

La reforma híbrida. Las transformaciones constitucionales a las instituciones de justicia y al Estado mexicano en la última década *

Arturo Alvarado Mendoza**

RESUMEN: En este artículo se analiza la profundidad de la reforma judicial en curso en México y las consecuencias para la construcción de un Estado democrático de derecho. El autor analiza tres grandes reformas complejas, la reforma de la justicia de menores, la reforma penal que crea el sistema acusatorio oral, y la reciente reforma de derechos humanos que transforma profundamente tanto la Constitución como el sistema normativo general en el país. Las reformas no tienen una dirección única y varios aspectos de las mismas han producido efectos ya negativos en el ejercicio de derechos y el acceso a la justicia para la población. El autor propone una teoría del cambio institucional y

ABSTRACT: This article analyses the depth of the ongoing judicial reform in Mexico and the consequences for the construction of a Democratic Rule of Law. The author analyzes three major complex reforms, the juvenile justice reform, the penal reform that creates the accusatory-oral system, and the recent Human Rights Reform that deeply transforms both the constitution and the overall normative system in the country. Reforms have no a unique direction and several aspects of them have produced already adverse effects in the exercise of rights and access to justice for the population. The author proposes a theory of institutional change and a set of hypothesis related to hybridism and organizational isomorphism to interpret the transformation of both the judicial system and the Mexican State, and

* Artículo recibido el 15 de agosto de 2014 y aceptado para su publicación el 14 de octubre de 2014.

** Profesor Investigador y actual Director del Centro de Estudios Sociológicos (CES) del Colegio de México.

conjunto de hipótesis relacionadas con la hibridez e isomorfismo organizativo para interpretar la transformación tanto del sistema judicial y el Estado de México, y analiza un conjunto específico de cambios legales en los estados mexicanos.

Palabras clave: Reforma judicial, Código Penal, Derechos Humanos, Estado de Derecho, Procesos Penales y Jóvenes.

analyzes a specific set of legal changes in Mexican states.

Keywords: Judicial reform, Penal code, Human rights, Rule of Law, Criminal Proceedings and the Young.

SUMARIO: 1.- Historia de los sistemas penales mexicanos, 2.- El nuevo Estado de derecho y de hecho en México, 3.- Las reformas a los procesos penales en tres entidades. Conclusión. Bibliografía. Anexos.

1.- Historia de los sistemas penales mexicanos

En las décadas recientes varios Estados de América Latina han ido reformando sus sistemas penales para establecer un régimen de protección “integral”, orientado hacia los derechos de las personas así como de las y los niños, acorde con los lineamientos internacionales. Entre los propósitos de estas reformas está adecuar el marco normativo de cada país al derecho internacional vigente, debido a que las normas y las instituciones del sistema penal “tradicional” eran consideradas injustas, ineficaces, poco efectivas e impedían el ejercicio pleno de los derechos, tanto del procesado como de la víctima.¹ Otro de sus propósitos ha sido regular y limitar el poder punitivo del Estado.

Esto ha producido un sistema con múltiples formas de tratamiento y con una diversidad de instituciones de justicia. Además, ha creado una extensa y diversa legislación en materia de derechos de los adultos, así como de los adolescentes y los niños, que incluye normas para tratamientos y penas alternativas, “sistemas” de mediación y resolución alterna de conflictos (y de reparación del daño).

¹ Entre los objetivos estaban establecer con nitidez la presunción de inocencia, crear una defensa adecuada, dar garantías a las víctimas y precisar las del acusado; establecer criterios de oportunidad, etc. La suprema Corte de Justicia de la Nación de México en el 2005 encomendó desarrollar un estudio para contribuir a la adecuada implementación de la reforma penal (Nieves, 2011: 34). A este estudio debemos agregar que hubo propuestas tanto de grupos políticos, profesionales y civiles en México, de nuevas organizaciones profesionales y organismos internacionales que promovieron estos cambios (escuelas de derecho), así como presiones internacionales (por ejemplo del gobierno de los EUA y de la UE).

Formalmente, la legislación en América Latina ha tomado en cuenta las bases sugeridas o acordadas por organismos internacionales para implementar sistemas de protección de los derechos humanos, así como un régimen específico para adolescentes.² También se han creado nuevas figuras e instituciones del derecho indígena (de acuerdo con el art. 420 CNPP). Todo esto ha producido no sólo un sistema dual, sino de múltiples alternativas para resolver ‘conflictos’ con la ley. Sin embargo, este no ha contado con un apoyo político ni social mayoritario y en muchos casos la implementación de las normas se ha encontrado con numerosos obstáculos políticos, así como sociales (véase por ejemplo el debate sobre la reducción de la edad penal en A. L.) y judiciales, incluso policiales y militares. Esto ha resultado en una lenta y sinuosa implementación de las reformas sugeridas o programadas, así como de otras enmiendas que contradicen ciertos principios (como la prisión preventiva), de forma tal que hoy día existe una heterogeneidad aún mayor en las normas y en las instituciones, que no necesariamente resuelve los problemas para los que se hicieron los cambios.

México fue uno de los últimos países del continente que realizó estos cambios, y su proceso de reformas no ha sido lineal; han existido episodios de cambios con retrocesos. Podría argumentarse que la agenda de estas reformas comienza desde la reforma al Poder Judicial de 1994. Pero fue realmente la alternancia presidencial en el año 2000, la que abrió la oportunidad histórica de una serie de cambios políticos y jurídicos, planteando abiertamente una cuestión: la relación entre la democratización del régimen político electoral y la necesidad de ajustar el “régimen” constitucional-jurídico y sus instituciones para enfrentar el reto de crear un Estado democrático de Derecho.

Como resultado, hoy día el “sistema” de justicia es un enorme y complejo aparato sin una lógica uniforme de operación, gobernado por criterios políticos del momento y no por un bien diseñado programa de acción (Alvarado, 2008: 46).³ Si bien pareciera que los Derechos Humanos han sido el eje articulador de los cambios, no ha existido una propuesta integral de las enmiendas y diferentes legisladores han dado interpretaciones distintas a estos principios. Implementar las nuevas iniciativas en el marco de la democratización tampoco ha sido consistente. El primer anuncio importante ocurrió hasta el año 2004 cuando se lanzó un Programa Nacional de Derechos Humanos, pero tardamos siete años más en establecerlos como principios generales.

² Los principios generales bajo los cuales se rigen estos sistemas parten de la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU aprobadas en 1989, así como de las reglas de Beijing.

³ ALVARO, Arturo, Editor. La reforma de la justicia en México. Centro de estudios Sociológicos, El colegio de México, primera edición, México, D. F., pp 46, 2008.

En lo que respecta al sistema penal y a la creación de nuevas garantías, la primera reforma constitucional considerable en la materia ocurrió en diciembre de 2005, con las enmiendas a los artículos 4 y 18 constitucionales, que crearon un nuevo sistema de derechos para niños y adolescentes. El propósito de la legislación y de las nuevas instituciones ha sido establecer y garantizar la protección integral de sus derechos; así, los ciudadanos y los menores de edad se convertirían en sujetos con derechos plenos y quedó definida con mayor claridad la responsabilidad de protección estatal así como los límites a su poder punitivo.

La nueva disposición de los artículos 4 y del 18 constitucionales en materia penal, estableció obligaciones a la Federación, a los Estados y al Distrito Federal, para el establecimiento de un sistema integral de justicia para menores, a quienes se les atribuyera la comisión de conductas tipificadas como delitos; también estableció la obligación para crear instituciones, tribunales y autoridades especializadas en la procuración e impartición de justicia para adolescentes.⁴ A partir de esta reforma se ha producido una nueva era de legislación en torno a las figuras jurídicas todavía vagas de jóvenes y de adolescentes.⁵ A este proceso se adicionó la reforma de 2008 al art. 20 constitucional que establece los juicios acusatorios y que se complementó con la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, que introduce el concepto pro-persona.

Poco después, en 2006 comenzó un proceso de consultas que culminó en 2008 con una reforma constitucional al sistema de justicia penal, por lo cual fue creado un nuevo sistema acusatorio-adversarial, con un horizonte de cambios hasta 2016.⁶

⁴ De acuerdo con Mónica González Contró (2008) el Estado mexicano ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990; sin embargo fue hasta el 7 de abril de 2000 que fue reformado el artículo 4 constitucional, incorporando a los niños y niñas al lenguaje constitucional. En diciembre de 2005 la adecuación constitucional se completó con la reforma al artículo 18 constitucional. González Contró: comentario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México acción de inconstitucionalidad 37/2008 promovente: Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí. La reforma al artículo 18 constitucional reconoció a los adolescentes como sujetos de derecho y no como objetos de tutela y determinó la creación de dos sistemas dirigidos a niños, niñas y adolescentes, independientes entre sí: 1) un sistema de protección, y 2) un sistema de justicia penal. (González, 2008: 2; Vasconcelos, 2009).

⁵ Existen varias convenciones internacionales que proponen establecer las edades de las personas sujetas a esta legislación. En la gran mayoría de los casos, la edad fluye entre los 12 y los 18 años de edad. Un límite común en todos los regímenes son los 18 años (Alvarado, 2012).

⁶ El 18 de junio de 2008 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Mediante esas reformas, el sistema transita del procedimiento semi-inquisitorio al acusatorio y oral. Entonces se insertaron dos figuras contrastantes, por un lado la presunción de inocencia y por otro la prisión preventiva (ver art. 18).

La reforma más reciente en materia de derechos humanos data de 2011. Esta 'armoniza' la Constitución con el derecho internacional en la materia y establece obligaciones del Estado en su respeto y promoción. Analizar este proceso requiere un estudio más profundo. Para este trabajo baste con mencionar los aspectos nodales y como éstos se articulan o producen modificaciones adicionales a las reformas que hemos venido mencionando. Los nuevos principios complementan o modifican la forma en que venían estableciéndose derechos y garantías para los procesos penales. Entre estos principios están: a) El principio pro persona; b) Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; las obligaciones de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones a los derechos humanos; c) La prohibición de celebrar tratados que alteren o menoscaben los derechos humanos; d) La regulación de los límites, casos y condiciones para la suspensión y restricción provisional del ejercicio de algunos derechos humanos; e) El requisito de previa audiencia para la expulsión de extranjeros; f) La exigencia de que las autoridades funden, motiven y hagan pública la negativa de aceptar o cumplir las recomendaciones sobre derechos humanos; y g) La ampliación de la competencia de las comisiones de derechos humanos, para conocer asuntos laborales e iniciar controversias.⁷

El marco general de estas reformas concuerda con la suscripción de obligaciones y tratados internacionales en materia de derechos generales, así como de temas penales, laborales, de discriminación, respeto y promoción de los derechos.

No obstante estos avances, seguimos enfrentando una enorme distancia entre las normas y su ejercicio-cumplimiento. Además, existe otra legislación paralela a las reformas que tendrá consecuencias en la implementación y en la ejecución de las nuevas leyes. El 2 de abril de 2013 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expidió la Nueva Ley de Amparo Reglamentaria. Con ello se satisfizo el interés de contar con una legislación que fuera congruente con las reformas a la Constitución Política para llevar a cabo la implementación del Nuevo Sistema Penal. En fecha reciente se creó un nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales (publicado el 5 de marzo de 2014) que está propuesto como código único. También fue diseñada la Ley Nacional de

⁷ Entre los cambios más importantes están la ampliación y cambio "De las garantías individuales", a "Los derechos humanos y sus garantías"(art.1); la libertad de tránsito (art.11), la (cobertura) de los tratados internacionales en materia de derechos (art.15), la facultad de la CNDH de iniciar controversias constitucionales contra leyes que vulneren estos derechos (art. 105), y el art. 133 que establece la elevación a rango constitucional de las normas de derechos humanos previstas en tratados internacionales. Ahora, "Los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las Leyes Federales y en un mismo plano respecto de la Constitución Federal, con lo cual conforman el orden supremo"(Ver artículo 133 constitucional).

Justicia Alternativa (en espera de publicación) y la Ley Nacional de Ejecución de Sanciones (en espera de publicación).⁸

Este proceso legislativo ha transformado radicalmente las instituciones de justicia mexicana en muchas direcciones. En primer lugar, tendrán consecuencias para la transformación del poder judicial, así como para la modificación de las instituciones penales a nivel federal y estatal. En segundo lugar, habrá algunos ajustes al procedimiento de los juicios dentro del sistema adversarial, acusatorio, oral. En tercer lugar requerirá, una nueva lectura de la ley de amparo. En cuarto lugar, la reciente creación de un código único afectará a su vez a los procedimientos penales de las entidades federativas (y requerirá adecuaciones de otras leyes). En quinto lugar, están las leyes nuevas sobre mediación y medidas alternativas a las sanciones penales (tradicionales). En sexto lugar, el nuevo sistema de adolescentes crea al menos un sistema dual. En séptimo lugar, están las disposiciones en materia de derechos indígenas.

Si bien, formalmente, los nuevos regímenes penales son menos “duros”, limitan la capacidad punitiva del Estado y ha incluido sistemas pedagógicos y de justicia alternativa, todavía existen límites a las garantías, violaciones al debido proceso, maltrato, discriminación y erosión de los derechos. Estas vulneraciones en parte, son construidas por las policías y las fuerzas coercitivas del estado. El Ejecutivo Federal como los gobernadores deberían ahora revisar la cascada de reformas penales de corte punitivo que ocurrieron sobre todo entre 2006 y 2012, particularmente contra la delincuencia organizada y el narcotráfico (por ejemplo, la prisión preventiva, el arraigo y las excepciones en las garantías de procesados en este tema, la detención de menores antes de ser procesados, incluso la cadena perpetua en el delito de homicidio o la reducción de la edad penal para adolescentes) porque estas leyes debilitaron la procuración de justicia y vulneraron los derechos humanos. Han existido también tendencias a forjar nuevas modalidades delictivas, como el secuestro exprés, los feminicidios o incluso contra el aborto. Muchas de estas leyes afectan los derechos establecidos en convenciones internacionales, como lo mostraremos más adelante. Este proceso ha creado distintas leyes con el mismo estatus jurídico, que pueden contradecirse o contraponer derechos y obligaciones. Es pertinente considerar que estas leyes fueron el resultado del incremento de la violencia criminal y organizada en México, que ha producido respuestas sub-óptimas del Estado mexicano y ha contribuido a un clima de inseguridad, vulnerabilidad e incertidumbre. Hay un aumento de la mortalidad por armas de fuego entre la población joven⁹ y también

⁸ Sexto Foro Nacional Sobre Seguridad y Justicia. SETEC.

⁹ ALVARADO, Arturo, *Mortalidad juvenil en México*, México, El Colegio de México, 2012.

de jóvenes detenidos sin juicio,¹⁰ procesados sobre todo, por delitos relacionados al tráfico de drogas ilegales. En forma paralela, tenemos un incremento en las detenciones y procesamientos de jóvenes adolescentes entre 14-18 años de edad y más aún entre 18 y 35 años de edad.¹¹

2.- El nuevo Estado de derecho y de hecho en México

Esta normatividad ha creado un nuevo conjunto de instituciones y varios regímenes penales “especiales”. Las instituciones van desde sistemas descentralizados de administración de controversias entre particulares, mecanismos de resolución de controversias (por conflictos o por delitos) hacia sistemas de protección y re-educación de menores, o propuestas de servicios a la comunidad, hasta nuevos complejos carcelarios. Este proceso es similar al ocurrido en otros países de América Latina, que han pasado por transiciones muy diversas, desde instalar centros de reclusión paralelos y anexos a las antiguas prisiones, hasta crear nuevas organizaciones dedicadas al tratamiento de adolescentes y adultos en sistemas de semi-libertad o de encierro. Algunas son “instituciones totales” (como parece ser el caso de la organización de sistemas de administración de infractores adolescentes en Sao Paulo, Brasil con el consorcio para la administración del bienestar de menores, FEBEM)¹². Todos ellos pretenden la reparación del daño y la reinserción de los infractores.

Si bien todos estos cambios aparecen como benéficos y positivos, la pregunta con la que partimos en varias investigaciones es ¿Cuáles son las consecuencias de estas reformas para la creación de un estado democrático de derecho?

El Estado mexicano ha pasado por muchas reformas de esa magnitud, tales como descentralización (municipal), o la descentralización de los servicios de salud y educación. También ha tenido grandes cambios político-electorales. Sin embargo, estos ocurrieron en un contexto de control federal de las entidades, así como de la concertación entre el gobierno (entonces al mando de un partido único) y la oposición. Hoy día la situación política es muy diferente, plural y competida. Esto ha conllevado a una politización del proceso de reformas al

¹⁰ PERES, Maria Fernanda, “Homicidios de jóvenes na América Latina: tendência das mortes no Brasil e em São Paulo”, en *Mortalidad juvenil en América Latina*, México, El Colegio de México, 2012.

¹¹ Una proporción importante de las detenciones de la Policía Federal y del ejército, así como de las muertes durante la llamada “guerra de Calderón”, son de jóvenes entre los 15 y los 29 años de edad (ver Alvarado, 2012). También han ocurrido trágicos eventos en distintos recintos carcelarios de jóvenes y de adultos, como masacres contra poblaciones migrantes. Esto también ha ocurrido en otros países como la sucedida en 2012 en el Centro de Detención de Menores de Recife, que produjo la muerte de algunos internos y la destitución del director del centro. En Guatemala han ocurrido varias masacres en las cárceles de adolescentes y de adultos jóvenes.

¹² GOFFMAN, Erving, *Asylums essays on the social situation of mental patients and other inmates*.

aparato de justicia, debido a que ésta ha estado sujeta a proyecciones políticas y normativas heterogéneas, a los ciclos políticos de elecciones presidenciales, de congresos y gobernadores. La reforma judicial ha entrado en la agenda y en los vaivenes de la competencia política. De allí que para entender los cambios es necesario ahora agregar el horizonte de los intereses (e incentivos) políticos con que cuentan los partidos y otros actores políticos para impulsar la reforma. Esto también nos muestra las contradicciones en las reformas estatales.

Los actores protagónicos del proceso son: el ejecutivo federal, que ha sido gobernado por dos distintos partidos en la última década; el congreso, en donde no hay mayorías estables; los gobernadores, entre los cuales no hay una hegemonía partidaria hoy; los partidos políticos; el propio poder Judicial Federal y los de las entidades (que incluye a jueces, secretarios, ministerios, a la procuración de justicia, a los ministerios públicos policías y hasta otras fuerzas coercitivas del Estado, muchas de las cuales han sido los mayores obstáculos al cambio). No ha sido posible alinear todos los actores políticos clave para ejecutar las reformas con un eje coherente de principios y de resultados.

Esto ha requerido acuerdos políticos, normativos, con los poderes legislativos, con los gobernadores, con varias organizaciones civiles y con los partidos políticos. Es un complejo proyecto organizacional, en medio de un doble proceso de cambio y del incremento de la violencia criminal.

Por lo tanto cabe plantear una hipótesis de estudio sobre la transformación político organizacional del Estado Mexicano, como un modo de transición híbrido, que mezcla formas existentes con nuevas; es un isomorfismo. Lo que se está produciendo con los procesos de implementación de esta amplia reforma es una simbiosis, una hibridación del sistema anterior con un conjunto de prácticas nuevas.

El isomorfismo refiere a dos objetos dentro de una misma estructura (por ejemplo nuestro régimen político) en los cuales uno de ellos puede ser el inverso del otro. Para este trabajo me refiero a la posibilidad de que dentro de las nuevas formas organizacionales sustentadas en derechos humanos puedan existir otras inversas, incluso contradictorias, tales como la presunción de inocencia junto con el arraigo y la prisión preventiva. Así también pueden introducirse medidas pedagógicas y penas alternativas que si bien formalmente reconocen los derechos, por otra parte imponen castigos más severos que la vieja legislación, que era considerada injusta e ineficaz. Postulo la idea de que la forma de las organizaciones creadas traslapa, difiere y contradice otras viejas o nuevas, pero se inserta dentro del mismo órgano estatal. Esta forma estatal no puede ser entendida sólo por un modelo rígido de explicación de Estados basados en régimen democráticos liberales, sino que requiere entender al Estado como un sistema isomorfo. El “nuevo” Estado mexicano y sus instituciones de justicia combinan métodos y prácticas penales vetustos con otros sustentados en derechos humanos

(Con esto difiero de algunas hipótesis sobre la transición democrática en México y en América Latina, que hablan de zonas grises o de estados no liberales. En realidad si han surgido áreas democráticas y de derecho pleno, pero la heterogeneidad política, las relaciones de poder y los ciclos electorales combinados con la violencia emergente, han producido contradicciones en los cambios. En consecuencia, la agenda futura de cambios sería la concertación de fuerzas políticas para *homogeneizar*, equilibrar y unificar los principios en un eje cardinal que podrían ser los derechos humanos. Sera un proceso de cambio organizacional nuevo).

En el caso del estado mexicano podemos observar un conjunto de procesos de imitación en las reformas, junto con otros que mantienen viejas formas y las mezclan, las combinan (como veremos en el caso de las leyes penales) resultando en un proceso de imitación, como también de reproducción de viejas reglas en nuevas formas, en este caso normativas y coercitivas.¹³

Un estudio de Alvarado y Zepeda,¹⁴ proponen que hay una simbiosis de prácticas, instituciones y autoridades antiguas con el nuevo régimen. Para exponer estos cambios con algunos ejemplos, partiré con el estado de Chihuahua, que fue una de las primeras entidades que implementó tanto el sistema acusatorio como el nuevo régimen para adolescentes. Tan numerosos han sido los cambios en un clima de intensa violencia, que la legislación para menores de 18 años que cometen delitos graves (tales como homicidio o secuestro) puede implicar recibir medidas “pedagógicas” de hasta 15 años de internamiento. Así también el sistema acusatorio combina ahora tanto el juicio oral como diversos procesos que vienen del anterior sistema inquisitorio.

Por lo que se refiere a la justicia de adolescentes, es un tema sociológico particular que puede explicarse desde esta interpretación. Las ciencias sociales han prestado poca atención a las reformas de los sistemas punitivos y de control-regulación de los actores “criminosos”; menos atención se ha puesto en los jóvenes infractores de las leyes, no obstante que estos están aumentando en todo el continente y son tanto sujetos como víctimas de violaciones a sus derechos humanos, de violencia permanente y de manipulación, control político de los gobernantes o de organizaciones criminales (como son los casos de varias instituciones carcelarias de jóvenes en Ciudad Juárez, en México, o en Recife, Brasil, o Guatemala). Es una realidad que combina viejas y nuevas prácticas institucionales y de castigo; que refleja los retos reales de reinsertar a estos jóvenes

¹³ Ver: DiMaggio, P.J., & Powell, W.W. (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.

¹⁴ ALVARADO, Arturo (coordinador), Zepeda Guillermo, et. al., *Indicadores de Seguridad Publica en México: Una discusión conceptual metodológica*, Secretaria de Seguridad Pública Federal, 2012.

en la sociedad y que muestra también las ventajas y límites de un régimen de garantías plenas frente a lo que está ocurriendo. Es una simbiosis de los sistemas anteriores con el nuevo régimen (una hibridación de las instituciones). La pregunta de fondo consiste en conocer si esos nuevos regímenes resuelven los viejos problemas de reconocimiento de derechos y garantías, y sustituyen los viejos regímenes carcelarios (con todos los cambios, coexisten el castigo con sus alternativas al tratamiento)¹⁵. ¿Podemos esperar un cambio total en estas reformas? O, por el contrario, ¿Observamos inercias políticas y burocráticas gobernando los cambios con resistencias y retrocesos? Propongo entender este proceso de cambios como una forma de hibridación del sistema y las organizaciones. Por ejemplo, en México, hemos experimentado procesos de transformación de las instituciones del Estado, particularmente en aquellos en los que formalmente ocurre un proceso de democratización, lo cual tendría como componente necesario la transformación de su sistema penal y mejorar el acceso a la justicia para los ciudadanos. Entre ellos tenemos las reformas electorales que forjan un órgano federal con grandes avances y otro conjunto de órganos electorales estatales que carecen de la capacidad técnica, organizativa, de la independencia y objetividad y que contradicen muchas reglas democráticas, el complejo proceso de descentralización que vivió el país desde los años ochenta y que ha tenido diversas etapas y muchas consecuencias importantes, tanto esperadas como no esperadas (el incremento de la pluralidad política de los gobiernos, pero también la notoria incapacidad del municipio para afrontar tareas básicas como la seguridad pública). En 1994 tuvo lugar una importante reforma al Poder Judicial de la Federación, con el propósito de convertirlo en un poder independiente, autónomo. Igualmente desde 1979 y en particular en 1997 ocurrieron varias reformas políticas, con consecuencias mayores para la construcción de los poderes públicos. ¿Podríamos equiparar la reforma judicial a estos procesos? El cambio en instituciones-organizaciones complejas cuestiona conductas y rutinas-inercias arraigadas: Poder judicial-jueces, MP, Policías, centros de internamiento. Esto incluye cambios en las prácticas de trabajo. Requiere crear estrategias institucionales, encontrar y ejecutar adecuadamente los recursos involucrados, seguir algunas guías o rutas y prever los resultados probables (los deseables y no esperados). Considero que el telón de fondo de estos procesos debería ser mejorar el acceso a la justicia.

La implementación de este sistema se ha acompasado con la reforma constitucional en materia penal, que pretende también establecer un sistema acusatorio con derechos plenos para víctimas y presuntos responsables de los

¹⁵ TENEMBAUM, Gabriel, 2014. "Qué castigo para nuestros jóvenes". Tesis de doctorado en Ciencia Social, con especialidad en Sociología, México, El Colegio de México (en proceso).

delitos. En este período de cambios varios estados han integrado a sus constituciones y leyes principios muy similares y los han acompasado con otros, como la presunción de inocencia, pero se consolidan otros retrasos, como la prisión preventiva y la excesiva penalización de delitos coyunturales, los delitos contra la salud y los de homicidio calificado así como otros crímenes contemporáneos (como el secuestro) han producido una nueva ola punitiva en donde imponen una privación de la libertad que sobrepasan las normas recomendadas en convenciones internacionales. Todas las entidades han iniciado alguna fase de las reformas, pero hay un atraso legislativo y en la implementación de nuevas instituciones. En otros estados como Q. Roo o Veracruz, el poder judicial adoptó la nueva reforma pero aún no establecen centros de atención a los jóvenes a quienes se les han dictado medidas de libertad asistida, como tampoco ha creado los nuevos centros de internamiento acordes con los principios internacionales y de la constitución.

Adicionalmente es necesario tomar en cuenta que existe otro sistema de administración de justicia y de imposición de penas (equiparables a las de los códigos penales) en los reglamentos administrativos impuestos por municipios y estados (como en los bandos de policía y buen gobierno, o en la Ley de Cultura Cívica para el D.F.) Así, el joven se enfrenta a leyes contradictorias y contrapuestas entre sí, como la ley para los jóvenes del D.F. (ver estadística de adolescentes sujetos a procesos en Alvarado, 2012, y de detenidos puestos a disposición del juez cívico en el D.F.),¹⁶ en un orden administrativo en manos del poder ejecutivo, fuera de la jurisdicción y control judicial. Con base en estas leyes o reglamentos, las autoridades administrativas de los poderes ejecutivos pueden arrestar a los jóvenes e imponerles multas y arresto por cometer actos punibles, sin que exista mediación de un juez independiente. Asimismo, es en este ámbito regulatorio donde las policías incurren en numerosas conductas que violan varios principios establecidos por las convenciones internacionales.

De esta manera, hay que analizar los cambios normativos y organizacionales de acuerdo con esta idea de isomorfismo. En la sección que sigue exponemos algunos casos de entidades que han implementado por completo estos cambios normativos.

3.- Las reformas a los procesos penales en tres entidades

A continuación ofrezco tres ejemplos de las modificaciones ocurridas en entidades que ya terminaron el proceso de “transición” al sistema acusatorio (ver cuadro 1). Con estos ejemplos muestro cómo los cambios normativos han producido normas,

¹⁶ ALVARADO, Arturo, *Mortalidad juvenil en México*, México, El Colegio de México, 2012.

instituciones y figuras nuevas, algunas que mejoran los procesos judiciales, otras contradictorias. El primer caso son las reformas penales del estado de Chihuahua (el cuadro 3 en donde apunto artículos clave de la nueva legislación penal y de la de adolescentes). El código penal establece hoy la pena de cadena perpetua (ver art. 29 de éste código). Esta pena supera cualquier proporcionalidad de una medida punitiva en México. Fue impuesta después de un intento del gobernador por imponer la pena de muerte, que tuvo que ser litigada y motivó una controversia constitucional que la desechó. Pero una consecuencia negativa de este intento ha sido que los menores de 18 años pueden llegar a purgar una pena de hasta 15 años por el delito (equiparado) de homicidio, aun cuando las convenciones y reglas internacionales indican lo contrario (Art. 109 et.al. de la Ley de Justicia especial para Adolescentes Infractores del Estado de Chihuahua). Asimismo, quedó establecida la prisión preventiva, que para los adolescentes significa mantenerlos en internamiento sin que hayan sido procesados. A esta tendencia se suman las nuevas medidas sobre los delitos contra la salud, que también implican privación de la libertad (art. 101). Así, mientras que en el art. 81 del Código Penal permite a los adultos sustituir la prisión por multa o trabajo en comunidad, en el caso de los adolescentes las reglas son distintas (ver artículo 89).¹⁷

Los agentes políticos del estado iniciaron un proceso de cambios que parecía apuntar a establecer derechos y garantías acordes con nuevos principios de derechos humanos, el aumento de la violencia criminal, las presiones políticas, un clima de la opinión pública favorable a medidas punitivas y un ciclo electoral que favorecía propuestas de campaña acordes con el incremento de las penas, llevaron a profundas contradicciones normativas. Otro caso que muestra la respuesta parcial y punitiva está definido en el art. 136, sobre el homicidio calificado de periodistas. Es una respuesta a la crisis que el estado ha tenido por los homicidios a representantes de los medios, que en realidad no ha resuelto la desprotección de estos profesionistas.

En estos casos la privación de la libertad no es utilizada como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda sino como patrón de castigo. El poder punitivo del estado y la discrecionalidad en la aplicación de medidas aumentaron. Pero la aplicación de las medidas no depende del resultado de los estudios practicados a los adolescentes por el equipo técnico, si no de la conducta realizada,

¹⁷ Un adolescente que es juzgado por homicidio puede cumplir una pena de entre 5 y 15 años, dependiendo del estado en donde sea juzgado. En una entrevista al juez titular de la sala de adolescentes de Chihuahua, nos mencionaba que era posible que un adulto joven detenido y procesado por delitos graves tipificados en el código penal federal, ya sea por portar armas o pertenecer al "crimen organizado", podría tener una pena menor que la de un joven procesado por delitos similar en el fuero común.

por lo que la duración de la medida está vinculada a la gravedad de la conducta tipificada como delito para los adultos. La reforma ordena que el internamiento debe ser utilizado sólo en mayores de 14 años y en caso de delito tipificado como grave.

El segundo ejemplo es el caso del estado de Morelos, en donde el tratamiento de adolescentes en acusados de cometer el delito de homicidio implica hasta nueve años de prisión. Y en el tercer caso que ya ha terminado de implementar los cambios tenemos al Estado de México. En el art. 24 de su Ley Justicia para Adolescentes, establece la prisión preventiva para menores de 18 años y una pena de cárcel hasta nueve años (art. 11). Si bien la medida es 6 años más “corta” que la de Chihuahua, está muy por encima de estándares internacionales y de los principios sugeridos por la normatividad. Los adolescentes son juzgados en cada entidad con base en la legislación de los estados, con grandes diferencias en los procesos penales, así como en las medidas que le son aplicadas. La suerte que un adolescente puede correr por cometer un delito “grave” entre un estado y otro puede llevarlo a castigos extremos en ciertas entidades. No hay proporcionalidad en las penas y esto vulnera sus derechos. Hoy día hay cerca de 8 mil jóvenes adolescentes han sido procesados bajo el nuevo régimen penal.

Conclusión

El proceso de transformación profunda del poder judicial y de las instituciones de justicia mexicana ha tomado caminos diversos y divergentes. Ha sido capturado dentro del proceso político de cambio, en medio de la heterogeneidad de los actores, de sus intereses y de ciclos electorales que han llevado a vaivenes improductivos del proceso de cambio.

La ejecución del sistema muestra algunos resultados ambivalentes; por una parte un proceso formalmente acorde con el nuevo derecho penal, pero la procuración de justicia sigue siendo el principal eslabón de violaciones a derechos de los adolescentes y de los adultos jóvenes.

Además, la lucha contra la corrupción y la impunidad en esta arena no ha rendido resultados efectivos y contundentes. Sobre todo esto permanece en una práctica político jurídico discrecional y punitiva.

En consecuencia, en el proceso de transformaciones del sistema de justicia existen retos nuevos y permanecen varios rezagos. Los actores políticos y las coaliciones políticas tendrán una tarea importante de homogeneizar ciertos principios y ofrecer un marco normativo en donde el poder judicial pueda actuar de mejor forma para permitir el acceso igualitario de todos los ciudadanos a la justicia. Esto permitiría imaginar en un futuro, el respeto irrestricto por las leyes y un estado democrático de derecho.

Referencias

Legislación

- CNPP. Código Nacional de Procedimientos Penales.2014.México: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- DOF. Diario Oficial de la Federación (miércoles 18 de junio de 2008).
- CPEC. Código Penal del Estado de Chihuahua.2014.México: H. Congreso del Estado de Chihuahua.
- CPEM. Código Penal del Estado de México.2000.México: Gobierno del Estado de México.
- CPEM. Código Penal para el Estado de Morelos.2013.México: H. Congreso del Estado de Morelos.
- <http://www2.scjn.gob.mx/asuntosrelevantes/> (Consultado el 26/08/2014).
- Ley de Justicia para Adolescentes para el Estado de Mexico.2013.Mexico: Gobierno del Estado de México.
- Ley de Justicia Especial para Adolescentes Infractores del Estado de Chihuahua.2013.Mexico: H. Congreso del Estado de Chihuahua.
- Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos.2008.Mexico: Consejería Jurídica Gobierno del Estado de Morelos.

Bibliografía

- ALVARADO, Arturo (ed.), *La reforma de la justicia en México*, El Colegio de México, México, p. 46, 2008.
- ALVARADO, Arturo (coordinador), Zepeda Guillermo, et. al., *Indicadores de Seguridad Publica en México: Una discusión conceptual metodológica*, Secretaria de Seguridad Pública Federal, México, 2012.
- ALVARADO, Arturo, *El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la zona metropolitana de la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, 2012.
- ALVARADO, Arturo, *Mortalidad juvenil en México*, El Colegio de México, México, 2012.
- CARMONA TINOCO, Jorge, *La Reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales*, UNAM-IIJ, México, 2011.
- DIMAGGIO, P.J., & Powell, W.W., "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review*, 48(2), 1983, pp. 147-160.
- GONZÁLEZ CONTRÓ, Mónica, *Derechos humanos de los niños: una propuesta de refundación*, UNAM, México, 2008.
- GOFFMAN, Erving, *Asylums essays on the social situation of mental patients and other inmates*. Double Day, New York, 1990, p. 321.

- GONZÁLEZ CONTRÓ, Mónica, *La reforma constitucional pendiente en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes*, UNAM, México, 2008.
- INEGI, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2013*.
- NIEVES, José “Introducción y Características Generales del Nuevo Sistema de Justicia Penal”, *El nuevo sistema de Justicia Penal Acusatorio, desde la perspectiva constitucional*, Consejo de la Judicatura Federal, México, 2011, pp. 25-50.
- Periódico Oficial *Tierra y Libertad* del Estado de Morelos No. 5075, del 13 de marzo de 2013 en la página www.periodico.morelos.gob.mx
- PERES, Maria Fernanda, “Homicidios de jóvenes en América Latina: tendencias de las muertes en Brasil e en São Paulo”, en *Mortalidad juvenil en América Latina*, El Colegio de México, México, 2012.
- Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura. *Reformas Constitucionales en Materia Penal de Juicio de Amparo y Derechos Humanos*.
- TENEMBAUM, Gabriel, “Qué castigo para nuestros jóvenes”. Tesis de doctorado en Ciencia Social, con especialidad en Sociología, México, El Colegio de México (en proceso), 2014.
- VASCONCELOS MÉNDEZ, Rubén, *La justicia para adolescentes en México. Análisis de las leyes estatales*, UNICEF/UNAM-IIJ, México, 2009.

ANEXOS

CUADRO 1. ESTADO DE LA REFORMA E IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (2014).

| Entidades con implementación en la totalidad de su territorio | Entidades con implementación parcial en su territorio | Entidades que implementarán antes del tercer trimestre de 2014 | Entidades que implementarán en el último trimestre de 2014 | Entidades que implementarán en el 2015 |
|---|---|--|--|--|
| Estado de México | Oaxaca | Jalisco | Colima | Distrito Federal |
| Chihuahua | Zacatecas | San Luis Potosí | Guerrero | Michoacán |

| | | | | |
|---------|-----------------|---------------------|---------|----------|
| Morelos | Durango | Querétaro | Hidalgo | Campeche |
| | Baja California | Quintana Roo | Nayarit | |
| | Guanajuato | Sinaloa | | |
| | Yucatán | Aguascalientes | | |
| | Nuevo León | Baja California Sur | | |
| | Chiapas | Tlaxcala | | |
| | Tabasco | | | |
| | Puebla | | | |
| | Veracruz | | | |
| | Coahuila | | | |
| | Tamaulipas | | | |

*El estado de Sonora implementará el nuevo sistema de justicia penal en 2016. El 18 de junio de 2016 es la fecha límite para que el Nuevo Sistema Penal opere totalmente en el país. *En 2011 había* 23 entidades con gobierno de mayoría del PRI; 17 del PAN (7 Estados) y uno del PRD, junto con la Ciudad de México. Fuente: Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia.

CUADRO 2. CONVENCIONES, ACUERDOS Y NORMAS INTERNACIONALES QUE SUSTENTAN LAS REFORMAS

| Acuerdos o normas internacionales | Año | Principio |
|--|------|--|
| Declaración y Programa de Acción de Viena | 1994 | México se comprometió para llevar a cabo políticas públicas con enfoque de derechos humanos. |
| Reformas constitucionales en materia de derechos indígenas | 1995 | Establecen principios parciales y limitados de reconocimiento los derechos indígenas. |
| Acuerdo de Cooperación Técnica | 2000 | Firmado por Vicente Fox para fortalecer las |

| | | |
|---|------|--|
| | | capacidades del Estado en derechos humanos. |
| Diagnóstico sobre los Derechos humanos en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas | 2003 | Evaluar el cumplimiento de los derechos humanos y ajustar las leyes nacionales a las normas y compromisos internacionales. |
| Programa Nacional de los Derechos humanos | 2004 | Proponía que los derechos humanos fueran el eje rector de la política nacional. |
| Carta Compromiso | 2007 | Crear el Comité coordinador que elabora el Diagnóstico y el Programa de Derechos humanos del Distrito Federal. |
| Programa de Derechos humanos | 2008 | Una Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos será la responsable de verificar el avance del Programa. |
| Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal | 2009 | Reconocer que los derechos humanos están presentes en todas las actividades del Estado. |
| Publicación de la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal | 2011 | Los derechos humanos son el fundamento para el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas en la Cd. De México. |
| Reforma Constitucional | 2011 | Integra los principios de |

| | | |
|--|--|--------------------------------------|
| | | Derechos Humanos en la Constitución. |
|--|--|--------------------------------------|

Fuente: Elaboración del autor con base en investigación documental.

CUADRO 3. REFORMAS AL CÓDIGO PENAL Y A LA LEY DE JUSTICIA DE ADOLESCENTES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. CONTRASTE ENTRE LAS DISTINTAS NORMAS APLICABLES.

| Código Penal | | Ley de Justicia especial para adolescentes infractores | |
|--------------|---|--|---|
| Artículo 136 | Se tipifica el homicidio calificado cometido contra empleados de medios de comunicación, con motivo y en ejercicio de su actividad. | Artículo 37 | Comprende la alternancia de periodos de privación de la libertad y tratamiento de la misma que conduzcan a la reinserción social. |
| Artículo 29 | Instituye la prisión vitalicia o cadena perpetua. Rechaza la pena de muerte. | Artículo 89 | Se agrega la estancia domiciliaria sin custodia a los tipos de medidas sancionadoras. |
| Artículo 32 | Se tipifica el delito de secuestro exprés. | Artículo 46 | Procederán las formas alternativas de justicia con excepción de los delitos de homicidio doloso, secuestro, secuestro exprés, extorsión, robo de vehículo cometido con violencia en las personas, violación cuando se realice por medio de la violencia física o moral, tortura, trata de personas, desaparición forzada de personas y tráfico de menores, tanto si quedaran consumados como si sólo se manifiestan en |

| | | | |
|--------------|---|--------------|--|
| | | | grado de tentativa en aquellos que la permitan. |
| Artículo 105 | Se tipifica el delito de secuestro y extorsión. | Artículo 63 | La detención cautelar como medida de carácter excepcional, aplicable en caso de no poder utilizar otra menos grave y no podrá exceder de un año. |
| Artículo 212 | Tipifica el delito de robo de vehículos automotores con violencia... se aumenta la gravedad de delitos en contra de instituciones educativas y centros culturales. | Artículo 101 | Se agregan los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo al catálogo de delitos que ameritan privación de la libertad. |
| Artículo 81 | Se podrá sustituir la pena de prisión: a) por multa o trabajo a favor de la comunidad cuando no exceda de tres años y b) por tratamiento en libertad o semilibertad cuando no exceda de cinco años. | Artículo 102 | El tiempo de privación de la libertad para adolescentes infractores será de: I. De seis meses a diez años, cuando tengan entre catorce años cumplidos y menos de dieciséis años. II. De seis meses a quince años, cuando tengan entre dieciséis años cumplidos y menos de dieciocho años. En caso de que se haya cometido varios delitos, se impondrá la sanción que corresponda al delito de mayor penalidad. Esta sanción podrá aumentar hasta por el mínimo de la sanción que corresponda a cada una de las conductas ejecutadas, sin que el tiempo exceda los 15 años. |

| | | | |
|--|--|-------------|--|
| | | Artículo 89 | Con excepción de los delitos tipificados como graves, el Ministerio Público determinará la pena alternativa correspondiente. Siempre y cuando no exista oposición fundada de la víctima u ofendido o su representante legal. |
|--|--|-------------|--|

Fuente: LXIV Legislatura del H. Congreso del Estado de Chihuahua 2013-2016.

CUADRO 4. REFORMAS AL CÓDIGO PENAL Y A LA LEY DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES EN EL ESTADO DE MORELOS

| Código Penal | | Ley de Justicia para adolescentes | |
|--------------|---|-----------------------------------|---|
| Artículo 8 | Son aplicables en lo conducente, las disposiciones de este Código, por los delitos contra la salud en su modalidad de la Ley General de Salud. | Artículo 60 | El Ministerio Público o en su caso, el Juez de Control, exhortará a los interesados a utilizar las formas alternativas de justicia en los casos en que procedan. |
| Artículo 30 | El tratamiento en libertad de imputables consiste en la aplicación de medidas laborales, educativas y curativas autorizadas por la ley y conducentes a la reinserción social del sentenciado. | Capítulo III (art. 109) | En los casos de la pena privativa de la libertad <u>no podrá ser la pena menor de un año ni exceder de siete años, excepto en los casos de homicidios doloso violación y secuestro en que podrá imponerse una sanción privativa de la libertad de hasta nueve años.</u> No aplica el aumento de condena por reincidencia. |

| | | | |
|-------------|--|--|--|
| Artículo 69 | En caso de que el inculpado por un delito doloso legalmente calificado como grave, sea reincidente por dos ocasiones en delitos graves, la sanción que corresponda por el último delito cometido se incrementará en dos terceras partes y hasta en un tanto más de la prevista para éste, sin que exceda del máximo señalado por este ordenamiento para la sanción respectiva. | | |
|-------------|--|--|--|

Fuente: Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Morelos.

CUADRO 5. REFORMAS AL CÓDIGO PENAL Y A LA LEY DE JUSTICIA DE ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MÉXICO.

| Código Penal | | Ley de Justicia para adolescentes | |
|--------------|--|-----------------------------------|---|
| | | Artículo 5 | Tipifica como conducta antisocial grave el homicidio, violación y robo. |
| | | Artículo 4 | ...la conducta antisocial cometida por los adolescentes no puede ser tipificada como delito sino como un hecho. |
| | | Artículo 11 | Se prevé que los adolescentes que tengan |

| | | | |
|------------|--|----------------------------------|---|
| | | Artículo 219 Artículo 287 | entre 14 y 18 años cumplidos, en caso de ser encontrados 'responsables por alguna conducta antisocial, como última alternativa, por la gravedad de la conducta y <u>por no ser posible la imposición de una medida de tratamiento externo, se les aplicará una medida de tratamiento en internamiento, que podrá ser de uno a cinco años.</u> |
| Artículo 9 | También se califican como <u>delitos graves</u> para todos los efectos legales los que consideren las <u>Leyes Generales</u> . | Artículo 24 | ... que la <u>prisión preventiva</u> se desarrolle durante el plazo más breve posible teniendo en cuenta las necesidades propias del adolescente y su desarrollo. |
| | | Artículo 11 | Los adolescentes que tengan entre 12 años de edad y menos de 14 podrán ser sujetos a procedimiento con externamiento y solo se les podrán imponer las medidas de externamiento con arreglo a la presente ley. Los adolescentes que tengan ente 14 años y menos de 18, serán aplicables a una medida de tratamiento en internamiento la cual <u>no podrá exceder de 10 años.</u> |

Fuente: LII Legislatura del Estado de México. Reformas

Cuadro 6. Bases del nuevo régimen de Adolescentes

| Principios del Nuevo Código Penal | Principios del nuevo sistema de justicia para adolescentes en México (Reformas constitucionales) |
|--|--|
| <p>Presunción de inocencia como norma, es decir, primero se investiga para poder detener.</p> | <p>Se ordena a la Federación, los Estados y al Distrito Federal, el establecimiento de un sistema integral de justicia que garantice el respeto irrestricto de los derechos fundamentales que reconoce la Constitución para todo individuo, y limita su aplicación a los adolescentes a quienes se les atribuya la comisión de conductas tipificadas como delitos, cuyas edades fluctúen entre 12 años cumplidos y menos de 18 años de edad.</p> |
| <p>El sistema de audiencias debe ser en presencia del juez y con equidad entre la partes.</p> | <p>Se termina con la facultad que anteriormente ejercían algunas entidades federativas para conceder mayoría de edad a efecto de su enjuiciamiento penal a personas que no habían cumplido 18 años.</p> |
| <p>El imputado es un sujeto de derechos a quien se le escucha para ser juzgado por un sistema humanista.</p> | <p>La reforma contiene el reconocimiento expreso de diversos derechos fundamentales para niños y adolescentes que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos en los instrumentos internacionales.</p> |
| <p>Los procesos garantizan la participación activa del acusado y la víctima.</p> | <p>Para la aplicación de sanciones, imponer medidas de orientación, protección y tratamiento, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente. <u>El internamiento será utilizado sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda.</u></p> |
| <p><u>Racionalizar el uso de la prisión preventiva,</u> aplicándose con sus debidas excepciones.</p> | <p>La aplicación de medidas no dependerá del resultado de los estudios que se practican en los adolescentes, sino en la conducta realizada, y en función de esta deberá imponerse una medida determinada.</p> |

| | |
|---|--|
| Incluye salidas alternas a juicio. | El interés superior del adolescente no puede estar en conflicto con la protección de los derechos de la víctima. |
| Los juicios son regidos por los principios de oralidad, publicidad, inmediatez, contradicción, concentración y continuidad. | |

Fuente: Elaboración del autor con base en investigación documental.

| Cuadro 7. Legislación de justicia para adolescentes en México | | | |
|--|--|--------------------------|---------------------------|
| Estado | Nombre de la ley | Aprobación | Inicio de vigencia |
| Distrito Federal | Ley de Justicia para Adolescentes para el distrito Federal | 16 de octubre de 2007 | 6 de octubre de 2008 |
| Estado de México | Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de México | 21 de diciembre de 2006 | 25 de enero de 2007 |
| Guanajuato | Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Guanajuato | 27 de julio de 2006 | 12 de septiembre de 2006 |
| Quintana Roo | Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Quintana Roo | 12 de septiembre de 2006 | 13 de septiembre de 2006 |

Fuente: Elaboración del autor con base en investigación documental.

CUADRO 8. ARTÍCULOS REFORMADOS EN 2011 EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

| Artículo | Reforma |
|-------------------------------|-------------------------------|
| Nueva denominación del Título | El apartado "De las garantías |

| | |
|---------------------|--|
| Primero, Capítulo I | individuales” pasa a nombrarse como “Los derechos humanos y sus garantías”, y reconoce constitucionalmente los derechos básicos de las personas. |
| Artículo 1° | Establece que el género único son los derechos humanos, los cuales se encuentran en el texto constitucional y en los tratados internacionales de los que el Estado sea parte. |
| Artículo 11° | Establece la libertad de tránsito ... sometida a las atribuciones de autoridades judiciales y administrativas. Se modificó la frase “todo hombre tiene derecho a...” por la de “Toda persona tiene derecho a”. |
| Artículo 15° | Prohíbe la celebración de tratados para la extradición de reos políticos y aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito la condición de esclavos. |
| Artículo 89° | El presidente de la República conduce las relaciones exteriores, incluyendo la celebración de tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado. |
| Artículo 105° | Establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, puede imputar leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. |
| Artículo 133° | Los tratados internacionales se ubican |

| | |
|--|---|
| | <p>jerárquicamente por encima de las Leyes Federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal, con la cual conforman el orden supremo. Las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá atender a lo que indica la norma constitucional. No obstante, la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para las y los jueces mexicanos, siempre que dicho precedente favorezca en mayor medida a la persona. A lo que indica la Constitución Federal “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia” (Art. 1, 2).¹⁸</p> |
|--|---|

Fuente: Poder judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura. Reformas Constitucionales en Materia Penal de Juicio de Amparo y Derechos Humanos.

¹⁸ <http://www2.scjn.gob.mx/asuntosrelevantes/> (Consultado el 26/08/2014).