



**MEXICO**

Red por los Derechos de la Infancia en México



# PROCESO DE DIÁLOGO Y CONSTRUCCIÓN DE ACUERDOS SOBRE EL MARCO LEGAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES

## CONCLUSIONES DE MESAS TEMÁTICAS

**Ciudad de México**

**Octubre de 2014**

## Contenido

RESUMEN EJECUTIVO.....	3
INTRODUCCIÓN.....	7
Metodología.....	7
I. ESTADO ACTUAL DE LAS INICIATIVAS DE REFORMAS Y LEYES DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES A NIVEL FEDERAL.....	9
II. PRINCIPIOS GENERALES DEL DEBIDO PROCESO APLICABLES A ADOLESCENTES .....	11
III. ESPECIALIZACIÓN E INTEGRALIDAD DEL SISTEMA DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES .....	15
IV. SOLUCIONES ALTERNAS Y MEDIDAS CAUTELARES EN LA JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES .....	18
V. MEDIDAS PRIVATIVAS Y NO PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD PARA ADOLESCENTES Y SOBRE LOS ORGANISMOS QUE LAS APLICARÁN.....	21
VI. MECANISMOS PARA ASEGURAR LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DEL SISTEMA DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES.....	22
Anexos.....	24
Anexo 1- Lista de personas entrevistadas.....	24
Anexo 2- Lista de participantes en las mesas de diálogo.....	27
Anexo 3- Resumen ejecutivo de mapa de actores.....	28

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento resume las conclusiones de un proceso de diálogo y construcción de acuerdos en torno al marco legal del sistema de justicia para adolescentes en México. El proceso de diálogo fue convocado por la Fundación Mexicana para la Reintegración Social, el Instituto de Justicia Procesal Penal, Institución Renace A.B.P., la Red de Especialistas en Seguridad Pública, la Red por los Derechos de la Infancia en México y el Centro de Colaboración Cívica como institución facilitadora del diálogo. En el proceso de diálogo, mismo que se llevó a cabo entre abril y septiembre de 2014, participaron 86 personas de organizaciones de la sociedad civil, la academia, instituciones gubernamentales y organismos internacionales. A continuación se resumen las propuestas y recomendaciones emanadas del proceso:

### ESTADO ACTUAL DE LAS LEGISLACIONES EN LA MATERIA

- Queda pendiente definir si es necesaria una reforma constitucional para que la materia de justicia penal para adolescentes sea nacional o explorar si es posible, utilizando el mismo fundamento que la iniciativa del ejecutivo en cuanto a la Ley General para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, presentar una ley general. Lo que sí resulta indispensable es plantear que la Ley Federal no debe entrar en vigor por ser violatoria de derechos y por ende inconstitucional.
- En tanto no se apruebe una reforma al artículo 73 constitucional para permitirle al Congreso de la Unión expedir una legislación única en materia de justicia para adolescentes, los estados y la Federación seguirán teniendo la facultad para legislar en esta materia y estarán obligados a hacer las adecuaciones necesarias para armonizar sus legislaciones con el Código Nacional de Procedimientos Penales y estándares internacionales en la materia.

### PRINCIPIOS GENERALES DEL DEBIDO PROCESO APLICABLES AL SISTEMA DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES

- La aplicación supletoria del Código Nacional de Procedimientos Penales y de cualquier otra ley deberá ser siempre en beneficio del adolescente, nunca en su perjuicio.
- El principio de flexibilidad debe de ser incluido en la legislación en la materia; una referencia podría ser la nueva Ley de Justicia para Adolescentes del Distrito Federal.
- En relación al principio de integridad, es importante que la legislación en la materia garantice la aplicación de todos los derechos del adolescente.

### PRINCIPIO DE PUBLICIDAD DEL PROCESO VS. PRINCIPIOS DE PRIVACIDAD Y PROTECCIÓN DE LA IDENTIDAD DEL ADOLESCENTE

- La publicidad en cuanto al proceso es un derecho tanto para la persona imputada, como para la sociedad en general. El principio de publicidad tiene que ver con la transparencia del Poder Judicial en su conjunto.
- En el debate sobre la primacía entre los principios de publicidad y privacidad y protección de la identidad se deben tomar en cuenta:
  - El interés superior del adolescente, visto desde la perspectiva de brindarle las herramientas necesarias para que pueda tomar una decisión informada por sí mismo; y

- El principio de responsabilidad ulterior, tanto de periodistas como de autoridades que violan el derecho de adolescentes imputados al resguardo de su identidad.
- Es importante establecer los límites claros del principio de publicidad del juicio de manera integral con los principios de privacidad y protección de la identidad del adolescente, en las diferentes etapas del proceso penal.
- El Código Nacional de Procedimientos Penales prohíbe a policías, procuradurías y tribunales hacer la presentación de personas en medios de comunicación. Dichas normas son plenamente aplicables al sistema de justicia para adolescentes; sin embargo, existe una laguna ya que el Código Nacional no establece sanciones para medios de comunicación o autoridades que violen este derecho.
- Es necesario revisar otras disposiciones legales sobre medidas de protección aplicables a adolescentes sometidos a juicio que pueden participar como testigos protegidos en otros procesos, en especial en casos de delincuencia organizada. Se recomienda armonizar con la legislación aplicable en materia de justicia para adolescentes al menos las siguientes legislaciones:
  - Ley Federal de Protección de Datos Personales;
  - Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada;
  - Ley General de Víctimas;
  - Códigos penales estatales (se sugiere incorporar el uso faccioso de adolescentes como agravante de delito);
  - Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal;
  - Ley de Nacional de Ejecución de Sanciones Penales;
  - Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

Lo anterior con el objetivo de garantizar que se maximicen el beneficio y el interés superior del adolescente en proceso judicial.

- Deben existir mecanismos claros para informar al adolescente sobre sus derechos, de manera que se garantice su comprensión de los mismos y su posibilidad de tomar decisiones informadas sobre la publicidad o privacidad de su proceso.
- El tema de la publicidad y la protección de los derechos de adolescentes en proceso judicial puede atenderse desde diferentes fórmulas legales que permitan una interpretación armónica. Pero, más allá del tema legal, sería importante generar un diálogo amplio sobre el tema entre periodistas, organizaciones de la sociedad civil, academia y gobierno.

#### ESPECIALIZACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES

- La especialización, además de ser una política pública, es la vía para poner en práctica los derechos de niños, niñas y adolescentes.
- Es necesario generar un concepto claro de especialización que asegure a los adolescentes que el sistema de justicia siempre estará en función de sus necesidades y contexto como personas en desarrollo.
- La capacitación, certificación y actualización continuas son fundamentales para asegurar la especialización de las autoridades operadoras del sistema de justicia para adolescentes.
- La capacitación no debe consistir únicamente en conocer la legislación en la materia, sino también en todos los aspectos de la vida del adolescente: situación jurídica, contexto familiar, psicológico, antropológico, religioso, etc.

- En línea con lo anterior, la capacitación debe ser interdisciplinaria e impartida por un grupo especializado de diferentes formaciones, el grupo debe tener amplio conocimiento del contexto social de las y los adolescentes.
- La especialización debe abarcar la generación de perfiles de profesionales, programas de capacitación y certificación, infraestructura, reglas sobre sanciones, grupos etarios, enfoque de género y lenguaje.
- Además de los funcionarios que operan el sistema de adolescentes, también se debe generar una capacitación transversal a todo funcionario que pueda enfrentar situaciones en las que estén involucrados adolescentes.
- La certificación de los operadores del sistema debe llevarse a cabo por un ente externo e independiente.

#### SOLUCIONES ALTERNAS Y MEDIDAS CAUTELARES

- Se deben diseñar procesos efectivos de evaluación de riesgos y seguimiento de medidas cautelares que den certeza de su aplicación.
- Es necesario que las medidas cautelares se diseñen también desde un enfoque de reinserción del adolescente, sin violentar sus derechos y su proceso de desarrollo, y considerando la atención a sus necesidades. En este sentido, se sugiere la revisión del catálogo de medidas cautelares que contempla el marco legal para garantizar que se utilice este enfoque en beneficio del adolescente.
- Se deben diseñar campañas mediáticas para enviar un mensaje a la sociedad sobre los beneficios de la aplicación de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva, así como de los mecanismos de justicia alternativa.
- En cuanto a las soluciones alternas, una posibilidad para favorecer su utilización es establecer en la ley qué delitos podrían estar sujetos a éstas.
- En esta misma línea, es fundamental para la buena ejecución de soluciones alternas el establecimiento de convenios de colaboración entre las instituciones estatales encargadas de la justicia alternativa y los tribunales especializados de adolescentes, así como garantizar que las instituciones de justicia tengan a su vez personal especializado y capacitado para la atención de adolescentes.
- Se debe establecer en la ley un presupuesto específico para programas dirigidos a la reinserción social y para el apoyo y vigilancia de medidas cautelares distintas al internamiento y de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal.
- Es necesario desarrollar protocolos para que las autoridades puedan aplicar medidas cautelares en libertad. Estos protocolos no sólo ayudarían a las autoridades a tener información suficiente sobre cómo aplicarlas, sino que también contribuirían a dar certeza a las partes que están involucradas en el proceso penal.
- Se requiere generar información sobre el costo económico de la prisión preventiva en el sistema de justicia para adolescentes y realizar un análisis costo-beneficio como incentivo para privilegiar medidas cautelares distintas al internamiento y soluciones alternas para delitos no graves cometidos por adolescentes.
- Es necesario incorporar en la ley mecanismos que permitan a organizaciones civiles apoyar en el seguimiento de medidas cautelares y sanciones distintas al internamiento de adolescentes, así como dotar a dichas organizaciones de un marco normativo que asegure su calidad y recursos.

## MEDIDAS PRIVATIVAS Y NO PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD

- Es necesario generar esquemas o mecanismos formales de colaboración entre instituciones públicas y privadas para dar seguimiento a las medidas sancionadoras, ya sean privativas o no privativas de la libertad.
- El Plan Individualizado es la principal herramienta para asegurar los fines de las medidas sancionadoras, mismas que deben ser evaluadas caso por caso y siempre tener un enfoque socioeducativo.
- Es indispensable generar indicadores de logro y alcance para determinar si las medidas contribuyeron a que el adolescente se reincorporase a su comunidad.
- Se debe evaluar si es más conveniente que el Juez de Ejecución lleve a cabo visitas con periodicidad establecida y aleatoria a las comunidades de tratamiento o que se cree una unidad de seguimiento de medidas sancionadoras que cumpla dicha función, con el objetivo de vigilar la aplicación adecuada de las mismas.
- Es deber de los organismos públicos de derechos humanos realizar visitas a las comunidades de internamiento para verificar las condiciones de las mismas y el respeto a los derechos humanos de adolescentes privados de su libertad.

## MECANISMOS PARA ASEGURAR LA ADECUADA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES

- Se recomienda la creación de una red de organizaciones civiles y académicas para el seguimiento y vigilancia de la implementación de la legislación en materia de justicia para adolescentes.
- Se debe retomar el tema de la participación de sociedad civil en la vigilancia de la aplicación de medidas cautelares y de sanción.
- Es importante impulsar que instituciones públicas con experiencia probada, como la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se involucren en la implementación del sistema de justicia para adolescentes.
- Se debe establecer una estrategia para la asignación de presupuesto, sin perder el enfoque de que el sistema de adolescentes debe privilegiar la libertad.

## INTRODUCCIÓN

*En 2012, se publicó la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, misma que entrará en vigor en diciembre de 2014. La Ley Federal sienta las bases para implementar un sistema de justicia especializado para adolescentes, pendiente luego de la reforma al artículo 18 constitucional en 2005. La aprobación de dicha ley ha suscitado el interés de diversos actores por asegurar que el marco normativo en la materia garantice su congruencia con el nuevo sistema de justicia penal acusatorio y con estándares internacionales en materia de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes.*

Entre los meses de abril y septiembre de 2014, la Fundación Mexicana para la Reintegración Social, el Instituto de Justicia Procesal Penal, Institución Renace A.B.P., la Red de Especialistas en Seguridad Pública y la Red por los Derechos de la Infancia en México, apoyadas por el Centro de Colaboración Cívica (CCC) como institución facilitadora del diálogo, convocaron a un proceso de diálogo y construcción de acuerdos sobre el marco legal del sistema de justicia para adolescentes en México. La intención de este proceso fue habilitar un espacio plural de reflexión en el que actores clave de la sociedad civil, la academia, el gobierno y organismos internacionales pudiesen desarrollar recomendaciones de criterios mínimos que debería contener el sistema de justicia para adolescentes en nuestro país.

El proceso se desarrolló en dos etapas. La primera etapa consistió en la realización de 64 entrevistas<sup>1</sup> a representantes de cada uno de los sectores mencionados, así como a adolescentes que cumplen o cumplieron una medida en el sistema de justicia para adolescentes.<sup>2</sup> El objetivo de las entrevistas fue recuperar sus preocupaciones y perspectivas con respecto al sistema de justicia para adolescentes y proveer los insumos para el desarrollo del proceso de diálogo. La segunda etapa consistió en mesas temáticas de discusión que se concentraron en profundizar los hallazgos de la etapa anterior y en generar propuestas de criterios mínimos que debería contener el marco legal del sistema de justicia para adolescentes.

Las mesas temáticas se desarrollaron en el mes de septiembre de 2014 (una mesa por semana) y fueron facilitadas por el CCC. Además del grupo convocante del proceso, el Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia de USAID proporcionó apoyo técnico y estratégico para el desarrollo de las mismas, así como para la elaboración del este documento.

El documento corresponde a la síntesis de las reflexiones y recomendaciones emanadas de dichas mesas temáticas. Su intención es ser un insumo que abone a tener una discusión productiva e incluyente para garantizar que el marco legal del sistema de justicia para adolescentes sea verdaderamente integral y cumpla con su misión de reinserción de adolescentes en conflicto con la ley penal.

## Metodología

El desarrollo de las mesas de diálogo tuvo como punto de partida preguntas detonadoras sobre los temas identificados como prioritarios por las personas entrevistadas. Éstos fueron:

1. Principios del debido proceso aplicables en el sistema de justicia para adolescentes;

---

<sup>1</sup> Véase Anexos 1 y 2 para el listado de personas que participaron en el proceso (entrevistas y mesas temáticas).

<sup>2</sup> Se encontrará como Anexo 3 el resumen ejecutivo de dicho mapa; para una consulta más profunda dirigirse a: <http://colaboracioncivica.org/esp/el-marco-legal-del-sistema-de-justicia-para-adolescentes/>

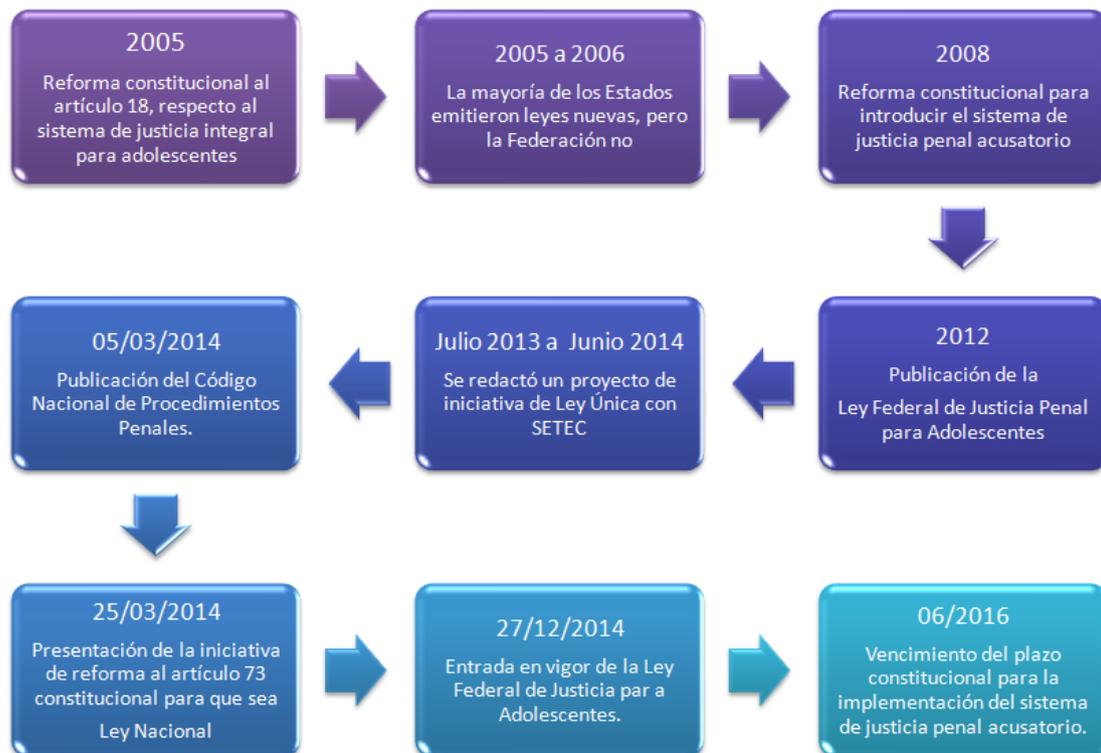
2. Especialización e integralidad del sistema de justicia para adolescentes;
3. Soluciones alternativas y medidas cautelares en la justicia para adolescentes;
4. Medidas privativas y no privativas de libertad; y
5. Mecanismos para asegurar la implementación efectiva del sistema de justicia para Adolescentes.

Además de las preguntas detonadoras, las discusiones en las mesas temáticas también tomaron en consideración las preocupaciones y propuestas relacionadas con los temas anteriores que surgieron durante la fase de entrevistas.

## I. ESTADO ACTUAL DE LAS INICIATIVAS DE REFORMAS Y LEYES DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES A NIVEL FEDERAL

El marco normativo de la justicia penal para adolescentes es un instrumento importante para generar los cambios necesarios hacia un sistema más justo, pero no es la única herramienta. Las y los participantes de este proceso de diálogo plantearon la necesidad de generar una política integral que permita la adecuada implementación de la ley y una concientización entre los actores políticos y la sociedad sobre los problemas que actualmente enfrentan las y los adolescentes, así como las instituciones.

En ese contexto se hizo un recuento de las leyes, proyectos e iniciativas que a la fecha se conocen sobre la materia de justicia penal para adolescentes<sup>3</sup>:



Al respecto cabe puntualizar que la reforma al artículo 18 constitucional de 2005 establece como ejes para la transformación de un sistema tutelar a un sistema integral de justicia para los adolescentes los siguientes puntos:

- ✓ Edad penal obligatoria entre 12 y 18 años.
- ✓ Derechos fundamentales que se reconocen a todo individuo son aplicables a adolescentes.
- ✓ Especialización de autoridades.
- ✓ Medidas proporcionales aplicables.
- ✓ Prelación de las formas alternativas de justicia en el caso de adolescentes (Medios Alternos de Solución de Conflictos).
- ✓ Garantía de debido proceso.
- ✓ Excepcionalidad del internamiento.

<sup>3</sup> Es de destacar también la reforma al artículo 1º Constitucional de 2011; en materia de derechos humanos.

En este diagrama se incluyó la publicación del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), en el entendido de que dicho ordenamiento obliga a todos los estados a adoptar un sistema acusatorio en el ámbito de la justicia penal para adultos, que también resultaría aplicable al sistema de justicia para adolescentes con algunas reglas especiales que permitan proteger el interés superior del adolescente y promuevan su desarrollo. Las reglas particulares que se mencionan precisamente son lo que constituiría el contenido de la Ley de Justicia Penal para Adolescentes.

Al momento en que se realizaban estas mesas temáticas, el Ejecutivo Federal envió al Senado una iniciativa de “Ley General para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes”, así como una iniciativa de reforma a la “Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil”. Dicha iniciativa contiene algunas normas que se relacionan con el sistema de justicia para adolescentes cuya discusión se detallará más adelante.

En el mapa de las entidades federativas también se observó que sólo 14 entidades tienen una Ley de Justicia Penal para Adolescentes armonizada con el sistema de justicia acusatorio. De esas 14 entidades, sólo Durango y Quintana Roo han armonizado sus leyes con el CNPP. Por otra parte 18 entidades aún no han hecho la transición al nuevo sistema. Por lo que se concluyó que no existe una homologación de leyes estatales que dé certeza jurídica del tipo de proceso a que son sometidos los adolescentes.

Respecto a la Ley Federal de Justicia para Adolescentes publicada el 27 de diciembre de 2012 y que, de acuerdo a sus artículos transitorios, entrará en vigor el 27 de diciembre de 2014, es preocupante que no está armonizada con el sistema acusatorio de justicia penal ni con el CNPP. Asimismo, en dicha ley no se garantizan para los adolescentes los derechos fundamentales que reconoce la Constitución para todo individuo, por lo que incluso podría resultar inconstitucional, con las consecuencias que ello implicaría en el procesamiento de adolescentes por delitos de competencia federal.

Finalmente, existe una iniciativa de reforma constitucional al artículo 73 fracción XXI, presentada el 25 de marzo de 2014 por los Senadores Angélica de la Peña Gómez, Arely Gómez González, Hilda Esthela Flores Escalera y Roberto Gil Zuarth, y que pretende dar al Congreso de la Unión la facultad para expedir una legislación única en materia de justicia para adolescentes. De aprobarse dicha reforma, el Congreso tendría que expedir una Ley Nacional de Justicia para Adolescentes y quedarían sin vigencia las leyes estatales y la federal en la materia.

#### **En resumen:**

- Queda pendiente definir si es necesaria una reforma constitucional para que la materia de justicia penal para adolescentes sea nacional o explorar si es posible, utilizando el mismo fundamento que la iniciativa del ejecutivo en cuanto a la Ley General para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, presentar una ley general. Lo que sí resulta indispensable es plantear que la Ley Federal no debe entrar en vigor por ser violatoria de derechos y por ende inconstitucional.
- En tanto no se apruebe una reforma al artículo 73 constitucional para permitirle al Congreso de la Unión expedir una legislación única en materia de justicia para adolescentes, los estados y la Federación seguirán teniendo la facultad para legislar en esta materia y estarán obligados a hacer las adecuaciones necesarias para armonizar sus legislaciones con el Código Nacional de Procedimientos Penales y estándares internacionales en la materia.

## II. PRINCIPIOS GENERALES DEL DEBIDO PROCESO APLICABLES A ADOLESCENTES

Los principios del debido proceso enunciados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales, así como en el CNPP, son aplicables al sistema de justicia penal para adolescentes. Sin embargo, se debe tener en cuenta que, en atención al principio de interés superior del adolescente, estos principios deben maximizarse y aplicarse de forma que otorguen un mayor beneficio y una mayor protección al adolescente.

Además de dichos principios generales, también existe una serie de principios especiales que deberían aplicarse a adolescentes en proceso judicial. Éstos son:

- ✓ Principio de interés superior del adolescente.
- ✓ Principio integral del adolescente.
- ✓ Principio de reinserción social.<sup>4</sup>
- ✓ Principio de mínima intervención.
- ✓ Principio de subsidiariedad.
- ✓ Principio de especialización.
- ✓ Principio de flexibilidad.
- ✓ Principio de protección integral de los derechos del adolescente.
- ✓ Principio de autonomía progresiva.

Se debe procurar que en el marco legal de justicia para adolescentes se maximicen y adecúen los principios que ya están contemplados en el CNPP, sin que se generen repeticiones, contradicciones o lagunas legislativas.

### En resumen:

- La aplicación supletoria del CNPP y de cualquier otra ley deberá ser siempre en beneficio del adolescente, nunca en su perjuicio.
- El principio de flexibilidad debe de ser incluido en la legislación en la materia; una referencia podría ser la nueva Ley de Justicia para Adolescentes del Distrito Federal.
- En relación al principio de integridad, es importante que la legislación en la materia garantice la aplicación de todos los derechos del adolescente.

### Principio de publicidad del proceso vs. principios de privacidad y protección de la identidad del adolescente

Uno de los principios del debido proceso que están enunciados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el CNPP es el principio de publicidad del proceso. El principio de publicidad es uno de los pilares fundamentales del sistema penal acusatorio, pues garantiza el derecho de la ciudadanía al acceso a la información respecto al funcionamiento de las autoridades jurisdiccionales y al respeto de los principios de debido proceso y del proceso acusatorio. Gracias al principio de publicidad, la sociedad civil puede asegurarse de que, durante el juicio, no se violen los derechos fundamentales de los imputados y de las víctimas. El CNPP establece en su artículo 5 que:

---

<sup>4</sup> A este respecto es importante señalar que para varias personas participantes en las mesas de diálogo es importante seguir considerando el término *reintegración social y familiar* para el caso de los adolescentes. Para efectos de este documento, utilizaremos el término *reinserción*, apegándonos a lo que señala el artículo 18 Constitucional en materia de justicia para Adolescentes.

*Las audiencias serán públicas, con el fin de que a ellas accedan no sólo las partes que intervienen en el procedimiento sino también el público en general, con las excepciones previstas en este Código.*

*Los periodistas y los medios de comunicación podrán acceder al lugar en el que se desarrolle la audiencia en los casos y condiciones que determine el Órgano jurisdiccional conforme a lo dispuesto por la Constitución, este Código y los acuerdos generales que emita el Consejo.*

En la práctica, este principio aparentemente colisiona con dos de los principios especiales del sistema de justicia penal para adolescentes: el principio de privacidad y el de protección de la identidad del adolescente, que establecen que el adolescente tiene derecho a que se respete su vida privada y a que no se difunda, por ningún medio, información relacionada con su identidad o la de su familia. Estos principios deben respetarse en cualquier etapa del proceso penal, desde la investigación, hasta la ejecución de la sanción y la salida del adolescente del sistema de justicia penal. El principio de presunción de inocencia y el derecho de los adolescentes a no ser exhibidos públicamente encuentran techo bajo estos dos principios enunciados, sobre todo si se toma en consideración el hecho de que existe una tendencia de los medios de comunicación y de la opinión pública de linchamiento mediático en contra de los adolescentes en conflicto con la ley.

Aunado a lo anterior, se ha visto que en la práctica no se respeta el derecho a la privacidad y a la protección de la identidad de los adolescentes en el momento de la detención y durante la etapa de la investigación. Esto ocasiona que los derechos a la presunción de inocencia, a la privacidad, a la dignidad y a la reinserción social de los adolescentes se vean comprometidos.

Resulta prioritario que se resuelva esta colisión de principios y se maticen de manera tal que sea beneficioso para los adolescentes que se vean involucrados en un procedimiento penal. Algunas reflexiones generadas en las mesas de dialogo brindan insumos para valorar las consideraciones que se deben tomar al respecto.

En primer lugar, se deben señalar tres momentos en el procedimiento penal: la etapa de la investigación, la etapa del juicio y la etapa de implementación de la medida. En cada una de estas etapas, se puede decir, cobra mayor relevancia un principio sobre el otro. En la etapa de investigación, el principio de privacidad y de protección de la identidad del adolescente debe ser fundamental para la realización de una investigación efectiva e imparcial, que no dañe los derechos fundamentales del joven menor de 18 años y que, a su vez, refuerce la realización de un juicio efectivo. En las etapas del juicio y la implementación de medidas, el principio de publicidad es importante para la rendición de cuentas del Poder Judicial a la sociedad. Tanto el procesado, como las víctimas y la comunidad tienen derecho a que se les informe sobre el funcionamiento de las audiencias de juicio y sobre el respeto a los derechos procesales. De esta manera, el principio de publicidad se convierte en un mecanismo de control de la sociedad civil hacia las autoridades que administran justicia.

En segundo lugar, es importante señalar cuáles serían los mecanismos para asegurar que el principio de privacidad y de protección de la identidad del adolescente se está respetando, tanto por parte de las autoridades, como por los medios de comunicación. El CNPP establece que “en todo procedimiento penal se respetará el derecho a la intimidad de cualquier persona que intervenga en él; asimismo se protegerá la información que se refiere a la vida privada y los datos personales...”;<sup>5</sup> también señala que “...los periodistas, o los medios de comunicación acreditados, deberán informar de su presencia al Órgano jurisdiccional con el objeto de

---

<sup>5</sup> Artículo 15. Código Nacional de Procedimientos Penales.

ubicarlos en un lugar adecuado para tal fin y deberán abstenerse de grabar y transmitir por cualquier medio la audiencia".<sup>6</sup> Además, el imputado tiene derecho a no ser exhibido a los medios de comunicación ni a ser presentado a la comunidad como culpable.<sup>7</sup>

A pesar de existir estas disposiciones, se puede observar que no existe una sanción real para los medios de comunicación que las infrinjan, y las sanciones que existen para las autoridades no se aplican realmente. Se plantea, como una forma de solucionar este problema, la aplicación del principio de responsabilidad ulterior de los medios de comunicación: los medios de comunicación tienen el derecho de publicar cualquier tipo de información; sin embargo, serán acreedores a una sanción si por la difusión de dichos contenidos lesionan derechos humanos y procesales del adolescente. La sensibilización de los medios de comunicación respecto al respeto a los derechos humanos y procesales, en general, es fundamental para la promoción y correcta implementación del sistema acusatorio penal. Los periodistas pueden llegar a ejercer una función de vigilantes del sistema y, a su vez, inhibir la exhibición de personas y violación de la privacidad por parte de las autoridades.

En tercer lugar, existe la disyuntiva entre si las audiencias deben ser públicas o no. Hay entidades de la república en las que las audiencias son públicas al inicio y se le informa al adolescente imputado que tiene derecho a que la audiencia sea cerrada; en otras entidades, el procedimiento es al revés, la audiencia comienza siendo privada y se le informa al imputado que tiene derecho a que su audiencia sea pública. Si bien, no existe un consenso sobre cuál es el procedimiento idóneo para la protección de los derechos del adolescente y el respeto al principio de publicidad, queda claro que es de gran importancia que el adolescente comprenda sus derechos plenamente, para que la decisión que tome sea informada, ya sea para que su audiencia sea cerrada o pública.

#### **En resumen:**

- La publicidad en cuanto al proceso es un derecho tanto para la persona imputada, como para la sociedad en general. El principio de publicidad tiene que ver con la transparencia del Poder Judicial en su conjunto.
- En el debate sobre la primacía entre los principios de publicidad y privacidad y protección de la identidad se deben tomar en cuenta:
  - El interés superior del adolescente, visto desde la perspectiva de brindarle las herramientas necesarias para que pueda tomar una decisión informada por sí mismo; y
  - El principio de responsabilidad ulterior, tanto de periodistas como de autoridades que violan el derecho de adolescentes imputados al resguardo de su identidad.
- Es importante establecer los límites claros del principio de publicidad del juicio de manera integral con los principios de privacidad y protección de la identidad del adolescente, en las diferentes etapas del proceso penal.
- El CNPP prohíbe a policías, procuradurías y tribunales hacer la presentación de personas en medios de comunicación. Dichas normas son plenamente aplicables al sistema de justicia para adolescentes; sin embargo, existe una laguna ya que el CNPP no establece sanciones para medios de comunicación o autoridades que violen este derecho.

---

<sup>6</sup> Artículo 55. Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>7</sup> Artículo 113, fracciones XIV y XV. Código Nacional de Procedimientos Penales.

- Es necesario revisar otras disposiciones legales sobre medidas de protección aplicables a adolescentes sometidos a juicio que pueden participar como testigos protegidos en otros procesos, en especial en casos de delincuencia organizada. Se recomienda armonizar con la legislación aplicable en materia de justicia para adolescentes al menos las siguientes legislaciones:

- Ley Federal de Protección de Datos Personales;
- Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada;
- Ley General de Víctimas;
- Códigos penales estatales (se sugiere incorporar el uso faccioso de adolescentes como agravante de delito);
- Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal;
- Ley de Nacional de Ejecución de Sanciones Penales;
- Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

Lo anterior con el objetivo de garantizar que se maximicen el beneficio y el interés superior del adolescente en proceso judicial.

- Deben existir mecanismos claros para informar al adolescente sobre sus derechos, de manera que se garantice su comprensión de los mismos y su posibilidad de tomar decisiones informadas sobre la publicidad o privacidad de su proceso.
- El tema de la publicidad y la protección de los derechos de adolescentes en proceso judicial puede atenderse desde diferentes fórmulas legales que permitan una interpretación armónica. Pero, más allá del tema legal, sería importante generar un diálogo amplio sobre el tema entre periodistas, organizaciones de la sociedad civil, academia y gobierno.

### III. ESPECIALIZACIÓN E INTEGRALIDAD DEL SISTEMA DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES

Las preocupaciones relativas a la especialización del sistema penal para adolescentes, se pueden clasificar en tres dimensiones:

- a) **Falta de especialización orgánica:** es preocupante que no existan instituciones con autonomía y recursos suficientes para el sistema de adolescentes. Se percibe que hay poco interés y conocimiento de los tribunales especializados que llevan casos de adolescentes.
- b) **Falta de especialización de competencias:** dado que no todos los operadores del sistema están especializados, algunos cumplen funciones en el sistema de justicia penal para adultos. Además, derivado de que no todos los estados han implementado el sistema acusatorio, hay lugares en los que no se cuenta con jueces de control, de oralidad y de ejecución.
- c) **Falta de especialización del personal:** no existen perfiles adecuados para la selección y capacitación de los funcionarios que operan el sistema de adolescentes, lo que se refleja en la falta de vocación y formación profesional *ad hoc* y en la inexistencia de programas de capacitación de calidad.

Es necesario definir qué es la especialización para evitar interpretaciones subjetivas que no permitan consolidar una política pública sobre su implementación. La especialización debe ser orgánica y funcional y debe incluir una comprensión del adolescente en el contexto de su familia y comunidad. Por ejemplo, Morelos es el único Estado que tiene un tribunal de justicia unitario especializado<sup>8</sup>.

La especialización además de ejecutar una política social, es la vía para aplicar los derechos que derivan del interés superior del adolescente. Se relaciona con toda una serie de procesos transversales, desde el primer contacto del adolescente con el sistema de justicia, hasta que sale del mismo.

La especialización debe ser constante y permanente. También, para volver funcionales a las leyes respecto a la especialización, tiene que haber un cambio de paradigma de la intervención con adolescentes. Es necesario generar un compromiso social y una ética de intervención, con enfoques y metodologías socioeducativas, así como con la creación de pautas, con la investigación, procesos de sistematización, evaluación y la creatividad en el sistema.

Por una parte, la especialización significa que el personal que opera el sistema requiere que desde su formación profesional sea especialista en los derechos de infancia. Es decir, que además de manejar las leyes penales y procesales, conozca la dinámica de los adolescentes y sus contextos familiares y psicosociales. Es necesaria la capacitación con un enfoque relacionado con el entendimiento de las personas a las que están enjuiciando. Las procuradurías, los tribunales, los centros de justicia alterna y las defensorías públicas deberían contar con personal de apoyo para evaluar las circunstancias especiales en cada uno de los casos.

Se mencionó que, en las leyes orgánicas de algunos estados ya está regulado el servicio civil de carrera especializado para el sistema de justicia para adolescentes. Desde el ámbito legislativo este es un punto esencial para evitar que los puestos sean asignados arbitrariamente y respondiendo a favoritismos o actos de corrupción. Es indispensable el diseño de perfiles y la

---

<sup>8</sup> El Estado de Tlaxcala cuenta también con una Sala Unitaria Especializada para Adolescentes.

capacitación especializada en los derechos y contexto de los niños y adolescentes para generar operadores con verdadera vocación. También se mencionó la necesidad de generar un sistema de certificación permanente para los operadores del sistema.

La capacitación debe ser interdisciplinaria, e impartida por un grupo especializado de diferentes formaciones profesionales, no sólo abogados. También debe haber contextualización en cada uno de los estados, y de sus fenómenos sociales particulares. Otra vertiente de la especialización es el lenguaje; los tribunales deben manejar un lenguaje accesible y comprensible para los adolescentes.

También hay que considerar el tema de la progresividad en el desarrollo del adolescente, y las implicaciones que tiene en términos de la reinserción educativa y familiar y en el diseño de sanciones adecuadas a sus edades y necesidades. Para un adolescente de 17 años que recibirá la pena máxima (hay estados en los que la pena máxima es de 20 años), lo que él necesita cuando salga es una oportunidad de empleo. En suma, el nivel de especialización se tiene que integrar en el diseño y ejecución de las sanciones también.

La especialización también tiene que verse reflejada en infraestructura y recursos materiales adecuados para los adolescentes. Incluso dicha especialización debe hacer transversal políticas de género y de atención a grupos especiales en condiciones de vulnerabilidad. En los centros de internamiento hay un abandono total de las mujeres, que en algunos casos ni siquiera tienen toallas femeninas.

En atención a las exigencias del principio de especialización los tribunales y fiscalías deberían de contar con cuerpos de profesionistas especializados capaces de analizar caso por caso para tomar las decisiones que resulten ideales en aras de proteger el interés superior del niño.

Es necesario hablar de la especialización de las autoridades que se involucran en estos casos, pero que no son exclusivos de adolescentes. Por ejemplo la policía o el equipo técnico de medidas en libertad, son funciones que no necesariamente serán exclusivos para adolescentes, por lo que al menos deberían tener una capacitación que les brinde las herramientas necesarias para hacer frente de manera adecuada a las situaciones en las que se involucran adolescentes. Es urgente que la ley establezca que todas las policías deben ser capacitadas en el tema, ya que no saben actuar cuando detienen a un adolescente, y frecuentemente vulneran sus derechos. Es frecuente que primero lo lleven al Ministerio Público, en lugar de trasladarlos al sistema especializado directamente. Actualmente también es indispensable capacitar a los militares ya que la realidad revela que, en muchos de los estados del país, son los militares quienes llevan a cabo las detenciones de adolescentes.

Cuando se discutió el tema de la intervención de militares en el proceso penal, en el marco de la redacción del CNPP, se mencionó que no era conveniente explicitar en el Código facultades militares en relación a adolescentes, porque equivaldría a una legitimación. En las mesas de discusión se llegó a la conclusión de establecer facultades genéricas que incluyeran a cualquier autoridad, que estuviera en contacto con posibles imputados o posibles víctimas. Esa misma fórmula se podría utilizar para incluir a los militares sin legitimarlos de manera específica en la forma de realizar detenciones de adolescentes.

En relación con la integralidad del sistema de adolescentes, se dieron varias reflexiones y opiniones diversas sobre la necesidad de generar un marco integral que comprenda la prevención, procuración e impartición de justicia, y no sólo un enfoque jurisdiccional. Las y los participantes del proceso de diálogo mencionaron la falta de mecanismos de coordinación

interinstitucional del sistema como principal problema, siendo en cada una de las fases del sistema las siguientes:

- a) **En cuanto a la prevención:** se encontró que si bien es parte de un sistema integral para adolescentes, la prevención debe regularse en leyes con un enfoque social y no penal; como pudiera ser la iniciativa del Ejecutivo<sup>9</sup> u otras leyes complementarias relacionadas con educación, salud, deporte, nutrición, etc.
- b) **Respecto a la procuración e impartición de justicia:** no se aprecia que el sistema brinde al adolescente una experiencia de legalidad clara, que le permita reconocer la responsabilidad de sus actos, y sobre todo que esté orientado por un enfoque socioeducativo y de reinserción social.
- c) **En el ámbito de la reinserción social:** el marco normativo no es claro en cuanto a los mecanismos para lograr la reinserción del adolescente, mientras que los operadores carecen de creatividad, voluntad y recursos para favorecer este proceso. Se observó que no se cuenta con enfoque que integre a la familia y al entorno del adolescente en sus sanciones.
- d) **En el ámbito del seguimiento:** es preocupante que no se cuenta con mecanismos y formas de monitorear y seguir el cumplimiento de medidas, que permita evaluar el éxito de las mismas y el desempeño de los operadores del sistema.

#### En resumen:

- La especialización, además de ser una política pública, es la vía para poner en práctica los derechos de niños, niñas y adolescentes.
- Es necesario generar un concepto claro de especialización que asegure a los adolescentes que el sistema de justicia siempre estará en función de sus necesidades y contexto como personas en desarrollo.
- La capacitación, certificación y actualización continuas son fundamentales para asegurar una verdadera especialización de las autoridades operadoras del sistema de justicia para adolescentes.
- La capacitación no debe consistir únicamente en conocer la legislación en la materia, sino también en todos los aspectos de la vida del adolescente: situación jurídica, contexto familiar, psicológico, antropológico, religioso, etc.
- En línea con lo anterior, la capacitación debe ser interdisciplinaria e impartida por un grupo especializado de diferentes formaciones, el grupo debe tener amplio conocimiento del contexto social de las y los adolescentes.
- La especialización debe abarcar la generación de perfiles de profesionales, programas de capacitación y certificación, infraestructura, reglas sobre sanciones, grupos etarios, enfoque de género y lenguaje.
- Además de los funcionarios que operan el sistema de adolescentes, también se debe generar una capacitación transversal a todo funcionario que pueda enfrentar situaciones en las que estén involucrados adolescentes.
- La certificación de los operadores del sistema debe llevarse a cabo por un ente externo e independiente.

---

<sup>9</sup> Iniciativa de Ley General para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

## IV. SOLUCIONES ALTERNAS Y MEDIDAS CAUTELARES EN LA JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES

De acuerdo con el artículo 18 constitucional, las medidas preventivas privativas de la libertad para adolescentes sólo deben ser utilizadas como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda. Además tendrán que atender a las reglas generales del debido proceso que establecen que las medidas cautelares sólo se justificarán en función de garantizar los fines del proceso. En este sentido, se deben de privilegiar las medidas cautelares alternativas al internamiento.

Para lograr que la aplicación de las medidas cautelares no privativas de la libertad sea confiable, es fundamental que exista una evaluación de riesgos y programas de seguimiento y vigilancia que sean realmente efectivos. A su vez, se deben también diseñar campañas públicas dirigidas a la sociedad en general que expliquen los beneficios de la aplicación de las medidas alternativas.

Uno de los mensajes más importantes a difundir es la diferencia entre una medida cautelar y una medida de sanción: las medidas cautelares tienen como fin garantizar el buen desarrollo de la investigación, del proceso y la presencia del imputado en el juicio, así como la protección de la víctima, testigos o la comunidad. Las medidas sancionadoras, por otro lado, tienen como fin la reinserción social y familiar del adolescente, procurando el pleno desarrollo de su persona y sus capacidades. Éstas, al igual que las soluciones alternas, deben de tener un enfoque socioeducativo y de reparación del daño.

En cuanto a la necesidad de evaluar riesgos y seguimiento de medidas cautelares y sus funciones, las medidas cautelares deben contribuir a la garantía de los derechos del adolescente, por lo que deben ser acompañadas de medidas socioeducativas y de desarrollo adecuadas a las necesidades de los adolescentes, dependiendo de su situación personal, familiar y social.

Existen experiencias probadas en las entidades de la República respecto a la aplicación de medidas cautelares. Una de ellas es la Unidad de Medidas Cautelares para Adolescentes del Estado de Morelos (UMECA). Las funciones principales de la UMECA son:

- a) Intervenir en la etapa de imposición y manejo de las medidas cautelares, previa al juicio, a través de una evaluación socio-ambiental de las circunstancias específicas de cada adolescente imputado y de posibles riesgos (de fuga, para la sociedad o para la víctima) por parte de un equipo de profesionales. Esa información es proporcionada a las partes (Fiscal y Defensor) que, a su vez, la utilizan en la audiencia de medidas cautelares como parte de sus respectivos argumentos, de modo que el juez decida las condiciones y medidas más apropiadas en cada caso.
- b) Posteriormente, la UMECA supervisa a los adolescentes que siguen su proceso en libertad para asegurar que cumplan las condiciones judiciales y comparezcan hasta la conclusión de sus procesos.

Los órganos como la UMECA brindan certeza a las víctimas y a la sociedad en general de que las medidas cautelares diferentes al internamiento preventivo son aplicadas efectivamente. Es necesaria la réplica de esta experiencia, que ha demostrado ser funcional y benéfica para la protección de los derechos de adolescentes en proceso judicial. Además permite a las partes y a los jueces la toma de decisiones sobre dichas medidas atendiendo a los criterios de proporcionalidad y mínima intervención.

Por último, es importante señalar que una preocupación generalizada es la grave violación al principio de presunción de inocencia y los derechos de los adolescentes que acontece en los momentos de detención y averiguación, incluso previo a la dictaminación de medidas cautelares. Siendo éste, además, el momento en el que es posible evitar la judicialización del proceso y optar por soluciones alternas. Las actuales prácticas dificultan mucho que esto suceda.

En cuanto a las soluciones alternas, una posibilidad para favorecer su utilización es establecer en la ley qué delitos podrían estar sujetos a éstas.

En esta misma línea, es fundamental para la buena ejecución de soluciones alternas el establecimiento de convenios de colaboración entre las instituciones estatales encargadas de la justicia alternativa y los tribunales especializados de adolescentes, así como considerar que las instituciones de justicia tengan a su vez personal especializado y capacitado para la atención de adolescentes.

#### **En resumen:**

- Se deben de diseñar procesos efectivos de evaluación de riesgos y seguimiento de medidas cautelares que den certeza de su aplicación.
- Es necesario que las medidas cautelares se diseñen desde un enfoque de reinserción del adolescente, sin violentar sus derechos y su proceso de desarrollo, y considerando la atención a sus necesidades. En este sentido, se sugiere la revisión del catálogo de medidas cautelares que contempla el marco legal para garantizar que se utilice este enfoque en beneficio del adolescente.
- Se deben diseñar campañas mediáticas para enviar un mensaje a la sociedad sobre los beneficios de la aplicación de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva, así como de los mecanismos de justicia alternativa.
- En cuanto a las soluciones alternas, una posibilidad para favorecer su utilización es establecer en la ley qué delitos podrían estar sujetos a éstas.
- En esta misma línea, es fundamental para la buena ejecución de soluciones alternas el establecimiento de convenios de colaboración entre las instituciones estatales encargadas de la justicia alternativa y los tribunales especializados de adolescentes, así como considerar que las instituciones de justicia tengan a su vez personal especializado y capacitado para la atención de adolescentes.
- Se debe establecer en la ley un presupuesto específico para programas dirigidos a la reinserción social y para el apoyo y vigilancia de medidas cautelares distintas al internamiento y de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal.
- Es necesario desarrollar protocolos para que las autoridades puedan aplicar medidas cautelares en libertad. Estos protocolos no sólo ayudarían a las autoridades para que sepan cómo hacerlo, sino que también contribuirían a dar certeza a las partes que están involucradas en el proceso penal.
- Se requieren protocolos de actuación para toda aquella persona que interactúe con adolescentes en proceso, incluido personal externo al poder judicial.
- Se requiere generar información sobre el costo económico de la prisión preventiva en el sistema de justicia para adolescentes y agregar un análisis costo-beneficio como incentivo para privilegiar medidas cautelares distintas al internamiento y soluciones alternas para delitos no graves cometidos por adolescentes.

- Es necesario incorporar en la ley mecanismos que permitan a organizaciones civiles apoyar en el seguimiento de medidas cautelares y sanciones distintas al internamiento de adolescentes, así como dotar a dichas organizaciones de un marco normativo que asegure su calidad y recursos.

## **V. MEDIDAS PRIVATIVAS Y NO PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD PARA ADOLESCENTES Y SOBRE LOS ORGANISMOS QUE LAS APLICARÁN**

En el Plan Individualizado de Ejecución se deben determinar las medidas socioeducativas que se llevarán a cabo durante las medidas sancionadoras no privativas de libertad. La obligación de garantizar el derecho a la educación de las y los adolescentes es una de ellas; esto debe aplicarse tanto en medidas de internamiento como en libertad. Las medidas que se determinen deberán ser siempre atendiendo al interés superior del adolescente.

Aunado a lo anterior, deberá solicitarse la opinión del adolescente y, en su caso, de los padres o representante legal, para la determinación del contenido y forma de ejecución del Plan Individualizado. El objetivo principal del Plan Individualizado debe ser siempre la reinserción social y el desarrollo socioeducativo del adolescente. Además de establecer los objetivos de la medida asignada al adolescente, el Plan Individualizado debe referir las circunstancias de ejecución de las medidas y los derechos y obligaciones con base en el principio de legalidad y seguridad jurídica en ejecución.

El marco normativo debe regular la participación de la sociedad civil como vigilante y/o coadyuvante en la aplicación de medidas cautelares y de sanción. Se recomienda la creación de un capítulo en el marco legal aplicable donde deberán establecerse derechos y obligaciones, así como formas de asignación de presupuesto para organizaciones de la sociedad coadyuvantes en la ejecución de sanciones.

La función del juez de ejecución es la vigilancia del cumplimiento de la sanción y el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Individualizado mediante evaluaciones periódicas. Por su parte, los organismos públicos de derechos humanos, a través de sus programas en materia penitenciaria, deben velar por el respeto a los Derechos Humanos de adolescentes en proceso. Ambas instancias tienen el deber de realizar visitas a las comunidades de internamiento para verificar las condiciones de las mismas y la ejecución adecuada de las medidas dictadas.

### **En resumen:**

- Es necesario generar esquemas o mecanismos formales de colaboración entre instituciones públicas y privadas para dar seguimiento a las medidas sancionadoras, ya sean privativas o no privativas de la libertad.
- El Plan Individualizado es la principal herramienta para asegurar los fines de las medidas sancionadoras, mismas que deben ser evaluadas caso por caso y que siempre deberán tener un enfoque socioeducativo.
- Es indispensable generar indicadores de logro y alcance para determinar si las medidas contribuyeron a que el adolescente se reincorpore a su comunidad.
- Se debe evaluar si es más conveniente que el Juez de Ejecución lleve a cabo visitas con periodicidad establecida y aleatoria a las comunidades de tratamiento; o que se cree una unidad de seguimiento de medidas sancionadoras que cumpla dicha función.
- Es deber de los organismos públicos de Derechos Humanos realizar visitas a las comunidades de internamiento para verificar las condiciones de las mismas y el respeto a los derechos humanos de los adolescentes privados de su libertad.

## VI. MECANISMOS PARA ASEGURAR LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DEL SISTEMA DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES

Durante las reflexiones en las diversas mesas temáticas, se identificaron al menos cinco temas clave para asegurar una eficiente implementación del sistema de justicia para adolescentes, a saber:

- Garantizar la existencia de recursos económicos para el sistema de adolescentes, mismo que podría hacerse plasmándolo en el marco legal (artículos transitorios).
- Generar mecanismos para la transparencia y vigilancia del sistema:
  - Mecanismos institucionales: que garanticen la rendición de cuentas a la autoridad judicial.
  - Sociedad civil: creación de un observatorio ciudadano.
  - Mecanismos efectivos de denuncia de violaciones a derechos humanos que sean accesibles y seguros para los adolescentes en proceso.
- Fomentar la coordinación interinstitucional:
  - Generar un órgano a nivel nacional responsable de la implementación y el monitoreo de la reforma de justicia penal para adolescentes. Una propuesta alterna es que dichas funciones sean asumidas por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC).
  - Definir las fases de implementación y tener un plan claro tanto para la Federación como para los estados.
- Desarrollar reglamentos y protocolos de actuación de los operadores, en especial de:
  - Personal policial y otros actores no judiciales.
  - Personal de las comunidades de internamiento.
  - Personal de medios de información y comunicación.
- Analizar los diferentes instrumentos normativos para su armonización, particularmente:
  - Código Nacional de Procedimientos Penales.
  - Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Controversias.
  - Ley de Delincuencia Organizada.
  - Leyes orgánicas de procuradurías, tribunales, defensorías públicas y policías.
  - Ley Nacional de Ejecución de Penas.
  - Ley General para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

Para garantizar la dotación de los recursos por parte del gobierno, se enfatizó la necesidad de generar un discurso atractivo sobre la reforma del sistema de justicia para adolescentes. Generalmente, los estados invierten en las medidas privativas de libertad y no existe sensibilidad ni información suficiente para procurar un cambio en el sistema.

En México, por ejemplo, la SETEC destina presupuesto para la implementación del sistema para adultos y para algunos proyectos relacionados con adolescentes, pero no hay un presupuesto específico y sistemático destinado a la implementación del sistema de justicia para adolescentes. Aprovechando la experiencia de la SETEC, se podría buscar que ésta sea la oficina técnica que se encargue de la implementación y de la dotación de recursos que se requieren para tal fin. Como sociedad civil, se puede incidir para que los recursos se orienten a los fines que se buscan con el sistema de justicia para adolescentes, por ejemplo, en vez de destinarlos a la creación de centros de internamiento, solicitar que se orienten al desarrollo de mecanismos alternativos de justicia y a medidas cautelares no privativas de libertad; enfocándose a que el sistema se tiene como fin la reinserción.

Para impulsar la reforma se deben evaluar los recursos que ya se tienen y los que se deben procurar, establecer brechas y cursos de acción. En esta línea, es importante que el presupuesto del sistema esté orientado por el principio de reinserción social. Para ello, se debe considerar un presupuesto que atienda aquellas estrategias que más favorecen la reinserción de las y los adolescentes. Asimismo, sería importante que en México se propusieran mecanismos específicos para dotar de recursos adicionales al sistema de justicia para adolescentes, por ejemplo, de recursos decomisados a la delincuencia organizada.

Además del cálculo presupuestal para iniciar con la implementación del nuevo sistema, también se debe considerar el seguimiento, transparencia y rendición de cuentas sobre la inversión de recursos. Es necesario establecer mecanismos de medición de la efectividad de los recursos.

Otro actor al que se podría involucrar es al INEGI, ya que actualmente es muy difícil saber lo que pasa en los procesos seguidos en contra de adolescentes. Se deben generar mecanismos para que las autoridades se habitúen a la generación de datos que permitan medir sus resultados.

#### **Recomendaciones:**

1. Es recomendable la articulación de una red de organizaciones civiles para el seguimiento y vigilancia de la implementación del marco legal sobre justicia para adolescentes.
2. Se debe retomar el tema de la participación de sociedad civil en la vigilancia de la aplicación de medidas cautelares y de sanción.
3. Es necesario impulsar que instituciones ya instaladas y con experiencia probada, como la SETEC y el INEGI, se involucren en la implementación de la reforma al sistema de justicia penal para adolescentes.
4. Se debe establecer una estrategia para la asignación de presupuesto, sin perder el enfoque de que el sistema de adolescentes debe privilegiar la libertad.

## Anexos

### Anexo 1- Lista de personas entrevistadas.

No.	Persona	Institución	Sector
1	Sofía Cobo Téllez	Instituto Nacional de Ciencias Penales	Expertos
2	Alicia Beatriz Azzolini Bincaz	Instituto Nacional de Ciencias Penales	Expertos
3	Luis González Plasencia	Instituto Nacional de Ciencias Penales	Expertos
4	Luis Rodríguez Manzanera	Instituto Nacional de Ciencias Penales	Expertos
5	Arturo Alvarado M.	El Colegio de México	Expertos
6	Francisco Castellanos	Tetrattech	Expertos
7	Mónica González Contró	Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México	Expertos
8	Susana Camacho	Management Systems International	Expertos
9	Clara Scherer	Experta independiente	Expertos
10	Carlos Tiffer	Juez especializado en adolescentes (Costa Rica)	Expertos
11	Joao Saraiva	Juez especializado en adolescentes (Brasil)	Expertos
12	Tania Luna López	Luna y Darquistade, Abogados.	Expertos
13	Cristina Solís Zambrano	Luna y Darquistade, Abogados.	Expertos
14	Ruth Villanueva Castilleja	Academia Mexicana de Ciencias Penales	Expertos
15	Marco Lara Khlar	Instituto de Justicia Procesal Penal	OSC
16	Tobyanne Ledesma	Organización Fuerza Ciudadana	OSC
17	Gloria Alcocer	Organización Fuerza Ciudadana	OSC
18	Saúl Sánchez	Save the Children	OSC
19	Teresa Almada	Promoción Juvenil A.C.	OSC
20	Laura Carrera Lugo	Centro de Estudios y Análisis para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia	OSC
21	Joaquín del Bosque	Hogar Integral de Juventud	OSC
22	Fernando Montoya	Hogar Integral de Juventud	OSC

<b>23</b>	José Antonio Enríquez Tamez	Observatorio Ciudadano de Prevención, Seguridad y Justicia de Chihuahua	OSC
<b>24</b>	Leticia Salinas	Consejo de Seguridad y Justicia de Chihuahua	OSC
<b>25</b>	Nashieli Ramírez	Ririki Intervención Social	OSC
<b>26</b>	Mercedes Castañeda	Reinserta un Mexicano	OSC
<b>27</b>	Paula Ramírez España	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, oficina en México	OI
<b>28</b>	Jorge Emilio Iruegas	Procuraduría General de la República	Gobierno
<b>29</b>	María de los Ángeles Fromow Rangel	Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal	Gobierno
<b>30</b>	Rubén Vasconcelos Méndez	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	Gobierno
<b>31</b>	Carlos Ríos Espinosa	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	Gobierno
<b>32</b>	Ana Virinia Pérez Güemes y Ocampo	Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos	Gobierno
<b>33</b>	Rosalía Martínez de León	Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos	Gobierno
<b>34</b>	Mónica Valdez González	Instituto Mexicano de la Juventud	Gobierno
<b>35</b>	Pablo Gómez	Instituto Mexicano de la Juventud	Gobierno
<b>36</b>	Angélica de la Peña	Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República	Gobierno
<b>37</b>	Elías Rafful	Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana	Gobierno
<b>38</b>	Carlos Agular	Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón"	Gobierno
<b>39</b>	Sandra Ortega	Directora Centro de Internamiento para Adolescentes, Pachuca	Gobierno
<b>40</b>	Juana Rosa Corte	Juzgado Especializado en Justicia para Adolescentes Oaxaca	Gobierno
<b>41</b>	Juan Miranda Márquez	MP Reclusorio Sur	Gobierno
<b>42</b>	María del Rosario Tirado Gutiérrez	Juez Sexto Oral Reclusorio Sur	Gobierno

<b>43</b>	Juan Carlos Cervantes Gómez	Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados	Gobierno
<b>44</b>	Sara Patricia Orea	Primera Sala de Justicia para Adolescentes DF	Gobierno
<b>45</b>	Sadot Javier Andrade	Segunda Sala de Justicia para Adolescentes DF	Gobierno

## Anexo 2- Lista de participantes en las mesas de diálogo.

No.	Persona	Institución	Sector
1	Alma Meneses	REDIM	Sociedad Civil
2	Ana Karen Roque Melo	Cauce Ciudadano	Sociedad Civil
3	Ana Virinia Pérez Güemes	TUJA Morelos	Gobierno
4	Armando Barrera Cuevas	Cauce Ciudadano	Sociedad Civil
5	Arturo Alvarado	El Colegio de México	Expertos
6	Carlos Dorantes	Cauce Ciudadano	Sociedad Civil
7	Carlos Cruz	Cauce Ciudadano	Sociedad Civil
8	Carlos Aguilar	Comunidad Especializada para Adolescentes "Dr. Alfonso Cuarón"	Gobierno
9	Carlos Ríos	CEAV	Gobierno
10	Cristina Reyes Ortiz	MSI/USAID	Expertos
11	Diego Hernández	INACIPE	Expertos
12	Elena Azaola	CIESAS	Expertos
13	Ernesto Candia García	Reinserta	Sociedad Civil
14	Esau Didier Verdugo Ramírez	Comisión de Derechos Humanos del Senado	Gobierno
15	Ever Martínez Villegas	Reinserta	Sociedad Civil
16	Fernando Salas	Save the Children	Sociedad Civil
17	Francisco Castellanos	Programa para la Convivencia Ciudadana USAID	Expertos
18	Gabriel Tenenbaum	El Colegio de México	Expertos
19	Ginna Zabre	Insyde	Sociedad Civil
20	Javier Andrade Martínez	TSJDF	Gobierno
21	Javier Carrasco	IJPP	Sociedad Civil
22	Jimena Cándano	Reintegra	Sociedad Civil
23	José Antonio Hernández	Cauce Ciudadano	Sociedad Civil
24	Leopoldo Martínez Delgado	CADHAC	Sociedad Civil
25	Marco Lara Klahr	IJPP	Sociedad Civil
26	María Carmina Blewis Zetina	Reinserta	Sociedad Civil
27	Martín Carlos Sánchez	Renace A.B.P.	Sociedad Civil
28	Mercedes Castañeda	Reinserta	Sociedad Civil
29	Miguel Agustín López	Cauce Ciudadano	Sociedad Civil
30	Paula Ramírez España	UNICEF	OI
31	Rodrigo Osuna	SETEC	Gobierno
32	Rosalía Martínez de León	TUJA Morelos	Gobierno
33	Sergio Guzmán	Reintegra	Sociedad Civil
34	Sofía Cobo Téllez	INACIPE	Expertos
35	Susana Camacho	MSI/USAID	Expertos
36	Tania Luna	Consultoría	Expertos

### Anexo 3- Resumen ejecutivo de mapa de actores.

El presente mapa es un estudio exploratorio de distintas opiniones y propuestas en torno al marco legal del sistema de justicia para adolescentes en México. Este documento está compuesto por la síntesis de 44 entrevistas con actores clave de los siguientes sectores: 1) academia y expertos; 2) organizaciones de la sociedad civil; 3) organismos internacionales; y 4) gobierno, así como tres grupos focales en los que participaron 20 varones que cumplen o cumplieron una medida en el sistema de justicia para adolescentes. La mayoría de las entrevistas se realizaron en persona entre mayo y agosto de 2014; algunas se hicieron vía telefónica por cuestiones de tiempo y presupuesto. El objetivo de este mapa es servir como insumo para el diseño de un proceso de diálogo y la construcción de acuerdos sobre el tema.

PERSONAS ENTREVISTADAS	
Academia y personas expertas:	14
Organizaciones de la sociedad civil:	11
Organismos internacionales y gobierno:	19
Usuarios y ex usuarios del sistema:	20
<b>TOTAL:</b>	<b>64 personas</b>

El Centro de Colaboración Cívica (CCC) ha conformado un grupo asesor o grupo convocante con las siguientes instituciones: Fundación Mexicana para la Reintegración Social, Instituto de Justicia Procesal Penal, Institución Renace A.B.P., Red de Especialistas en Seguridad Pública y Red por los Derechos de la Infancia en México. Las funciones de dichas instituciones consisten en asegurar la calidad técnica de las recomendaciones y propuestas que emanen del proceso y coordinar la estrategia de diálogo con autoridades gubernamentales. Por su parte, el CCC funge como institución facilitadora del diálogo y secretaría técnica del proceso, además de garantizar la pluralidad de visiones y enfoques en la materia.

Las entrevistas fueron realizadas por el CCC, organización civil no partidista y sin fines de lucro, cuya misión es fomentar una cultura y capacidades de diálogo, colaboración y abordaje pacífico de los conflictos en México, así como habilitar procesos de cambio que – a través del diálogo plural– permitan fortalecer la democracia, el estado de Derecho y el desarrollo sustentable.

### HALLAZGOS

#### Preocupaciones generales

Si bien este proceso estuvo centrado en conocer los criterios mínimos que deben componer el marco legal del sistema de justicia para adolescentes en México, muchas de las personas entrevistadas hicieron énfasis en la importancia de considerar varios aspectos del contexto actual que inciden en el desarrollo de las y los adolescentes. En concreto, mencionaron lo siguiente:

- La debilidad institucional del sistema de justicia en México como un reto que deberá afrontar el nuevo sistema de justicia integral para adolescentes.
- La situación de vulnerabilidad de las y los adolescentes, que se debe a la ausencia histórica de programas, políticas públicas y legislaciones que garanticen un sistema de protección de derechos específicos.
- El contexto actual de inseguridad y violencia en el país, acompañado de la percepción de que un número creciente de adolescentes están involucrados/as en conductas delictivas y de mayor gravedad.
- La deficiencia en la información disponible sobre las problemáticas que aquejan a las y los adolescentes—incluyendo la referente a la comisión de delitos—que impide, como consecuencia, la planeación y ejecución de políticas públicas eficaces para atenderles

- La difusión de discursos a través de los medios de comunicación que criminalizan y estigmatizan a los adolescentes.
- La endeble aplicación y efectividad de los mecanismos formales de denuncia por violaciones a los derechos humanos durante los procesos judiciales y la ejecución de medidas, lo que contribuye a incrementar la impunidad.

### **Principios procesales de justicia para adolescentes**

Con respecto a los principios generales del proceso penal aplicables a los adolescentes, existen preocupaciones en torno a tres dimensiones:

- La falta o inconsistencia en la aplicación de criterios específicos del debido proceso para adolescentes.
- La existencia de una posible contradicción entre el principio de publicidad y transparencia del sistema y la protección de la identidad de las y los adolescentes en el proceso judicial.
- La falta de definición/la definición imprecisa en la materia del derecho a la que corresponde el sistema integral de adolescentes.

También existen algunas preocupaciones específicas con respecto a la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, que entrará en vigor en diciembre de 2014. Preocupan, especialmente, su falta de armonización con estándares internacionales en la materia y la contradicción con la Reforma Constitucional de 2008 al establecer un sistema mixto y no uno acusatorio.

### **Especialización e integralidad del sistema de justicia penal para adolescentes**

Para todas las personas entrevistadas es fundamental que el sistema de justicia para adolescentes sea verdaderamente especializado, particularmente con respecto a tres dimensiones:

- Especialización *orgánica*, es decir, en materia de su estructura y funcionamiento.
- Especialización de *competencias* en relación con otras áreas del sistema de justicia.
- Especialización del *personal*, considerando a todos los actores que operan el sistema de justicia.

Asimismo, las personas entrevistadas aseguran que la integralidad del sistema, a la que refiere el artículo 18 constitucional, debe atenderlos cinco subsistemas: la prevención, la procuración e impartición de justicia, la reinserción y el seguimiento de las y los adolescentes. Sin embargo, encontramos diferentes opiniones sobre la manera en que esta integralidad debe entenderse en el marco legal de justicia para adolescentes.

### **Medidas cautelares y medios alternos de solución de controversias**

Las personas entrevistadas señalan su preocupación con respecto a:

- La frecuencia y discrecionalidad con la que se utiliza la privación de la libertad como medida cautelar, así como la ausencia de criterios, infraestructura y seguimiento para la implementación de las mismas.
- La escasa utilización de medios alternos de solución de controversias en el sistema de justicia para adolescentes.

## **Ejecución de medidas privativas y no privativas de la libertad**

A decir de las personas entrevistadas, es muy preocupante que la privación de la libertad continúe siendo una práctica recurrente en el tratamiento de las y los adolescentes a pesar de que, de acuerdo con el artículo 18 constitucional, el internamiento deberá ser el último recurso aplicable y por el menor tiempo posible. Son también alarmantes las condiciones y el trato que se da a las y los adolescentes en los centros de internamiento, así como la inexistencia de reglamentos y normativas internas o su falta de concordancia con estándares internacionales.

Con respecto a las medidas no privativas de libertad, se señalaron las siguientes preocupaciones:

- La falta de adecuación de los programas educativos, culturales y recreativos con respecto a las necesidades e intereses de las y los adolescentes.
- Los escasos esfuerzos para que las familias y personas cercanas, así como instituciones relevantes en la ejecución de estas medidas se involucren.