adolescentes se extiende incluso para adultos jóvenes que hayan cometido delitos tipificados en las leyes penales cuando eran adolescentes, atendiendo por supuesto a las normas sobre la prescripción. Este Código otorga la competencia a las entidades federativas para la persecución de delitos federales cometidos por adolescentes, sin perder de vista que la Federación deberá otorgar a las entidades los recursos suficientes para ello. Múltiples razones justifican que la justicia para adolescentes sea únicamente competencia de las entidades federativas. *El marco constitucional, contemplado en los artículos cuatro y 18 de ese texto fundamental, establece que el sistema integral requiere una atención multidisciplinaria y que su objeto está dirigido no solo a atender la dimensión jurídico-penal o garantista de la delincuencia juvenil, sino a atender y cuidar también la dimensión humana (psicológica, afectiva, médica) del adolescente.*--- *Para cumplir a cabalidad con todo lo anterior, se precisa la especiali-*

zación (tal y como se puntualiza en el segundo párrafo del artículo 18 constitucional) de las instituciones, tribunales y autoridades encargados de la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Especialización que se desdobra en dos aspectos: i) que los operadores (policías, ministerios públicos, juzgadores, defensores, personal de los centros de detención, entre otros) tengan una capacitación especial en la materia; y ii) que los órganos y los espacios físicos que estos ocupan estén destinados, de modo exclusivo, a la atención de la justicia para adolescentes. Es claro entonces que, desde la perspectiva de los derechos fundamentales de los adolescentes, el Estado Mexicano tiene la obligación de contar con una estructura —física y humana— específicamente diseñada para atender los asuntos propios de este rubro. En la tendencia actual, esa especialización en términos ideales conlleva contar con instituciones exclusivas —sólo para conocer de esta materia— y excluyentes —no conocer de ninguna otra asignatura— tanto en sus instalaciones como en el personal que labora en ellas, y comprende desde la primera intervención de la autoridad y los sitios de detención de los adolescentes, hasta la solución de la controversia. Considerar que se trata de una especialización total, en términos de un racional uso de los recursos públicos (sobre todo considerando el actual estado de la economía nacional) basta para justificar que únicamente ese entramado se establezca en el marco de la competencia estatal. Esto es así, pues los recursos invertidos deben corresponderse con las necesidades globales del servicio, y aun en los sectores sensibles —como lo es el de la impartición de justicia— debe haber una distribución armónica de estos privilegiando la dignidad de la persona. Y la realidad en el ámbito federal evidencia que hay pocos asuntos; las estadísticas de los últimos años revelan que en la mayoría de las entidades, la carga de trabajo por delitos del fuero federal en materia de justicia para adolescentes es menor a diez asuntos por mes. Realidad que se acentúa de cara al nuevo sistema de justicia penal para adolescentes, pues es parte misma de esta materia el procurar —como una de las manifestaciones del principio de alternatividad en esta rama de la justicia— que la menor cantidad de asuntos se judicialice (particularmente en los casos en que el delito se deba a las circunstancias propias de las personas adolescentes, tales como afectaciones a sus derechos económicos, sociales y culturales) de modo tal que resultaría inadecuado que el juzgador impusiera una sanción gravosa, si la persona adolescente no puede hacer nada en contra de sus circunstancias cotidianas, además de que esta vertiente tiene la pretensión de que la normativa correspondiente a menores amplíe la gama de posibles sanciones, las cuales deberán basarse en principios educativos.

Como se observa, en la exposición de motivos se hace énfasis en las consecuencias indeseables que puede sufrir un menor al aplicar un modelo que no cuente con la estructura necesaria que garantice la atención y cuidado en la dimensión humana (psicológica, afectiva, médica), pues dispone la necesidad de contar con instituciones exclusivas —sólo para conocer de esta materia— y excluyentes —no conocer de ninguna otra asignatura— tanto en sus instalaciones como en el personal que labora en ellas, y comprende desde la primera intervención de la autoridad y los sitios de detención de los adolescentes, hasta la solución de la controversia, privilegiando la dignidad de la persona menor de edad.

Así, el pasado junio de dos mil dieciséis, se publicó la nueva Ley Nacional del Sistema Integral para Adolescentes, que los artículos 63 y 64, específicamente disponen lo relativo a la especialización de todos los operadores encargados del sistema. De tal suerte, que la reforma consolida expresamente la concepción del tratamiento de los menores en el que expresamente se adule a la especialización de todos los entes que intervienen en la justicia para adolescentes.

Especialización que implica la existencia de tribunales especializados en el Poder Judicial Federal, como de las Entidades Federales, en el que deben existir juzgados especializados en todo el país. Sin embargo, en el Poder Judicial Federal no existen dichos tribunales, no obstante que está previsto en el Ley Federal de Justicia para Adolescentes.

En ese contexto, la reforma constitucional en relación a los menores surgió de la necesidad de consolidar los derechos reconocidos en diversos Tratados Internacionales, a fin que los juicios llevados a cabo en las instancias competentes se realicen de conformidad con las obligaciones internacionales, lo que responde a cambios políticos y la crisis de violencia, muerte, abuso de autoridad e impunidad que vive el Estado mexicano, sin embargo, las múltiples reformas aunque muy importantes, durante la historia no son el factor determinante para evitar que existan menores violentados, que se consuman en una vida de delincuencia.

Para que dentro del funcionamiento ordinario de cualquier Estado constitucional surja la necesidad de reformar la Constitución debe existir como premisa la consideración relativa de dicha Constitución, en otras palabras, solo cabe reformar una Constitución que efectivamente se aplica y tiene un estatus normativo, ya que no se reforma más que aquello que se necesita

cambiar, porque existe la necesidad que se aplique en un sentido distinto del actual.¹¹

Muchos cambios constitucionales se hacen con propósitos puramente partidistas, solamente para redistribuir poder o mejorar la imagen de un gobierno ante la opinión pública. A veces se introducen o proponen reformas a la Constitución vigente con el propósito de obtener una ventaja electoral o incrementar el poder de decisión e influencia en el futuro.

Actualmente, se observa una notable expansión en materia de derechos humanos, sin duda como reacción a un pasado autoritario en el que frecuentemente se dieron violaciones masivas a los derechos humanos básicos. Aparecieron así nuevos derechos tendientes a proteger la privacidad y la identidad de las personas, derechos del consumidor, derecho a la información, y protecciones contra la discriminación por razones de raza, género o religión. Se expandieron también las acciones judiciales tendientes a prevenir la violación de dichos derechos, y como en el caso, el sistema integral de justicia para adolescentes.

Entonces, la reforma constitucional es necesaria para responder y atender las demandas de la sociedad, aunque no cabe duda de que las innumerables reformas que ha sufrido la Constitución de 1917, de entrada, pone en entredicho el principio de supremacía constitucional, pues parece que se ha desvanecido el procedimiento dificultado que para sus reformas tienen las normas, no habiendo operado como una auténtica protección especial, aunque la frecuente amplitud de las reformas constitucionales no indican por sí mismas la existencia de un cambio social -avance o retroceso-. Una Constitución repetidamente modificada no necesariamente denota una rápida evolución social, así como el hecho de una Constitución estable.

Este estilo de vida se refleja en las decisiones fundamentales, es decir, los principios rectores del orden jurídico, que son la esencia misma del derecho constitucional mexicano están determinados por la historia y la realidad social, política y económica.

Recaséns Siches señala que “en caso de reforma constitucional está limitado por barreras infranqueables. La reforma, para que merezca la calificación de tal y no caída bajo el concepto de otra alteración totalmente distinta,

¹¹ Carbonell, Miguel, *Notas sobre la reforma constitucional en México*. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/red/facdermx/cont/245/art14.pdf>.

no puede llegar a cambiar la esencia de la Constitución”.¹² Carl Schmitt dispone que:

la Constitución pueda ser reformada, no quiere decir que las decisiones políticas fundamentales que integran la sustancia de la Constitución puedan ser suprimidas y sustituidas por otras cualquiera mediante el parlamento. Los límites de la facultad de reforma constitucional resultan del bien entendido concepto de reforma constitucional. Una facultad de reformar la Constitución atribuida por una norma legal-constitucional, significa que una o varias regulaciones legal-constitucionales pueden ser sustituidas por otras regulaciones legal-constitucionales; pero solo bajo el supuesto de que queden garantizadas la identidad y la continuidad de la Constitución, considerada como un todo. La facultad de reformar la Constitución contiene, pues, tan solo la facultad de practicar, en las prescripciones legal-constitucionales, reformas, adiciones, refundiciones, supresiones, etc., pero manteniendo la Constitución; no la facultad de una nueva Constitución ni tampoco la de reformar, ensanchar o sustituir por otro, el propio fundamento de esta competencia de revisión constitucional.¹³

Así, las múltiples reformas de la Constitución de 1917 se deben a ciertas deficiencias que han obstaculizado la plena eficacia y practica de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Tal es el caso de la reforma al artículo 1o., párrafo segundo de la Constitución, en tanto que responde al interés político derivado del caso Radilla Pacheco, en el que las recomendaciones de la Corte Interamericana son el resultado de un deficiente procedimiento o proceso judicial, de una crisis de violencia e impunidad que vive el país.

No se podría afirmar que la reforma constitucional de 2005 solo se ha tratado de un movimiento político, pero sí orillada por los movimientos internacionales, que no dio el resultado esperado, pues incluso, la especialización acotada no ha sido implementada en a nivel federal, sin que sea justificación el número de asuntos, que específicamente se concentran en la justicia local. En ese contexto, las múltiples reformas en relación a la construcción del Sistema de Justicia para Adolescentes son solo una parte de la solución para nuestros niños en México. Actualmente, ¿cuántos niños son capturados al año por

¹² Cfr. Álvarez, José Alonso, *Estudios Constitucionales*, Universidad Veracruzana, México, 1999, pp. 69 y 70.

¹³ Cfr., *Ibidem*, pp. 70 y 71.

cometer algún delito, y cuántos de ellos pueden reintegrarse o reinsertarse a la sociedad? ¿Quiénes son las entidades encargadas y especializadas en dar seguimiento a los casos que verdaderamente se encuentren comprometidas con el menor, a fin de lograr una vida sana?

Por muchos años existieron los tribunales para menores integrados por un profesor normalista, un médico, y un experto en estudios psicológicos. Posteriormente el Consejo Tutelar como una entidad administrativa que incluía la figura del promotor, pero no funcionó; ahora con el nuevo sistema de justicia integral y la especialización de todos sus operados pretende lograrlo, es decir, que los adolescentes infractores se reinserten a la sociedad, y se conviertan en adultos con una sana vida.

De tal suerte que el intento legislativo es bueno, pero su aplicación es cuestionada, pues si bien la reforma de 2005 abrió la posibilidad de implementar un sistema integral de justicia penal para adolescentes —entre 12 y 18 años—, y con el ahora Código Nacional del Sistema de Justicia para Adolescentes se consolida, esperemos el resultado en unos años, y confiemos en la implementación estructural necesaria para lograrlo como se propuso: atender y cuidar al menor en dimensión humana -psicológica, afectiva, médica- y lograr que la mayoría de nuestros adolescentes no vivan en condiciones que los lleven a involucrarse con la leyes penales de nuestro país.

III. REFERENCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, José Alonso, *Estudios Constitucionales*, Universidad Veracruzana, México, 1999.
- Arnaiz Amigo, Aurora, *Ciencia Política*, 3ª ed., Porrúa, México, 1984.
- Baca Olamendi, Laura y Bukser Liwerant, Judit (comps.), *Léxico de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Carbonell, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, Porrúa, México, 2005.
- _____ *et al.*, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos básicos*, Porrúa-Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2003.
- Carrillo Prieto, Ignacio, *Elementos de Política Jurídica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1992.

EL MENOR INFRACTOR Y EL ORDEN JURÍDICO COMO REPERCUSIÓN POLÍTICA Y SOCIAL
MIRIAM AIDÉ GARCÍA GONZÁLEZ

Ceniceros, José Ángel y Garrido, Luis, *La delincuencia infantil en México*, Ediciones Bostas, México, 1936.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica*, Fundap, México, 2002.

_____ (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, Porrúa, México, 2003.

Fix-Zamudio, Héctor (coord.), *México y las Declaraciones de Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1999.

García Méndez, Emilio, *Infancia y Adolescencia*, Unicef, México, 1999.

Olano V., Carlos Alberto, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Temis, México, 1987.

Paoli Bolio, Francisco José, *Teoría del estado*, Trillas, México, 2009.

Serie de Grandes temas del Constitucionalismo Mexicano, *La Supremacía Constitucional*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.

Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, Porrúa, México, 1996.

Walss Aureoles, Rodolfo, *Los Tratados Internacionales y su Regulación Jurídica en el Derecho Internacional y el Derecho Mexicano*, Porrúa, México, 2001.

ELECTRÓNICAS

Carbonell, Miguel, *Notas sobre la reforma constitucional en México*. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/red/facdermx/cont/245/art14.pdf>.

Castilla, Karlos, *El control de convencionalidad: Un nuevo debate en México, a partir de la sentencia del caso Radilla Pacheco*, 2011. Disponible en www.juridicas.unam.mx.

Medina Quiroga, Cecilia, *Los 40 años de la Convención Americana sobre Derechos Humanos a la Luz de cierta jurisprudencia de la Corte Interamericana*, Chile, 2009. Disponible en www.anuariocdh.uchile.cl.

Montemayor, Carlos, *La violencia de estado en México durante la llamada guerra sucia del siglo XX, sentencia de la Corte IDH, caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, noviembre 2010. Disponible en <http://www.cmdpdh.org/docs/la%20Sentencia>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, <http://intranet.scjn.pjf.gob.mx/Paginas/Legislacion.aspx>.