

La justicia para adolescentes en el Distrito Federal

*Alicia B. Azzolini Bincaz**

El artículo analiza los modelos y sistemas de justicia para adolescentes que se siguieron en México. A partir de ellos, explica el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se diseña, en 2005, el modelo de justicia para adolescentes que debe seguirse en todo el país.

Finalmente, se aborda la justicia para adolescentes en el Distrito Federal, se analiza la ley de la materia y las acciones que se llevaron a cabo para su instrumentalización.

The article analyzes the justice system models for adolescents used in Mexico. The model of justice for adolescents to be kept throughout the country, designed in 2005, is explained in Article 18 of the Political Constitution of the United Mexican States. Finally, it is tackled the justice for adolescents in Mexico, as well it is analyzed and discussed the law in the area and the actions that were carried out for its implementation.

SUMARIO: I. El sistema de responsabilidad penal de adolescentes / II. La legislación para el Distrito Federal / III. La instrumentación del sistema / Bibliografía

* Profesora Investigadora, UAM-A. En la actualidad se desempeña como Fiscal Central de Investigación para Menores de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

I. El sistema de responsabilidad penal de adolescentes

La entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos del Niño ha dado lugar, especialmente en Latinoamérica, a un proceso de reformas legislativas en materia de derechos de la infancia. El proceso de reformas ha generado un debate rico y heterogéneo sobre un nuevo paradigma denominado “doctrina de la protección integral”.¹ Con el término “doctrina de la protección integral” se hace referencia a un conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional que expresan un salto cualitativo fundamental en la consideración sobre la infancia,² entre los que destacan cuatro instrumentos básicos: Convención de los Derechos del Niño, Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Reglas de Beijing), Reglas Mínimas de Naciones Unidas para los Jóvenes Privados de Libertad y Directrices de Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Reglas de Riad). No cabe duda que entre todos ellos la Convención es la que condensa el espíritu del nuevo paradigma, razón por la cual su entrada en vigor significó un partaguas en el tratamiento a la infancia a nivel internacional.

El nuevo paradigma modifica sustancialmente la forma y el modo de abordar la problemática de los menores en conflicto con la ley penal. Se sustituye el concepto de *menor* por los de *niño* y *adolescente* y se transforma el de *delincuente juvenil* en el de *infractor*. Las modificaciones conceptuales no son intrascendentes. Hablar de niños y adolescentes significa una distinción dentro de los menores de edad. Los niños —que incluye a los menores de 0 a 12 años— son aquellos que están transitando todavía por la infancia, que no tienen en términos generales la madurez suficiente para ser responsables penalmente por lo que deben quedar fuera de este ámbito. Los adolescentes —12 a 18 años—, en cambio, son responsables, en forma diferenciada a los adultos, por la realización de conductas típicas, antijurídicas y culpables. A su vez, el concepto de delincuencia juvenil acuñado por la sociología estadounidense del siglo XIX tuvo alcances muy vagos en el marco de la llamada “doctrina de la situación irregular”.³ El delincuente juvenil estaba definido más por sus rasgos de personalidad que por sus conductas, ya que así era considerado todo aquél que realizara conductas previstas en el código penal o faltas administrativas o, incluso quien representara un peligro para sí mismo o para la sociedad. El infractor, en

¹ Cf. Emilio García Méndez, *Infancia y adolescencia. De los derechos y de la justicia*, México, UNICEF, 2001, pp. 28 y 29.

² *Ibidem*, p. 29.

³ Esta doctrina corresponde a lo que se ha denominado como modelo tutelar, enraizado en los principios de la criminología positivista y correccionalista de finales del siglo XIX. Los menores son separados de los adultos, se crean tribunales especiales para que atiendan todos los supuestos de menores en situación “irregular” (vagos, delincuentes, abandonados, necesitados de asistencia, etcétera), que deben ser atendidos conforme a criterios antropológicos, por lo que se debe considerar la individualidad del menor. Este paradigma estuvo presente en las legislaciones y documentos internacionales sobre menores de la primera mitad del siglo XX.

cambio, es un concepto preciso que alude al adolescente que ha infringido la norma penal, situación que fue constatada mediante un debido proceso en el que se le respetaron sus derechos y garantías y en el que fue declarado responsable por el ilícito cometido.

Se deja de lado la ficción de la inimputabilidad penal de los menores de edad, propia de la doctrina de la situación irregular, para construir un modelo en el que los adolescentes son responsables de sus actos, aunque en forma diferenciada, con respuestas menos drásticas que los adultos. Este modelo de responsabilidad parte de los siguientes principios.⁴

- Los adolescentes no son considerados como psicológicamente débiles.
- Plena distinción entre el menor autor de una infracción (menor delincuente) y los otros supuestos (menor abandonado, maltratado...).
- Limitación al mínimo indispensable de la intervención de la justicia.
- La justicia de menores es un procedimiento con notas y caracteres específicos.
- Especialización de los órganos de control social formal que intervienen en el sistema de justicia juvenil.
- La .privación de la libertad del menor es un recurso de *última ratio*.
- Instauración de respuestas penales alternativas.
- Garantía y reconocimiento de derechos a lo largo de todo el procedimiento.
- Proporcionalidad de las medidas.
- Las medidas deben tener una duración determinada legalmente.
- Prioridad a los criterios de prevención especial.
- Mayor atención a la víctima (medidas alternativas para la solución del conflicto).

Estos son los puntos vertebrales del nuevo sistema, en los que han coincidido diversos especialistas y que se derivan de los documentos internacionales citados.

México no ha quedado al margen de las transformaciones que se han propuesto en el ámbito internacional.⁵ En su momento, se siguieron los lineamientos de la llamada doctrina de la situación irregular, que fue incorporada a través de la Ley de Consejos Tutelares de 1974. Pero una vez que el Senado de nuestro país aprobó la Convención de los Derechos del Niño, se reformuló la actuación penal hacia los adolescentes mediante la promulgación, en 1992, de la Ley Federal para Menores Infractores, cuyos contenidos fueron incorporados en la mayoría de las legislaciones

⁴ Cf. Carlos Vázquez González, *Delincuencia juvenil. Consideraciones penales y criminológicas*, Madrid, Colex, pp. 254-259.

⁵ Una síntesis del desarrollo de la legislación sobre menores en México se encuentra en Laura Sánchez Obregón, *Menores infractores y derecho penal*, México, Porrúa, 1995.

Sección Doctrina

estatales. Sin embargo, este nuevo ordenamiento no satisfizo las expectativas de las nuevas corrientes defensoras de la propuesta de responsabilidad penal de las personas menores de edad. Aunque la ley delimitaba la edad penal entre los 11 y los 18 años y reconocía a los menores los mismos derechos y garantías que a los adultos, el procedimiento seguía enmarcado en el sistema procesal penal de adultos, las medidas aplicables, entre ellas el tratamiento, se imponían tomando en consideración de forma fundamental la personalidad del menor, sin respetar necesariamente la proporcionalidad con el hecho cometido, y el organismo encargado de juzgar las conductas penales de los menores era de carácter administrativo, dependiente del Poder Ejecutivo Federal.

En marzo de 2006 entró en vigor la reforma al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que responde a la influencia de la doctrina de la protección integral de los niños y las niñas.

Los aspectos señalados fueron favorables para que el tema de la justicia penal para adolescentes fuera considerado como una asignatura pendiente en el derecho mexicano. En marzo de 2006 entró en vigor la reforma al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que responde a la influencia de la doctrina de la protección integral de los niños y las niñas. El nuevo contenido del artículo constitucional marca los lineamientos que debe seguir el sistema integral de justicia para ado-

lescentes en conflicto con la ley penal en nuestro país. Las legislaciones secundarias deberán atender esas directrices, por lo que, según el transitorio de la reforma constitucional, las entidades federativas y el Distrito Federal debían adecuar sus legislaciones al mandato del constitucional en los seis meses posteriores.

El texto constitucional contiene conceptos torales como lo son los de: adolescente, interés superior del adolescente, sistema integral, sistema especializado, debido proceso, formas alternativa de justicia y medidas de orientación, protección y tratamiento.

- a) El artículo constitucional citado incluye el concepto de adolescente para referirse a toda niña o niño de más de doce años de edad y menos de dieciocho.⁶ Con ello se establecen dos categorías entre las personas menores de edad, aquellas que tienen menos de doce años —que cuando realicen una conducta prevista como delito por la ley sólo podrán ser sujetos de asistencia— y los que tienen más de

⁶ La Convención de los Derechos del Niño no hace distinción de edad, toda persona menor de 18 años es considerada niño o niña; sin embargo, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), sí alude a niños y jóvenes, en reconocimiento a que dichas reglas se aplicaran a personas de muy diferente edad. Asamblea General, Resolución 40/33 de 28 de noviembre de 1985.

doce y menos de dieciocho años serán los que deben sujetarse al sistema de justicia para adolescentes.

Con anterioridad, cada estado establecía la edad penal, dando lugar a criterios encontrados en los que entraba en discusión, inevitablemente, el tema de la imputabilidad. En algunos estados se establecía la edad penal a los 16 años, aludiendo a que los menores de esa edad ya comprenden lo que hacen. Este criterio era respaldado por un amplio sector de la opinión pública convencido que los menores que realizan conductas delictivas entran por una puerta y salen por la otra, es decir, a los menores “no se les hace nada”.

Lo anterior demuestra una gran ignorancia acerca de las bases en las que descansa la justicia de menores. Es cierto que en las legislaciones que no atienden al criterio de proporcionalidad entre el delito cometido y la medida impuesta puede ocurrir que un menor que ha cometido un homicidio o una violación pueda entrar por una puerta y salir por la otra, pero este es un problema relacionado con las características específicas de cada legislación de menores y no con la imputabilidad. Si por imputabilidad se entiende la capacidad de comprender la ilicitud o de conducirse conforme a esa comprensión, como establecen el artículo 15 fracción VII del Código Penal Federal y el artículo 29 fracción VII del Código Penal para el Distrito Federal, entonces habrá personas de más de 12 y menos de 18 años que serán inimputables y otras que no, dependiendo de cada sujeto en particular, tal como sucede con los adultos. En cambio, si por imputabilidad se hace referencia a la posibilidad de atribuir jurídicamente la responsabilidad por una conducta cometida en el ámbito del derecho penal de adultos, entonces todos los menores de dieciocho años serían inimputables. Lo cierto es que el Constituyente tomó la decisión político criminal de considerar a los mayores de 12 y menores de 18 años como responsables de sus actos pero por tratarse de sujetos en desarrollo para la psicología evolutiva, los somete a un sistema de justicia especializado, propio para las personas de esa edad.⁷

En el nuevo sistema penal juvenil las edades de los menores son tomadas en consideración para la selección de la clase de medida a imponer. La Constitución es clara, un menor de 14 años y mayor de 12 nunca podrá ser acreedor a una medida provisional o definitiva que tenga por objeto la restricción de su libertad personal, aun y cuando sí sea sujeto de derecho penal. Para el caso que un sujeto entre esas edades cometa un delito será sancionado con medidas de orientación, protección y tratamiento en libertad mas no con alguna sanción de internamiento.

- b) El principio de *interés superior del adolescente* ha sido materia de estudio desde hace ya muchos años. De hecho desde la declaración de los Derechos del Niño de 1959 estaba definido en su artículo 2. La Convención sobre los Derechos de los

⁷ Emilio García Méndez, *op. cit.*, p. 188.

Sección Doctrina

Niños, por su parte, lo prevé en su artículo 3 que a la letra dice:

- 1.- *En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de interés social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.*
- 2.- *Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.*
- 3.- *Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos responsables del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes especialmente en materia de seguridad sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.”⁸*

Con respecto al principio contenido en el artículo 3.1.de la Convención claramente se ha establecido la necesidad de que prevalezca este principio sobre los demás. Veamos los ejemplos siguientes:

- *La privación de libertad. Todo niño privado de libertad estará separado de los adultos “a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño” (artículo 37 c de la Convención)*
- *La audiencia en causas penales en que hay menores implicados. Los padres o los representantes legales deben estar presentes “a menos que se considere que ello fuera contrario al interés superior del niño” (artículo 40.2. b) III de la Convención)*

En tal sentido el interés superior del niño es un interés supremo, que puede pasar por encima de otros que no tengan tal carácter. Que se otorgue prioridad al niño y que se edifiquen sociedades “amigas de niños”⁹

Miguel Carbonell ha señalado respecto dicho principio que *las autoridades deben tomar en cuenta que hay un interés superior que debe ser preservado: el del niño, y que debe imponerse siempre que entre en conflicto con otro tipo de intereses. El artículo 3° de la Convención lo que establece es una especie de cláusula de preva-*

⁸ Al respecto, cabe señalar que aun y cuando el principio aludido se refiere al interés superior del niño, el mismo es perfectamente aplicable al del adolescente, ya que niño, para efecto de la convención, es toda persona mayor de 18 años. El establecimiento de una edad penal mínima y su distinción entre niño y adolescente es en cumplimiento al artículo 40.3. de la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁹ Rachel Hodgkin y Peter Newell, *Manual de aplicación de la Convención sobre los derechos del niño*, UNICEF, p. 37.



El concepto de sistema integral de justicia alude al reconocimiento de derechos y obligaciones para las personas menores de edad, que dejan de considerarse como objeto de protección jurídica para convertirse en sujetos de derecho.

*lencia, por medio de la cual se declara que el interés del niño tendrá preferencia sobre los demás y deberá ser un objetivo a seguir*¹⁰

En este sentido, todas las decisiones en la integración de una averiguación previa, en el proceso o en la ejecución de una medida deberá, forzosamente, tomarse en cuenta el interés superior del niño y por tanto cualquier disposición reglamentaria en contra será anticonstitucional.

- c) El concepto de sistema integral de justicia alude al reconocimiento de derechos y obligaciones para las personas menores de edad, que dejan de considerarse como objeto de protección jurídica para convertirse en sujetos de derecho. Un sistema de este tipo da cabal cumplimiento al concepto de igualdad a que se refiere nuestra Carta Magna, el cual ha sido delineado por los integrantes de la primera sala de nuestro máximo Tribunal, como un concepto netamente aristotélico tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.^{11 12} El artículo 18 alude solamente a uno de

¹⁰ Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM/CNDH, 2004, p. 914.

¹¹ Tesis 1ª CXXXII/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XX, México, diciembre de 2004, p. 362.

¹² Ya desde las reformas al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal del 15 de noviembre de 2004 se advierte que el legislador dio consideraciones especiales a los menores de edad. *V.* los artículos 191, 194, 203, 206, 207, 210 y 213 del ordenamiento citado.

Sección Doctrina

los aspectos del sistema, el de los adolescentes que realizan conductas previstas en la ley como delitos.

- d) El sistema de justicia juvenil o de adolescentes es un sistema especial que debe ser regulado de manera específica. Sin embargo, dicha especificidad debe ser interpretada siempre en beneficio de los destinatarios de la norma. No es un sistema especial que perjudique sino que forzosamente tendrá que ser un sistema especial benéfico en donde se establezcan mayores garantías.

Las garantías especiales referidas tienen relación con los tratados internacionales especiales para adolescentes, así como las leyes nacionales aplicables para dicho sector. Dentro del primer rubro, encontramos el tratado toral a la Convención sobre los derechos de los niños, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991.¹³ En cuanto al segundo rubro, son aplicables en el Distrito Federal: la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal; la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, y la Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal, que entró en vigor el 6 de octubre de 2008. Tanto las fuentes internacionales como las leyes locales mencionadas, forman parte o deberán formar parte de nuestro sistema jurídico vigente para personas menores de edad; por tanto, es obligación de las autoridades dar cabal cumplimiento a dichos ordenamientos.

El sistema de justicia para adolescentes previsto en la Constitución exige que haya instituciones, tribunales y autoridades especializados. Esto significa que debe haber jueces de justicia para adolescentes; magistrados de justicia para adolescentes; fiscalía o ministerio público especializado para adolescentes; defensoría especializada para adolescentes; centros de internamiento especializado y de tratamiento externo, y un órgano especializado que controle la ejecución y el seguimiento de las medidas de orientación, de protección y de tratamiento para adolescentes. Además, debe contemplarse también la existencia de una policía especializada. Se pretende que desde el inicio de una averiguación previa hasta la ejecución de la sentencia se tengan normas procesales y sustantivas específicas para los adolescentes, así como personal capacitado para su aplicación.¹⁴

De manera explícita lo había señalado ya el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados en donde señalaba que

La principal garantía, en relación con los adolescentes, es que cuando éstos cometan una conducta que esté descrita en los códigos penales como delito, éstos

¹³ Este tratado prevé en su artículo tercero el interés superior del niño como principio de orden prioritario en todas las decisiones judiciales o administrativas.

¹⁴ La exigencia de personal altamente especializado deviene incluso del artículo 2.2. de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores y que en lo conducente señala que "(...) el personal encargado de administrar la justicia de menores responderá a las diversas características de los menores que entran en contacto con dicho sistema (...)"

*sean juzgados por tribunales específicos, con procedimientos específicos y que la responsabilidad, por tanto la sanción, del adolescente por el acto cometido, se exprese en consecuencias jurídicas distintas de las que se aplican en el sistema de adultos.*¹⁵

La especialización no debe entenderse como la sola existencia de órganos exclusivamente avocados a menores, sino que significa que los servidores públicos que los integren estén formados y capacitados en la materia, que conozcan las especificidades de la problemática de los menores.

- e) La garantía del debido proceso es la de mayor trascendencia, no sólo porque implica una transformación del sistema judicial para adolescentes, sino, también, porque abre la puerta a la implementación de los procedimientos acusatorios en el sistema penal para adultos. Esta garantía va más allá del cumplimiento de las formalidades esenciales al procedimiento a que se refiere actualmente el artículo 14 de nuestra Carta magna. La garantía del debido proceso refiere que el gobernado tenga derecho a un proceso debido, a un proceso justo. Actualmente, en nuestro sistema jurídico prevalece el sistema inquisitorio en el ámbito penal, cuya principal característica es la falta de igualdad entre las partes del proceso. En dicho sistema el Ministerio Público como órgano investigador realiza diligencias, en ocasiones secretas, tendientes a ejercitar acción penal en contra del probable responsable. En la declaración de testigos, las diligencias de inspección o en la recepción de las pruebas, no interviene el probable responsable, lo que sin duda ocasiona que éste siempre se encuentre en desventaja.

El sistema acusatorio, por el contrario, tiene como espina dorsal el principio de igualdad de las partes, conforme al cual las diligencias de averiguación previa sólo tendrán fuerza para iniciar el proceso mas no para que se dicte la sentencia definitiva. Es decir, que las probanzas desahogadas ante el Ministerio Público no podrán tener valor probatorio pleno durante el proceso si no son debidamente incorporadas.

En la actualidad existen diversos cuerpos normativos que prevén expresamente el cumplimiento de la garantía del debido proceso en materia de justicia juvenil; uno de ellos es la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reglamentaria del artículo 4º constitucional, la cual, en su Título IV, confiere a dichos menores la garantía al debido proceso en caso de que sean sujetos a un procedimiento penal. En tal sentido, en el artículo 46 del mismo ordenamiento se encuentran regulados algunos lineamientos a seguir en el proceso de adolescentes:

- 1) *Garantía de presunción de inocencia*, de conformidad con la cual se presume inocente mientras no se demuestre lo contrario.
- 2) *Garantía de celeridad*, consistente en el establecimiento de procedimientos orales y sumarios para aquellos que estén privados de su libertad.

¹⁵ *Gaceta Parlamentaria*, 28 de junio de 2005.

Sección Doctrina

- 3) *Garantía de defensa*, que implica los deberes de: informar al adolescente, en todo momento, de los cargos que existan en su contra y del desarrollo de las diligencias procesales; asegurarle la asistencia de un defensor de oficio, para el caso de que el adolescente o su representante legal no lo designe; garantizarle que no se le obligue a declarar contra sí mismo, ni contra sus familiares; garantía de que no será obligado al careo judicial; permitirle que esté presente en todas las diligencias judiciales que se realicen y que sea oído, aporte pruebas e interponga recursos.
 - 4) *Garantía de no ser obligado al careo judicial o ministerial*.
 - 5) *Garantía de contradicción*, que obliga a dar a conocer oportunamente, al adolescente sometido a proceso, todas las diligencias y actuaciones del mismo, a fin de que pueda manifestar lo que a su derecho convenga e interponer recursos.
 - 6) *Garantía de oralidad* en el procedimiento, que lleva a que se escuche directamente al adolescente implicado en el proceso.
- f) Como se advierte del texto de la Constitución, las legislaturas locales deberán establecer diversos medios de solución de controversias. Cuando pensamos en los medios alternativos de solución de controversias, nos llega a la mente los de mediación, conciliación y reparación. De hecho, los dos primeros han sido adoptados en muchas de las nuevas legislaciones sobre justicia juvenil.
- Aun cuando han existido penalistas que se han pronunciado en favor del arbitraje como medio alternativo de solución de controversias en materia penal, éste no es apropiado para la justicia de adolescentes. En este caso se habla de la reparación como el más adecuado para compensar el daño sufrido por la víctima.
- La propuesta de poner en práctica estas formas alternativas de justicia no sólo tiene que ver con los argumentos clásicos del tema: agilidad, procedimientos más económicos, etcétera. La idea toral que subyace a la instauración de los medios alternativos consiste en adoptar mecanismos de desjudicialización para evitar la estigmatización de los menores. Por ello, los medios alternativos más adecuados para la justicia de adolescentes son la mediación y conciliación, porque permiten evitar, de inicio, un procedimiento judicial.
- Los medios alternativos de solución de conflictos implican, además, atender de manera explícita el interés de la víctima. Por medio de ellos la víctima tiene mejores y mayores posibilidades de encontrar una solución satisfactoria a sus intereses, ellos permiten alcanzar la justicia reparadora o restauradora buscando, en aquellos casos en que es pertinente, la reconciliación entre la víctima y el infractor.
- g) El nuevo texto constitucional prevé tres tipos de medidas que pueden imponerse a los adolescentes: medidas de orientación, medidas de protección y medidas de tratamiento. Esta clasificación es la misma que prevé el artículo 88 de la Ley pa-

ra el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, que todavía se sigue aplicando en nuestra Ciudad.

La finalidad de estas medidas será *la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades.*

Han existido diversas propuestas de medidas que se pueden incorporar en dicha clasificación. A manera de ejemplo, el artículo 40 numeral 4 de la Convención sobre los derechos de los niños señala como medidas *el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guardia, los programas de enseñanza y formación profesional.*

El nuevo texto constitucional prevé tres tipos de medidas que pueden imponerse a los adolescentes: medidas de orientación, medidas de protección y medidas de tratamiento.

Sin embargo, lo importante para el derecho de menores es que exista una pluralidad de opciones que permitan al juzgador prescindir, cuando sea posible, de la imposición de medidas de internamiento. Más aún, cuando se imponga una medida de internamiento el juzgador deberá poder en todo momento modificar la medida en beneficio del adolescente.

II. La legislación para el Distrito Federal

A) Antecedentes

El texto constitucional estableció que las legislaciones secundarias deberían atender esas directrices por lo que, según el transitorio de la reforma, las entidades federativas y el Distrito Federal debían adecuar sus legislaciones a ese mandato en los seis meses posteriores. Al cumplirse dicho plazo en septiembre de 2006 algunas entidades federativas y el Distrito Federal aún carecían de una legislación para adolescentes en conflicto con la ley penal que fuera acorde al mandato constitucional.

Ante la ausencia de una legislación para adolescentes en el DF, se siguió aplicando la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal, en Materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, en lo que no se oponía a la nueva regulación constitucional. Esta ley, que data de 1992 diseñó un modelo mixto, al dejar de lado muchas directrices propias de la vieja doctrina de la situación irregular, incorpora principios garantistas y de justicia, pero manteniendo tendencias de corte tutelar principalmente en la ejecución de las medidas. En materia

Sección Doctrina

procesal aludía en forma supletoria al CPPDF. Sus disposiciones no eran acordes con el nuevo texto constitucional, ya que éste diseña un sistema procesal que respeta las reglas de un proceso de corte acusatorio, lo que se pone en evidencia con la remisión al sistema procesal del adulto. Además, no contemplaba medios alternativos de solución de controversias, pero y mantiene disposiciones propias de derecho penal de autor. Esta ley significó, según señala acertadamente Luis González Plascencia, que bajo un modelo aparentemente de carácter procesal (se diseñaba un proceso con garantías similares a las reconocidas para los adultos) se disimularan los vicios del tutelarismo, enclavados en una autoridad juzgadora de carácter administrativo que imponía medidas, principalmente de tratamiento, apoyados en las características personales de los llamados infractores.¹⁶

A estas deficiencias de carácter legislativo debía agregarse que el sistema previsto en la ley de 1992 nunca se aplicó cabalmente, ya que el Comisionado, que hacía las veces de Ministerio Público y perseguía las conductas delictivas ante el Consejo de Menores Infractores, careció de los recursos humanos y materiales necesarios para llevar adelante las investigaciones, por lo que fue la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por conducto de la Fiscalía Central de Investigación para Menores, la que integraba las averiguaciones previas y las enviaba, listas para determinar al Comisionado.

En agosto de 2006, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ante la inminencia del cumplimiento del plazo previsto en los transitorios de la reforma al artículo 18 constitucional, aprobó un dictamen de ley de justicia para adolescentes, pero éste fue objetado por el Ejecutivo en septiembre de ese mismo año, fundamentalmente por razones de insuficiencia de recursos económicos para su instrumentación. En diciembre de 2006 la Asamblea aprobó un nuevo dictamen que fue objetado por el Ejecutivo en febrero de 2007, en razón de que su contenido era incompatible con las disposiciones del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 16 de octubre de 2007, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó el tercer dictamen de Ley de Justicia para Adolescentes del Distrito Federal, en el que atendió, al menos parcialmente, las observaciones que se hicieron a la segunda propuesta. El 13 de noviembre el tercer dictamen se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, y entró en vigor en el Distrito Federal el 6 de octubre de 2008, según la *vacatio legis* prevista en los artículos transitorios de la propia Ley.

B) La Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal

La Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal significa un avance sustantivo con respecto a las anteriores legislaciones. En ella están reconocidos varios de los postulados contenidos en el artículo 18 constitucional, sin embargo,

¹⁶ Luis González Plascencia, *La política criminal en materia de niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley penal en México*, Procuraduría General de la República, México, Inacipe/Unión Europea, 2006, p. 131.

han quedado varias asignaturas pendiente que más temprano que tarde deberán replantearse, sobre todo a la luz de la reforma al sistema penal diseñada por la reforma constitucional del 18 de junio de 2008. A continuación señalaré las disposiciones de la Ley que se adecuan al sistema garantista y, por ende, al texto constitucional, y aquellos otros contenidos que son inapropiados y, en ocasiones, contradictorios con el marco constitucional.



El principio de presunción de inocencia, actualmente reconocido en la Constitución para todo inculpado, significa que al adolescente se le presumirá inocente en tanto no se pruebe su culpabilidad.

Contenidos acordes con el marco constitucional

- *Reconocimiento del principio de legalidad penal (artículo 1).*

La Ley se aplica a menores que hayan realizado eventos antisociales previstos en el Código Penal, con lo que establece una clara distinción entre esta clase de conductas, las faltas de carácter administrativo o contravencional y las situaciones de riesgo (en la que se encuentran los menores abandonados o maltratados). En la antigua ley del Consejo Tutelar, por el contrario se equiparaban estas conductas, infringiendo así, el párrafo tercero del artículo 14 constitucional.

- *Reconocimiento expreso de la responsabilidad de los adolescentes con base en el principio de culpabilidad de acto (artículo 15).*

El principio de culpabilidad de acto hace referencia a que la persona es responsable por lo que hizo y no por lo que es. Se le reprocha la realización de un ilícito en ocasión de haberse podido motivar por la norma. Se excluye expresamente cualquier consideración acerca de la peligrosidad, personalidad o cualquier otra circunstancia personal del autor. Este principio, que ya había sido ampliamente reconocido en nuestro derecho penal de adultos, en especial desde 1994, no había sido incorporado en el sistema de adolescentes, quienes al ser tratados como inimputables se les negaba la garantía propia del principio de culpabilidad.

- *Reconocimiento de la imputabilidad de los adolescentes (artículo 5, menores de 12 años y artículo 6, adolescentes con trastorno mental).*

Al hacer especial referencia a las niñas, niños y adolescentes que quedan fuera del sistema de justicia especializado, la Ley reconoce implícitamente la imputa-

Sección Doctrina

bilidad del grupo restante. El artículo 5 menciona que quedan fuera del ámbito penal los menores de 12 años, tal como prevé el 18 constitucional, y establece que en esos casos se dará aviso al DIF del DF, el que deberá informar a la PGJDF sobre el tratamiento que se dé a esos niños y niñas. Aquí, la Ley usa el término desafortunado y tan cuestionado de rehabilitación del niño y, en su caso, de su familia. Cabe aclarar que esto sólo puede llevarse a cabo con el consentimiento de los interesados. Esta disposición implica una presunción *iure et de iure* acerca de la inimputabilidad de las niñas y los niños menores de 12 años de edad.

Asimismo, en el artículo 6 se menciona que quedan fuera del sistema los adolescentes con trastorno mental que les impida comprender la trascendencia y las consecuencias de su conducta. Si bien la fórmula no se ajusta exactamente a la definición de inimputabilidad prevista en la fracción VII del artículo 29 del Código Penal para el Distrito Federal, lo cierto es que se reconoce que los adolescentes que no padecen este tipo de trastornos están en posibilidad de comprender sus actos

- *Reconocimiento de la presunción de minoría de edad (artículo 7).*

Se respeta la presunción de minoría de edad para el caso de duda. La edad del adolescente se prueba con el acta de nacimiento, cuando no se cuente con este documento bastará un dictamen emitido por médico legista en la etapa de averiguación previa y, en el proceso se requerirá el dictamen de dos peritos médicos. Si existiera duda sobre si es o no adolescente, deberá considerarse como tal. Igualmente, en caso de duda sobre si es o no menor de 12 o de 14 años, se presumirá que es menor de tales edades.

- *Reconocimiento de los principios contenidos en los instrumentos internacionales aplicables a justicia de adolescentes (artículo 10.)*

La ley parte del reconocimiento de una serie de principios rectores que están contenidos en los instrumentos internacionales aplicables a la justicia de adolescentes: interés superior del menor, presunción de inocencia, reconocimiento expreso de todos sus derechos y garantías, especialidad, mínima intervención, celeridad procesal y flexibilidad, proporcionalidad y racionalidad de la medida, transversalidad, subsidiariedad, concentración de actuaciones, contradicción, continuidad e intermediación procesal. El respeto a estos principios debe guiar la actuación de todas las personas que intervengan en los procesos que se sigan a los adolescentes.

- a) El principio guía de los mencionados por la Ley es el del interés superior del adolescente, analizado líneas arriba. La interpretación y aplicación de la Ley de Justicia para Adolescentes deberán realizarse bajo los criterios que se derivan de este principio. Este principio es de aplicación transversal, atraviesa y se aplica a todos los actos y decisiones relacionados con los adolescentes.

- b) El principio de presunción de inocencia, actualmente reconocido en la Constitución para todo inculpado, significa que al adolescente se le presumirá inocente en tanto no se pruebe su culpabilidad. De este principio se desprende que en caso de duda debe decidirse la inocencia.
- c) La alusión al reconocimiento expreso de todos sus derechos y garantías remite a la Constitución, a los tratados internacionales y a toda la legislación aplicable a los adolescentes que contengan derechos y garantías para ellos.
- d) La especialidad significa que en la participación de la justicia de adolescentes debe intervenir personal especializado en la materia. Ministerios Públicos, policía judicial, jueces, magistrados, personal encargado de la ejecución de las medidas, todos ellos deben estar debidamente capacitados y su actuación debe estar reservada a los adolescentes.
- e) El principio de mínima intervención deba interpretarse en el sentido de que el Estado debe limitarse a realizar el menor número de diligencias posibles para la solución del conflicto y, en caso que éste pueda resolverse entre los particulares, siempre que no se trate de un delito grave, debe favorecerse esta solución. Lamentablemente, la ley se ha limitado a prever la conciliación como solución alternativa y no ha considerado otros supuestos como la mediación. Sin embargo, esto es subsanable atendiendo al interés superior del menor, a la flexibilidad y a la mínima intervención.
- f) Celeridad procesal y flexibilidad significan que el proceso de adolescentes debe agotarse en tiempos muy reducidos y que deben tomarse todas las medidas que así lo favorezcan y que no perjudiquen al adolescente ni a la víctima. En ese cometido las autoridades pueden interpretar flexiblemente el texto de la ley.
- g) La medida debe ser proporcional a la gravedad del injusto y a la edad del adolescente. La medida debe ser adecuada para satisfacer los requisitos de la prevención especial. De entre todas las medidas aplicables al caso debe escogerse aquella que se adecue de manera satisfactoria a los intereses del adolescente, satisfaciendo, así, su interés superior.
- h) La transversalidad alude a que los principios rectores para la justicia de adolescentes deben aplicarse en las diferentes etapas (averiguación previa, proceso judicial y etapa de ejecución) y, más aún, en distintas instancias, no sólo en las de carácter penal.
- i) El principio de subsidiariedad significa que la justicia penal para adolescentes es de *ultima ratio*, es decir, es el último recurso para solucionar los conflictos. Debe existir siempre un sistema de prevención no penal, que se sustente en políticas públicas dirigidas hacia ese sector vulnerable de la población.
- j) Las actuaciones procesales deben concentrarse en el menor número de diligencias posible. Así, por ejemplo, todas las pruebas deben desahogarse, de ser posible, en una sola audiencia.



La ley garantiza el respeto a la identidad del adolescente, derecho reconocido en el ámbito internacional, al prohibir que se divulgue su identidad ni la de sus familiares ni cualquier dato que permita su identificación plena.

- k) La contradicción implica que las pruebas deben desahogarse en presencia de la contraparte. Esto no se cumple en el procedimiento escrito.
 - l) La continuidad obliga a que las actuaciones se realicen sin que exista entre una y otra un intervalo prolongado de tiempo.
 - m) La inmediación procesal obliga al juez a estar presente y dirigir de manera personal cada una de las diligencias que se lleven a cabo durante el proceso.
- *Se prevé la existencia de autoridades especializadas (artículo 12).*

La ley prevé que existan autoridades especializadas en justicia para adolescentes tanto en la Procuraduría general de Justicia del Distrito Federal (Ministerios públicos y policía judicial que lo auxilie); en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (jueces y magistrados); en la Consejería Jurídica (defensores de oficio) como en la Secretaría de Gobierno (autoridad ejecutora y centros de internamiento y tratamiento. Esta especialización hizo necesaria la capacitación del personal y la reestructuración de las instituciones involucradas para atender de forma especializada a los adolescentes.
 - *Respeto a la identidad del adolescente (artículo 1,1 fracción VII y último párrafo).*

La ley garantiza el respeto a la identidad del adolescente, derecho reconocido en el ámbito internacional, al prohibir que se divulgue su identidad ni la de sus familiares ni cualquier dato que permita su identificación plena. Asimismo, se establece que las autoridades podrán proporcionar estadísticas sobre el tema siempre que no se contravenga la confidencialidad y la privacidad consagradas en la ley.

- *Reconocimiento del derecho a ser juzgado bajo el sistema de debido proceso (artículo 17).*

Esta garantía va más allá del cumplimiento de las formalidades esenciales al procedimiento a que se refiere actualmente el artículo 14 de nuestra Carta magna. La garantía del debido proceso se refiere a que el gobernado tenga derecho a un proceso debido, a un proceso justo. En la actualidad en nuestro sistema jurídico prevalece el sistema inquisitorio en el ámbito penal, cuya principal característica es la falta de igualdad entre las partes del proceso. En dicho sistema el Ministerio Público, como órgano investigador realiza diligencias, en ocasiones secretas, tendientes a ejercitar acción penal en contra del probable responsable. En la declaración de testigos, en las diligencias de inspección o bien en la recepción de las pruebas no interviene el probable responsable, lo que sin duda ocasiona que éste siempre se encuentre en desventaja. El sistema acusatorio, por el contrario, tiene como espina dorsal el principio de igualdad de las partes, conforme al cual las diligencias de averiguación previa sólo tendrán fuerza para iniciar el proceso mas no para que se dicte la sentencia definitiva. Es decir que las probanzas desahogadas ante el Ministerio Público no podrán tener valor probatorio pleno durante el proceso si no son debidamente incorporadas.

Hoy en día existen diversos cuerpos normativos que prevén expresamente el cumplimiento de la garantía del debido proceso en materia de justicia juvenil; uno de ellos es la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reglamentaria del artículo 4º constitucional, la cual, en su Título IV, confiere a dichos menores la garantía al debido proceso en caso de que sean sujetos a un procedimiento penal. En tal sentido, en el artículo 46 del mismo ordenamiento se encuentran regulados algunos lineamientos a seguir en el proceso de adolescentes:

- A. Garantía de presunción de inocencia, de conformidad con la cual se presume inocente mientras no se demuestre lo contrario.
- B. Garantía de celeridad, consistente en el establecimiento de procedimientos orales y sumarios para aquellos que estén privados de su libertad.
- C. Garantía de defensa, que implica los deberes de: informar al adolescente, en todo momento, de los cargos que existan en su contra y del desarrollo de las diligencias procesales; asegurarle la asistencia de un defensor de oficio, para el caso de que el adolescente o su representante legal no lo designe; garantizarle que no se le obligue a declarar contra sí mismo, ni contra sus familiares;

Sección Doctrina

garantía de que no será obligado al careo judicial; permitirle que esté presente en todas las diligencias judiciales que se realicen y que sea oído, aporte pruebas e interponga recursos.

- D. Garantía de no ser obligado al careo judicial o ministerial.
- E. Garantía de contradicción, que obliga a dar a conocer oportunamente, al adolescente sometido a proceso todas las diligencias y actuaciones del mismo, a fin de que puedan manifestar lo que a su derecho convenga e interponer recursos.
- F. Garantía de oralidad en el procedimiento, que lleva a que se escuche directamente al adolescente implicado en el proceso.

Lamentablemente, la propia ley para adolescentes capitalina se contradice, ya que al regular los procedimientos aplicables (escrito para delitos graves y oral para delitos no graves) no se satisfacen los requisitos propios del debido proceso.

- *Reconocimiento del derecho del adolescente a estar comunicado tanto con su abogado como con sus padres o tutores durante todas las etapas del procedimiento (artículo 11 fracción V).*

Este derecho incluye las actuaciones de carácter ministerial. La Ley señala expresamente que el adolescente podrá ser visitado, entrevistado o podrá tener comunicación con su defensor, así como con sus padres, tutor o representante legal aun antes de su declaración ministerial. Las entrevistas deben realizarse bajo un régimen de confidencialidad.

- *previstas para los adultos (artículo 30).*

La ley incluye un catálogo de los delitos que deben considerarse graves para los

La ley establece que la privación de la libertad debe aplicarse como último recurso y por el menor tiempo posible, atendiendo siempre a los criterios de prevención especial.

adolescentes. Esta enumeración, cerrada, contiene menos delitos graves que los que se obtienen con la fórmula de la media aritmética superior a los cinco años que prevé el Código Procesal Penal para el Distrito Federal. En particular, sólo se consideran graves el robo con violencia y el robo en oficina bancaria, recaudadora u otra en que se conserven caudales o valores, o contra personas que los custodien o transporten. La enumeración debe actualizarse con los delitos contra el libre desa-

rrollo de la personalidad, los que no han sido mencionados en la lista.

El establecimiento de menos delitos graves para los adolescentes es congruente con el principio de interés superior del adolescente y con la directriz constitucional de que la privación de la libertad sea una medida de excepción. Dado la

amplitud del criterio de gravedad para los adultos era necesario, en el caso de los adolescentes, limitar los supuestos de privación de la libertad para poder dar cumplimiento al artículo 18 constitucional.

Asimismo, la ley prohíbe, en el segundo párrafo del artículo 35, que algún delito sea considerado grave para los adolescentes cuando no lo sea para los adultos. Esta disposición elimina cualquier duda que pudiera suscitarse al respecto.

- *Se privilegian las medidas en libertad a las de internamiento (artículo 59).*

Siguiendo el criterio constitucional, la ley establece que la privación de la libertad debe aplicarse como último recurso y por el menor tiempo posible, atendiendo siempre a los criterios de prevención especial.

Contenidos de la ley que se contrapone al marco constitucional.

- *La ley elude conceptos propios del sistema de responsabilidad de los adolescentes (artículos diversos).*

El legislador no quiso asumir una postura definida con respecto a la responsabilidad —limitada— de los adolescentes. Es así que trató de eludir términos como delito y cuerpo del delito, los que sustituyó por conducta tipificada como delito y cuerpo de la conducta tipificada como delito. Aunque la ley habla del principio de culpabilidad por el acto, se niega a admitir que los adolescentes pueden ser culpables en su ámbito reducido de responsabilidad. Esto es consecuencia de la divergencia de criterios que impera entre los legisladores y entre los distintos operadores del sistema con respecto al modelo aplicable a los adolescentes en conflicto con la ley, divergencia que no siempre responde a criterios teóricos claramente definidos.

- *La ley contiene disposiciones propias del sistema tutelar (artículos 5, 31 fracción XXIV y 32 fracción X).*

La Ley contiene disposiciones propias de un sistema proteccionista. En el caso de las niñas y los niños menores de 12 años de edad que realicen conductas tipificadas como delito, se señala que el Ministerio Público deberá dar aviso a la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, donde se tramitará la asistencia social para la rehabilitación de la niña o el niño y, en su caso, de la familia. Esta suerte de tratamiento no debe ser impuesta de forma obligatoria, sino que deberá respetarse el ámbito de libertad de los involucrados.

Tanto en el proceso oral como en el escrito, la ley determina que en caso de duda el juez debe resolver tomando en cuenta lo que más favorezca al adolescente. Esta afirmación se contrapone con la presunción de inocencia. En caso de duda

Sección Doctrina

el juez debe absolver y no avocarse a valorar lo que él considere benéfico para el adolescente. El juez debe actuar en el marco de la ley no como un buen padre de familia, figura propia del sistema tutelar.

- *La Ley remite como, norma supletoria, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, así como el Código Penal (artículo 13).*

Esta remisión contradice el principio de debido proceso reconocido por la propia Ley. El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal no satisface los requisitos que se citaron arriba para cumplir con esta garantía contenida expresamente en el artículo 18 constitucional.

- *La definición del cuerpo de la conducta tipificada como delito es deficiente (artículo 23).*

El cuerpo de la conducta tipificada como delito incluye los elementos objetivos, descriptivos o normativos del tipo penal. Además de que los elementos descriptivos y normativos son objetivos, es decir que no constituyen una categoría distinta, se dejan de lado los elementos subjetivos del tipo. Así, la definición de cuerpo del delito de la ley de justicia para adolescentes es más estrecha, y por o tanto menos garantista que la del Código de Procedimientos Penales aplicable a los adultos. En efecto, el artículo 23 de la Ley establece que el cuerpo del delito se tendrá por comprobado cuando se demuestre la existencia de los elementos objetivos, descriptivos o normativos que integran la descripción legal; en cambio, el actual artículo 122 del CPPDF ya superó la dicotomía entre elementos objetivos, y subjetivos, y habla de los elementos que integran la descripción de la conducta o hecho delictuoso. Quienes nos dedicamos al estudio y a la práctica penal sabemos que el componente subjetivo de los tipos es parte esencial de los mismos y que no puede tipificarse un evento sin tenerlos en cuenta. Piénsese en una tentativa sin la resolución de cometer un delito o en un homicidio calificado sin el dolo. La ley de adolescentes significa en este caso, un retroceso en su manera de definir, el cuerpo del delito que ya fue superado por nuestra tan criticada legislación procesal de adultos.

Si bien es cierto que la reforma constitucional del 18 de junio de 2008 deja de lado el concepto de cuerpo del delito, hasta tanto ésta entre en vigor en su totalidad debe aplicarse dicho concepto. Las autoridades de adolescentes deben aplicar el concepto de cuerpo de delito del sistema procesal de adultos, ya que es más beneficioso para los adolescentes que el que está contenido en su propia Ley.

- *La Ley contempla dos procesos, uno oral para los casos de delitos no graves, y otro escrito, para los casos de delitos graves (artículos 31, 32 y demás relacionados).*

La Ley establece que las conductas tipificadas como delitos no graves sean juzgadas en proceso oral y las tipificadas como graves sean juzgadas en proceso

escrito. Es verdad que la dicotomía, proceso oral y proceso escrito excede el mero proceso de adolescentes y se enmarca en una discusión mucho más extensa que es la de la reforma procesal —penal— en el país. El debate cuyo objeto se ha querido simplificar como “juicios orales” es más profundo y se refiere a la disyuntiva entre un sistema de carácter acusatorio, con todas las características que éste conlleva, o a la preservación de un proceso con rasgos inquisitoriales atenuados. El legislador del DF se decidió por este último sistema, aunque en la exposición de motivos señala que



La Ley establece que las conductas tipificadas como delitos no graves sean juzgadas en proceso oral y las tipificadas como graves sean juzgadas en proceso escrito.

la oralidad no está necesariamente ligada a la forma acusatoria ni que ésta deba concebirse ineludiblemente en el marco del proceso oral. Con ello quiere justificar que la ley para adolescentes contempla dos procesos, uno escrito, para los delitos graves, y otro oral para los que no lo son. Pero el legislador no explica en la exposición de motivos por qué considera que el proceso escrito es más adecuado para juzgar delitos graves, puede interpretarse que le otorga a esta forma procesal mayor seguridad jurídica, o que, desde el punto de vista de la autoridad, es más fácil comprobar la responsabilidad penal de alguien en el proceso escrito que en el oral. En fin, como nada ha dicho todo puede suponerse, pero lo cierto es que la escritura ha estado asociada en nuestro país a procesos de corte inquisitorial, que nada tienen de acusatorio. La oralidad, por su parte, propicia un sistema más transparente, en el que las partes se encuentran en situación de igualdad.

La reforma del 18 de junio de 2008 confirma el desacierto del legislador capitalino, ya que al prever la Constitución un único proceso acusatorio oral obliga a que, en su momento, deba modificarse prácticamente en su totalidad la Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal para cumplir cabalmente con este requisito.

Sección Doctrina

- *Existen rasgos del procedimiento inquisitivo en el sistema de valoración de pruebas (artículo 38).*

El artículo 18 de la Constitución y la propia Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal aluden a las garantías del debido proceso, entre las que se encuentra la de la libre valoración de las pruebas.

La misma dicotomía existente entre procesos oral y escrito se mantiene en la valoración de las pruebas: para el juicio escrito se prevé un sistema de prueba tasada y para el oral uno de la sana crítica (artículo 38, fracción VII). Mantiene, además, la validez de la prueba preconstituida, la prueba desahogada ante el Ministerio Público es válida (aunque la ley es confusa en este punto) en el proceso. Esto representa el mayor obstáculo a la igualdad entre las partes, a la contradicción, al proceso acusatorio y, por ende, a la garantía de debido proceso.

- *La Ley prevé términos muy reducidos que dificultan la labor de los operadores del sistema (artículos 28, 3,1 fracción I, y 97).*

El proceso oral debe iniciarse dentro de los tres días siguientes a la notificación de la resolución inicial. Este plazo es sumamente corto si se considera que en la audiencia deben desahogarse todas las pruebas. Asimismo, los plazos para la resolución del recurso de apelación son cortos. Esto obliga a jueces, magistrados, ministerios públicos a trabajar a marchas forzadas lo que en ocasiones se traduce en resultados no satisfactorios en su trabajo

La formas alternativas de justicia previstas en la ley son insuficientes (artículo 40).

Un gran ausente en la Ley es la incorporación de medios alternativos de justicia que prevé, expresamente, la Constitución. El dictamen aprobado sólo contempla la conciliación, figura que está muy lejos de satisfacer los supuestos de la justicia restaurativa. Se prevé para delitos no graves siempre que se garantice la reparación del daño y exista un proceso de rehabilitación fijado por el juez (artículo 40), con lo que no queda claro cómo se puede llevar a cabo en la etapa de averiguación previa, cuando el juez no interviene. Tampoco es claro lo del proceso de rehabilitación, ya que tratándose de delitos no graves ese tipo de medidas es la aplicable, entonces no se entiende cuál es la materia de la conciliación.

El mayor defecto de la Ley es no haber previsto otros mecanismos de justicia alternativa como, por ejemplo, la mediación, procedimiento que está mucho menos sujeto a las soluciones jurídicas y que favorece el mayor acercamiento de las partes. La insuficiencia de medios alternativos de justicia perjudica, en primer lugar, a las víctimas que no tienen oportunidad de llegar a arreglos satisfactorios, por lo que se anula la posibilidad de la solución expedita de conflictos sociales.

III. La instrumentación del sistema

La Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal entró en vigor el 6 de octubre de 2008. Para ello el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal creó cinco juzgados para proceso escrito, diez para proceso oral y dos salas (el Tribunal ya contaba con área de mediación aunque no está especializada en adolescentes). La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal reestructuró la Fiscalía Central de Investigación para Menores, dividiéndola en agencias de víctimas y una agencia para adolescentes en conflicto con la ley que incluye un área de mediación, y tuvo que crear un área en la Subprocuraduría de Procesos para agentes del Ministerio Público adscritos en los juzgados y salas para adolescentes. La Consejería Jurídica creó un área de defensores de oficio especializados en adolescentes. La Secretaría de Gobierno una Dirección que se encarga de los centros de tratamiento para adolescentes.

El Gobierno Federal, en particular la Secretaría de Seguridad Pública, traspasó al Distrito Federal las instalaciones que albergaban al Consejo de Menores (ocupadas por los jueces de proceso escrito), la del Comisionado (ocupada por la Agencia del Ministerio Público Especializada en Adolescentes) y los diversos centros de diagnóstico y tratamiento (de los que se hizo cargo la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal a través de la Dirección Especializada en Adolescentes). A su vez, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal instaló los diez juzgados orales en un edificio anexo al del Reclusorio Sur y las salas en uno de los edificios del Tribunal.

Los centros están desbordados en su capacidad, ya que el procedimiento actual es más largo que el de la ley anterior, lo que significa que los adolescentes privados de la libertad durante el proceso se incrementen.

El sistema ha funcionado con regularidad aunque con dificultades, derivadas principalmente del exceso de trabajo y de la insuficiencia del personal. Los cálculos que se hicieron con respecto a la cantidad de delitos graves y no graves con la nueva Ley (con la anterior se aplicaba el criterio de adultos) han sido rebasados. La Procuraduría está remitiendo más de 200 averiguaciones previas al mes por delitos graves, lo que se traduce en casi 300 adolescentes detenidos. La falta de personal hace que se releguen las averiguaciones por delitos no graves, lo que limita esas remisiones. Así, mientras los jueces de proceso escrito se ven rebasados por el cúmulo de expedientes, los de proceso oral tienen, por el momento, menos trabajo que el esperado. La defensoría de oficio no se da abasto para cubrir todas las averiguaciones previas (especialmente las que son con detenido) y los procesos. Los centros están desbordados en su capacidad, ya que el procedimiento actual es más largo que el de la ley anterior, lo que significa que los adolescentes privados de la libertad durante el proceso se incrementen.

Sección Doctrina

Pero la mayor deficiencia es que no todos los operadores del sistema comprenden en todo su alcance las características propias de la justicia para adolescentes. Este punto es fundamental para que el sistema de justicia para adolescentes sea diferente cuantitativa y cualitativamente al de adultos. La capacitación constante de todos los operadores es el único camino a seguir para lograr este objetivo.

Por lo que hace a las deficiencias de la Ley, ésta deberá modificarse, si no es que reemplazarse en su totalidad, para dar cumplimiento, en el momento oportuno, a las reformas constitucionales a todo el sistema penal que se publicaron el 18 de junio de 2008. Mientras tanto, quizá se requieran algunas modificaciones mínimas para facilitar su aplicación.

Lo anterior pone en evidencia que el sistema de justicia para adolescentes en conflicto con la ley en el Distrito Federal está en un proceso de transformación, cuya culminación se alcanzará cuando se cumplan cabalmente con las directrices constitucionales en la materia.

Bibliografía

- Carbonell, Miguel. *Los derechos fundamentales en México*. México, UNAM/CNDH, 2004.
- García Méndez, Emilio. *Infancia y adolescencia. De los derechos y de la justicia*. México, UNICEF, 2001.
- González Placencia, Luis. *La política criminal en materia de niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley penal en México*. México, Procuraduría General de la República/Inacipe/Unión Europea, 2006.
- Hodgkin, Rachel y Peter Newell. *Manual de aplicación de la Convención sobre los derechos del niño*. México, UNICEF, 2004.
- Sánchez Obregón, Laura. *Menores infractores y derecho penal*. México, Porrúa, 1995.
- Vázquez González, Carlos. *Delincuencia juvenil. Consideraciones penales y criminológicas*. Madrid, Colex, 2001.