

Justicia para adolescentes, justicia olvidada

César CAMACHO QUIROZ*

SUMARIO: 1. Sistema tutelarista. 1.1. Minoría de edad e inimputabilidad. 1.2. Discrepancia en criterios por edad. 1.3. Procedimientos ambiguos e inquisitivos. 2. Sistema garantista. 2.1. Marco jurídico internacional. 2.2. La reforma constitucional, principios adjetivos y sustantivos. 3. Implementación. 3.1. Entidades federativas. 3.2. Federación. 4. Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 4.1. Competencia. 4.2. Especialización. 4.3. Medidas de internamiento. 5. Dos problemas más. 5.1. La justicia para adolescentes y el sistema procesal acusatorio. 5.2. Adolescentes y delincuencia organizada.

1. Sistema tutelarista

Antes de la reforma al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2005, el citado precepto refería en su párrafo tercero lo siguiente:

La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

Lo anterior, como puede apreciarse, no establecía una obligación constitucional de ceñirse a ningún modelo específico, por lo que todas las entidades federativas e incluso en el ámbito federal, se adoptó un sistema

* Doctor en Derecho por la UNAM. Presidente de la Fundación Colosio. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Autónoma del Estado de México.

Estudios sobre Derechos Individuales y de Grupo

tutelarista, denominado así por la doctrina; que partía de la idea de que los menores que infringían el marco jurídico penal, debían ser “reformados” por el Estado bajo una concepción en exceso proteccionista, al asumir a los mismos como personas “incapaces de entender lo que hacían”, lo que, al mismo tiempo, violó sus derechos por mucho tiempo.

Simplemente, aunque dicho lenguaje era sobreprotector, su aplicación discrecional empezó siendo peligrosa y acabó siendo represora.

El término “menores infractores” tenía toda una carga en sí mismo, partiendo de que éstos, al estar inmersos en un proceso de maduración física y psicológica, carecen precisamente de dicha maduración “plena” que viene con la adultez, por lo que no podía considerarse que infringían las leyes penales, sino que el resultado de su comportamiento era consecuencia de las influencias a las cuales estaban expuestos por el entorno social en que vivían o por la educación recibida por sus padres o tutores o por la falta de ésta, lo que los determinaba para incurrir en actividades delictivas; por lo que debían ser tratados por “instituciones especiales” para ser corregidos.

1.1. Minoría de edad e inimputabilidad

Uno de los factores que abre la discusión sobre la necesidad de un nuevo y efectivo sistema integral de justicia para adolescentes, permeado por el garantismo, recae en la inimputabilidad que se les ha atribuido durante años a los menores de edad y en el papel que éstos juegan actualmente en la comisión de ilícitos.

La imputabilidad, como se sabe, es la capacidad que tiene el sujeto para comprender la ilicitud del hecho, determinada por la norma, y de actuar conforme a dicha comprensión, siendo sujeto de la pretensión punitiva del Estado. Históricamente, se ha caracterizado a los enajenados mentales y a los menores de edad como inimputables y, por lo tanto, excusables de la responsabilidad penal. No obstante, las nuevas concepciones del derecho, la realidad que vive nuestro país y las corrientes internacionales, nos obligaron a cuestionarnos sobre el alcance de este elemento de la responsabilidad penal, para actuar en favor de la sociedad y de los propios menores de edad.

La minoría de edad no debe suponer impunidad del acto ilícito. Minoría de edad e inimputabilidad son conceptos que deben estar separados.

JUSTICIA PARA ADOLESCENTES, JUSTICIA OLVIDADA

Camacho Quiroz

Los menores de edad están sujetos a la obligación de respetar las normas jurídicas penales, al mismo tiempo que gozan de aquellos derechos conferidos a las personas, exceptuando claro, los que para cuyo ejercicio la Constitución establece una edad mínima (derechos políticos y civiles); es por ello que a través de una visión moderna e integral, la inimputabilidad atribuida a los menores, no debe referirse a una excluyente de responsabilidad, sino a un trato distinto, no especial sino especializado, que procure la correcta reintegración social del adolescente a través de la educación, el deporte y la recreación.

Merced a los tratados internacionales firmados por México y la reforma constitucional del 12 de diciembre de 2005, podemos afirmar que la inimputabilidad y el sistema integral de justicia para adolescentes son nociones diferentes, donde la primera extingue la pretensión punitiva y la segunda obliga a dar un tratamiento distinto al responsable. Pero antes de la citada reforma, la interrogante sobre a quién se consideraba un adolescente no tenía respuesta en materia penal.

Inclusive dicha pregunta persistió con la promulgación de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, del 29 de mayo de 2000, cuya definición es la siguiente:

Artículo 2. Para los efectos de esta ley, son niñas y niños las personas de hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos.

1.2. Discrepancia en criterios por edad

La Constitución, antes de la reforma, nunca estableció un rango específico de edad penal para “menores infractores”, lo que dio la pauta para que los poderes legislativos locales lo establecieran de acuerdo a sus necesidades políticas, problemática social y exigencias ciudadanas. Así, 14 estados disminuyeron la edad penal a 16 años y uno a 17 años, buscando no dejar impunes aquellos delitos cometidos por adolescentes con plena conciencia de sus actos.

La discrepancia suscitada emanó de la interpretación que cada uno hacía sobre la capacidad del individuo para comprender los actos que realiza, los alcances y la ilicitud de los mismos, sin tomar en consideración aspectos fundamentales como los biológicos e intelectuales.

Estudios sobre Derechos Individuales y de Grupo

El criterio biológico obliga a establecer una edad cronológica, donde el individuo sea sujeto de obligaciones penales a partir de la obtención de una edad específica previamente determinada, sin importar si éste ha alcanzado madurez intelectual, emocional o psíquica. La utilización de este criterio para determinar la edad penal es necesaria, ya que las normas jurídicas no pueden individualizarse, debiendo prevalecer el principio de generalidad que solamente es garantizado a través de preceptos jurídicos positivos y universales.

Por su parte, el criterio intelectual supone una mayor complejidad para el legislador, ya que éste debe observar rasgos de madurez que demuestren la capacidad del individuo para comprender sus actos y así dar intervención al Derecho Penal. Esto nos lleva a admitir que existe un momento en la vida del ser humano en el que se pasa de un estado de inconciencia, a uno de conciencia; ese cambio está ligado a un sinfín de elementos tales como las circunstancias del momento, el grupo social que se trate y los factores externos que aceleren o frenen el desarrollo intelectual del individuo, entre otros.

Pero el vacío constitucional permitió a los poderes legislativos locales determinar la edad penal que, conforme a su entender, cada entidad requería para proveer a su ciudadanía de una correcta procuración e impartición de justicia, sin que esto conllevara una homogeneidad en la concepción de los derechos y obligaciones de los adolescentes, ni en la forma en que se sustentaban los procedimientos penales especiales.

1.3. Procedimientos ambiguos e inquisitivos

El sistema tutelar, implantado en México por primera vez en 1923, posee como principal característica la pretensión de sustraer al menor del cruento sistema penal represivo mediante el comportamiento paternalista del Estado, mismo que funge como tutor de aquél imponiendo las medidas que considera correctas para favorecer su reintegración a la sociedad.

Los Consejos Tutelares de Menores, integrados generalmente por psicólogos, abogados y profesores, con la responsabilidad de actuar en favor de la sociedad y del menor infractor mediante el estudio de personalidad, la aplicación de medidas correctivas y la protección, así como la vigilancia del tratamiento, fue durante años el mecanismo de impartición de justicia para los sujetos inimputables por razones de edad.

JUSTICIA PARA ADOLESCENTES, JUSTICIA OLVIDADA

Camacho Quiroz

Congruente con el sistema tutelar, la idea inquisitiva de la procuración e impartición de justicia prevaleció por mucho tiempo en los procedimientos especiales para menores infractores, violando sus derechos y dejando indefensos tanto a los infractores como a los ofendidos, condenando al menor a una inevitable medida de seguridad consistente casi siempre en reclusión, cuyas condiciones no sólo no eran las óptimas, sino eran francamente deplorables.

Los procedimientos ambiguos e inquisitivos terminaron por no satisfacer a nadie, generando mayores violaciones de derechos que las conductas que motivaban su imposición.

2. Sistema garantista

2.1. Marco jurídico internacional

Los instrumentos jurídicos internacionales de los cuales México es parte, han orillado finalmente al Estado mexicano a establecer principios y bases constitucionales que rompen el paradigma y dibujan un nuevo sistema de justicia para adolescentes, entendiendo desde nuestra norma fundamental un concepto tan básico como el hecho de que la palabra adolescente no se refiere a quien adolece de algo, sino a quien está creciendo. Su origen etimológico proviene del latín *crescere*, que significa, literalmente, crecer.

El principal instrumento jurídico internacional en la materia¹ logró considerar a los menores como sujetos de derecho y no como problemas sociales a resolver, lo que constituye el primer paso hacia un sistema de garantías en este sentido.

Asimismo, constriñe a otorgar cuidados espaciales y protección tutelar a los menores, garantizando así su reintegración, con base en la educación y el esparcimiento, proscribiendo las penas correctivas y ampliando la posibilidad del menor infractor de reincorporarse correctamente a la sociedad.

Pero, sin duda, el mayor logro de los instrumentos internacionales es el principio del “interés superior del menor” establecido en el artículo 3º de la Convención de los Derechos del Niño, el cual permite preservar la mejor situación para el menor frente a otras obligaciones penales, creando así un

¹ Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

Estudios sobre Derechos Individuales y de Grupo

espíritu de esperanza que busca restablecer a la sociedad, de nueva cuenta, a los imputados.

Emanadas de esta convención, las reglas de Beijing² obligan a los Estados parte, en su artículo 4º, a identificar a los menores susceptibles de tratamiento penal entre los 12 y los 18 años, determinando inimputables a aquellos menores de la edad mínima, pero otorgándole a los Estados parte la facultad discrecional de decidir, entre ese rango, cuál será la edad de responsabilidad penal; así como el derecho de los adolescentes imputados a intervenir en su proceso, dando cuenta de sus circunstancias a la autoridad judicial.

También sentó grandes precedentes la opinión consultiva 17/2002 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre la condición jurídica y derechos humanos del niño, estableciendo en la parte final de su fallo siete puntos que sintetizan el marco jurídico internacional:

- 1) Hacer prevalecer el interés superior del menor sobre todas las cosas.
- 2) Otorgamiento de la titularidad de diversos derechos a los menores.
- 3) La familia como el mejor ámbito de corrección.
- 4) La separación del menor de la familia como medida excepcional y solamente cuando el interés del menor así lo requiera.
- 5) La especialización y capacitación de los impartidores de justicia.
- 6) El garantismo como sistema de impartición de justicia a adolescentes.

Todas estas bases adoptadas a nivel internacional, dieron sustento a la reforma constitucional mexicana de 2005 y consolidaron un sistema integral para procurar e impartir justicia de manera digna a los adolescentes; y si bien es cierto no fue un logro menor, también lo es que como toda reforma constitucional, requiere ser plasmada y desarrollada a través de leyes secundarias para lograr plena efectividad, aunque, poco más de seis años después, sigue siendo una tarea pendiente.

2.2. La reforma constitucional, principios adjetivos y sustantivos

² Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing) adoptadas por la Asamblea General en su resolución 40/33, de 29 de noviembre de 1985.

JUSTICIA PARA ADOLESCENTES, JUSTICIA OLVIDADA
Camacho Quiroz

El 12 de diciembre de 2005, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma el párrafo cuarto y se adicionan los párrafos quinto y sexto al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando de la siguiente manera:

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

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

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

Estudios sobre Derechos Individuales y de Grupo

Entre los principios adjetivos que consagra el nuevo sistema de justicia para adolescentes, se encuentran los siguientes:

- a) Especialización.- Entraña que las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia, así como instituciones de internamiento, sean especializadas. No sólo ministerios públicos y jueces, sino también policía investigadora, tribunales de apelación, tribunales colegiados de circuito y defensores públicos, entre otros. La especialización debe plasmarse mediante estructura orgánica, con competencia exclusiva y conocimientos acreditados en la materia.
- b) Mínima intervención.- Está plasmado al señalarse que las medidas de internamiento sólo deberán usarse cuando otras no sean suficientes, su duración será lo más breve posible y únicamente son aplicables a adolescentes mayores de 14 años de edad que hayan incurrido en conductas antisociales calificadas como graves.
- c) Proporcionalidad.- La medida de seguridad que se imponga deberá ser proporcional a la afectación que haya sufrido el bien jurídico tutelado que haya sido quebrantado por la realización de la conducta antisocial.
- d) Independencia institucional.- Debe haber independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Es decir, se esboza la separación de funciones entre el Ejecutivo y el Judicial, lo que es un principio inherente al debido proceso.
- e) Interés superior del adolescente.- Se deben maximizar sus derechos y restringir los efectos negativos, garantizando su protección integral.

Ahora bien, la reforma de 2005 constituye el primer acercamiento al sistema acusatorio, al ordenar que en todos los procedimientos seguidos a los adolescentes, se observe la garantía del debido proceso legal, lo cual implica una serie de principios sustantivos que más tarde, en 2008, fueron desarrollados en la Constitución, entre los que destacan los siguientes:

- a) Presunción de inocencia.- Al no estar consignada literalmente en la Constitución, en los hechos operaba una especie de “presunción de culpabilidad”. Ahora, se reconoce expresamente en la Constitución y permite que los imputados afronten los procesos penales en libertad, limitando la prisión preventiva de oficio a delincuencia organizada,

JUSTICIA PARA ADOLESCENTES, JUSTICIA OLVIDADA
Camacho Quiroz

homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con armas de fuego o explosivos, contra la seguridad nacional, la salud y la trata de personas. Para el resto de los delitos, puede ordenarse la prisión preventiva justificada, cuando otras medidas no garanticen la comparecencia del imputado al juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de víctimas, testigos o la comunidad.

- b) Concentración y continuidad.- Implica que en una sola audiencia se resuelva la cuestión planteada, simplificándose las etapas procedimentales y permitiendo una relación directa entre las partes y el juez, para que éste pueda conducir los actos procesales y emitir sentencias más justas y más rápido.
- c) Contradicción.- Las partes pueden debatir absolutamente todas las manifestaciones de su contraparte, ante la presencia del juez, quien está obligado no sólo a respetar dicho principio, sino a hacerlo valer.
- d) Inmediación.- El juez conoce y percibe de manera personal todos los elementos de prueba que servirán para la resolución, la que dictará basándose en lo que observó al tener contacto real y directo con las partes y los actos procesales. Su ausencia nulifica las actuaciones.
- e) Oralidad.- Facilita la fluidez en los juicios y propicia la transparencia, contribuyendo a erradicar la opacidad y combatir la corrupción.
- f) Defensa técnica.- Se elimina a la “persona de confianza”, para hacer obligatoria la defensa técnica por abogado, a fin de propiciar una efectiva igualdad procesal.
- g) Valoración libre de la prueba.- La confesional deja de ser la reina de todas las pruebas, y se pasa a un esquema donde se habla de datos o elementos de prueba, cuyo valor será otorgado ya no por las leyes procesales, sino por el juez, de manera libre y lógica. Además, la obtención de cualquier dato de prueba con violación de derechos fundamentales, es nula.
- h) Formas alternativas de justicia.- Se deben prever mecanismos alternativos de solución de controversias, que aseguren la reparación del daño a las víctimas u ofendidos, siempre bajo supervisión de un juez. Ello evita, por un lado, que todos los conflictos tengan que resolverse mediante un juicio, y por el otro abona a la proporcionalidad que debe existir en las medidas

Estudios sobre Derechos Individuales y de Grupo

de seguridad impuestas a los adolescentes. Asimismo, permite una mayor eficacia del sistema de justicia, para que el Estado centre sus esfuerzos en conductas que afectan de manera más sensible a la sociedad.

3. Implementación

3.1. Entidades federativas

El artículo segundo transitorio de la reforma constitucional otorgó a las entidades federativas seis meses a partir de la entrada en vigor del Decreto, que fue tres meses después de su publicación, para crear las leyes, instituciones y órganos en materia de justicia para adolescentes.

El plazo constitucional fue inobservado por la mayoría de entidades federativas, siendo Guerrero el último estado en expedir su ley, apenas el 23 de agosto de 2011.

Sin embargo, siendo grave lo anterior, resulta más preocupante aún el contenido de varias de esas leyes, pues violan también los preceptos constitucionales. Es el caso de Tamaulipas, Jalisco y Nayarit que cuentan con procedimientos escritos.

El Distrito Federal, por su parte, tiene un procedimiento oral para delitos no graves y escrito para los graves, lo cual tampoco es propio del debido proceso.

En el Estado de México, sigue habiendo prueba preconstituida, vulnerando el principio de libre valoración, al tasarse desde la ley el peso de cada prueba, siendo por supuesto la confesional, la reina.

Asimismo, las leyes de Colima, Chihuahua y Durango siguen haciendo referencia a los “menores infractores”; incluso desde la denominación de sus legislaciones.

En materia de especialización, es sorprendente cómo Tamaulipas y Nayarit habilitaron una Sala Penal ordinaria para conocer de adolescentes.

El Estado de Colima, a su vez, sólo tiene una agencia del Ministerio Público y un juez especializado para adolescentes, para todos los distritos judiciales; en este tenor, Chihuahua sólo tiene una Sala Unitaria especializada (segunda instancia), en todo el estado.

En Tabasco, a más de la mitad de adolescentes se les ha aplicado una medida de internamiento, cuando su carácter es excepcional.

JUSTICIA PARA ADOLESCENTES, JUSTICIA OLVIDADA

Camacho Quiroz

En materia de prevención, tan sólo Baja California Sur y Chiapas establecen comisiones en este rubro como parte de sus consejos estatales de seguridad pública.

Aunado a las anteriores deficiencias, es importante señalar que éstas se acentúan aún más, en perjuicio de los adolescentes e incluso de las propias víctimas, dado que la mayoría de las conductas antisociales recaen en el ámbito de competencia de las entidades federativas.

3.2. Federación

El párrafo segundo del artículo segundo transitorio de la multicitada reforma constitucional, fijó para la Federación, el plazo de un año para expedir las leyes y establecer las instituciones y los órganos que se requieren en el orden federal, para la implementación del sistema de justicia integral para adolescentes.

El 12 de marzo de 2007 feneció dicho plazo, sin tener ley promulgada. Y peor aún: el 14 de agosto de 2009, fue publicada una nueva reforma al régimen de transitoriedad, esta vez para otorgar un año más a la Federación, mismo que venció el 14 de agosto de 2010. Y seguimos sin ley.

4. Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

4.1. Competencia

Ante la ausencia de una ley federal de justicia para adolescentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las entidades federativas deben conocer de procedimientos instaurados a adolescentes que hayan incurrido en conductas antisociales que sean consideradas como delitos cuya competencia correspondería a las autoridades federales.

Lo anterior quedó sentado mediante el criterio jurisprudencial 1a./J.25/2008, con número de registro 168950, perteneciente a la Novena Época, emitido por la Primera Sala, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Materia Penal, Septiembre de 2008, visible a fojas 177, que a la letra dice:

DELITOS FEDERALES COMETIDOS POR ADOLESCENTES,
MENORES DE DIECIOCHO Y MAYORES DE DOCE AÑOS
DE EDAD. SON COMPETENTES LOS JUZGADOS DE
MENORES DEL FUERO COMÚN (RÉGIMEN DE

Estudios sobre Derechos Individuales y de Grupo

TRANSICIÓN CONSTITUCIONAL). Es fundamental e imprescindible para la determinación del órgano competente para juzgar a un adolescente que ha cometido un delito federal, tomar en consideración la reforma constitucional al artículo 18, publicada en el Diario Oficial de la Federación el doce de diciembre de dos mil cinco, en materia de justicia de menores, especialmente, lo relativo a la instauración de sistemas de justicia de menores en cada orden de gobierno (federal y locales), el reconocimiento del carácter penal educador del régimen, el sistema de doble fuero y que los menores deben ser juzgados necesariamente por una autoridad jurisdiccional que esté inscrita dentro de los poderes judiciales. En esa tesitura, es claro que según el nuevo régimen constitucional, corresponde a cada fuero juzgar los delitos cometidos contra normas de cada uno de los respectivos órdenes jurídicos, conforme a lo que se establezca en la Constitución y en sus propias legislaciones. Así, y vinculando lo anterior con lo dispuesto en el artículo 104, fracción I de la Constitución, conforme al cual son competentes los órganos de justicia federal para conocer de aquellos delitos en los términos de las leyes federales, es de considerarse que en el orden jurídico federal, a la fecha, son dos los ordenamientos que prevén solución a esta cuestión competencial, a saber: la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales, mismos que prevén soluciones contradictorias, pues mientras uno establece la competencia a favor del Consejo de Menores de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (artículo 4, en relación con el 30 bis, fracción XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, según reforma publicada el treinta de noviembre de dos mil en el Diario Oficial de la Federación), el otro lo hace, por regla general, a favor de los tribunales de menores que haya en cada entidad federativa (artículos 500 y 501). Así las cosas y ante la imperatividad de la norma constitucional, tal situación debe resolverse a la luz de su conformidad con el nuevo régimen constitucional, razón por la cual el artículo 4o. de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores

JUSTICIA PARA ADOLESCENTES, JUSTICIA OLVIDADA

Camacho Quiroz

para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, al prever que es competente para juzgar en estos supuestos a un menor el Consejo de Menores dependiente de la administración pública federal, no puede ser considerada admisible como solución al problema competencial en análisis, pues tal órgano no es un tribunal judicial como manda la reforma constitucional en mérito y, en consecuencia y conforme con lo que establecen los artículos 18 y 104, fracción I constitucionales, debe estarse a la diversa regla de competencia que prevé el Código federal adjetivo mencionado, conforme al cual son competentes para conocer de los delitos federales que sean cometidos por adolescentes, los tribunales del fuero común y de no haberlos, los tribunales de menores del orden federal. Lo anterior, hasta en tanto se establezca el sistema integral de justicia de menores y por aquellos delitos que, cometidos durante el anterior régimen constitucional, durante los periodos de *vacatio* y hasta antes del momento indicado, no hayan sido juzgados.”

Lo anterior es cuestionable, ya que la omisión del Congreso de la Unión viola, por un lado, la garantía del debido proceso que debieran tener los adolescentes que llevan a cabo una conducta antisocial considerada como delito federal, ya que una de las características, precisamente, del debido proceso es ser procesado y juzgado por autoridad competente, y en estos casos las entidades federativas no lo son; por otra parte, pareciera que la Suprema Corte se extralimitó en sus funciones, pues hay un mandato expreso de la Constitución que no está sujeto a discusión ni interpretación.

Asimismo, aunque no es materia del presente estudio, vale la pena subrayar que la ausencia de una Ley Federal de Justicia para Adolescentes abre el debate sobre la suficiencia de los mecanismos de protección constitucional vigentes en nuestro país, pues no contamos, por ejemplo, con acciones de inconstitucionalidad por omisión.

Este mecanismo de protección constitucional consiste, *grosso modo*, en impugnar la ausencia de una ley, y que dicha ausencia suponga una violación constitucional. Se trata de un medio de control constitucional relativamente novedoso, en proceso de consolidación y adopción. Desde una perspectiva de

Estudios sobre Derechos Individuales y de Grupo

Derecho Comparado, puede apreciarse que son pocos los países que la han introducido³. En el caso de México en particular, a nivel federal, nuestra Carta Magna no prevé esta figura; no obstante, algunos estados como Veracruz, Tlaxcala, Chiapas y Quintana Roo, ya la han adoptado en sus constituciones políticas.

Sin duda, se trata de un medio de control constitucional de la más alta relevancia, pues éste es el ejemplo claro de cómo por una actitud omisiva del legislador ordinario, se incumplen mandatos constitucionales, generando graves perjuicios al Estado o a los particulares.

4.2. Especialización

El párrafo quinto del artículo 18 constitucional señala claramente que la operación del sistema integral de justicia para adolescentes, deberá estar a cargo de autoridades especializadas, tanto en la procuración como en la impartición de justicia.

Incluso el dictamen del Senado, en su parte considerativa, explica que esta exigencia “responde al principio de especialidad, contenido en el artículo 40.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, de acuerdo con el cual la condición especial de persona en desarrollo que caracteriza a los adolescentes, hace necesaria la existencia de una justicia especializada”.

Así, se especifica también que ello “implica no sólo la exigencia de jueces especializados, sino de todo el aparato encargado de la procuración, administración y ejecución de la justicia penal para adolescentes”.

Sin embargo, la Suprema Corte ha considerado que dicha especialización sólo tiene que ver con el perfil de los operadores del sistema, que debe ser fortalecido a través de capacitación y sensibilización.

Ello se desprende del criterio jurisprudencial P./J. 64/2008, con número de registro 168766, de la Novena Época, emitido por el Pleno, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Materia Constitucional-Penal, Septiembre de 2008, que aparece en la página 625 y es del tenor siguiente:

³ Portugal, Hungría, Brasil, Argentina, Costa Rica y Venezuela, entre otros.

JUSTICIA PARA ADOLESCENTES, JUSTICIA OLVIDADA

Camacho Quiroz

SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. VERTIENTES DE LA ESPECIALIZACIÓN EN SU ACEPCIÓN COMO PERFIL DEL FUNCIONARIO QUE FORMA PARTE DE AQUÉL. La especialización en su acepción relativa al perfil del funcionario, como factor para la obtención de los fines perseguidos por el sistema de justicia juvenil, debe entenderse en dos vertientes: como una capacitación o instrucción multidisciplinaria sobre el sistema de procuración e impartición de justicia juvenil, sus fines, operadores, fases, el fenómeno de la delincuencia juvenil en general y la situación del adolescente que delinque con conocimiento de los derechos reconocidos a los menores y de las modalidades que adquiere el procedimiento, esto es con conocimiento especializado en la materia y con énfasis particular y preponderantemente al aspecto jurídico y, además, como un perfil especial en cuanto al trato y actitud humanitaria hacia el adolescente.

Con esta interpretación, se violan también las Reglas de Beijing, específicamente su numeral 22, relativo a la necesidad de personal especializado y capacitado, que detalla en el punto 22.1 que para garantizar la adquisición y el mantenimiento de la competencia profesional necesaria a todo el personal que se ocupa de casos de menores, se impartirá enseñanza profesional, cursos de capacitación y otros sistemas adecuados de instrucción.

En el comentario anexo a este precepto, se explica que es indispensable que los operadores del sistema de adolescentes tengan, por lo menos, una formación interdisciplinaria mínima, lo que es tan importante “como a la especialización orgánica” y la independencia de la autoridad competente.

Claramente, el criterio jurisprudencial del máximo tribunal está alejado del espíritu de la reforma constitucional y los instrumentos internacionales que la inspiraron, pero lo más preocupante es que se ha convertido en una especie de pretexto para los estados, como el caso de Tamaulipas y Nayarit, que habilitaron una Sala Penal ordinaria para conocer de adolescentes, como quedó asentado en apartados anteriores.

4.3. Medidas de internamiento

Las medidas de internamiento sólo son aplicables a adolescentes a partir de los 14 años, y por un breve término; sin embargo, las legislaciones locales han

Estudios sobre Derechos Individuales y de Grupo

establecido sus propios mínimos y máximos, enfrentándose a casos en los que un adolescente al que le ha sido impuesta una medida de internamiento, durante su cumplimiento ha alcanzado la mayoría de edad penal, surgiendo con ello un debate sobre si dichas personas deben ser trasladadas a centros penitenciarios para adultos, o concluir su internamiento en las instituciones de adolescentes.

En este sentido, la Suprema Corte ha sostenido que lo procedente es reubicarlo de manera que se asegure su separación de los demás internos, sin importar el lugar en que se cumplimente la medida. Lo anterior puede apreciarse en el criterio jurisprudencial P./J. 74/2008, con número de registro 168416, de la Novena Época, aprobado por el Pleno, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Materia Constitucional-Penal, Noviembre de 2008, visible a fojas 1205, que dice:

SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. SI DURANTE LA FASE DE EJECUCIÓN DE LA MEDIDA DE INTERNAMIENTO, EL SENTENCIADO ALCANZA LA MAYORÍA DE EDAD, DEBERÁ CUMPLIMENTARLA SEPARADO DEL RESTO DE LOS INTERNOS. Conforme a las Reglas de Beijing, 13.4, y IV, apartado C, numeral 28, de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, y al artículo 37, inciso c), de la Convención sobre los Derechos del Niño, tratándose de penas privativas de la libertad, cuando el menor sentenciado cumpla la mayoría de edad mientras compurga la pena, procede reubicarlo de manera que se asegure su separación de los demás internos. Así, con independencia del lugar en que se cumplimente la medida de internamiento, esto es, que permanezca en el centro de internamiento para menores o sea trasladado a un lugar de reclusión para adultos, debe permanecer separado del resto de los internos, pues durante la etapa de aplicación y ejecución de las medidas de tratamiento impuestas al menor, las autoridades deben velar porque las garantías que componen el sistema integral de justicia no pierdan vigencia. Además, acorde con la Convención sobre los Derechos del Niño, todo menor privado de libertad debe estar separado de los adultos, a

JUSTICIA PARA ADOLESCENTES, JUSTICIA OLVIDADA
Camacho Quiroz

menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, teniendo derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales, principio que encuentra justificación en las diversas características físicas y psicológicas de los jóvenes reclusos, las cuales, en ocasiones y con apoyo en el criterio del interés superior del menor, permiten justificar medidas de clasificación, lo que hace posible que se les preste una asistencia más adecuada.

Dicho criterio, como los anteriores, son opuestos a la reforma constitucional y transgreden tanto la Convención de los Derechos del Niño, paradójicamente invocada, como el principio de interés superior del menor. Precisamente, su artículo 37, inciso c, establece que los Estados parte velarán porque:

c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales.

Como puede advertirse, no hay una regla específica contenida en los instrumentos internacionales; sin embargo sí se alude a la separación entre adolescentes y mayores de edad, pero si se trata de un adolescente que en cumplimiento de una medida de internamiento ha alcanzado la mayoría de edad, resulta ilógico que en automático sea trasladado a un centro de readaptación social, pues éstos están reservados a quienes purgan sentencias por delitos, o bien se encuentran privados de su libertad con motivo de una prisión preventiva; ninguno de estos supuestos se actualiza en la hipótesis en análisis.

Por lo anterior, considero que para un efectivo cumplimiento del mandato constitucional, lo ideal sería que los adolescentes que alcancen la mayoría de edad, en todo caso y previo análisis, sean separados de éstos, pero en los mismos centros de internamiento, pues trasladarlos a centros para adultos sólo arruinará la reintegración intentada, corriendo el riesgo de que se

Estudios sobre Derechos Individuales y de Grupo

contaminen con políticas de readaptación social que, es sabido por todos, no funcionan.

5. Dos problemas más

5.1. La justicia para adolescentes y el sistema procesal acusatorio

Un reto adicional en materia de justicia para adolescentes tiene una relación directa con la reforma constitucional de julio de 2008, pues ésta incorpora el sistema acusatorio, incluyendo sus principios rectores, características esenciales, casos de excepción y bases rectoras, dando una *vacatio legis* de hasta ocho años para su implementación.

Al día de hoy, más de la mitad de las entidades federativas tienen ya el sistema acusatorio vigente o en vías de implementación y consolidación; sin embargo, la mayoría también ya contaba con legislaciones procesales de adolescentes, lo que se ha traducido en contradicciones entre un modelo y otro, haciendo que los sistemas de justicia para adolescentes se encuentren desfasados e incluso presenten violaciones en su perjuicio, al conservar resquicios del sistema mixto-inquisitivo.

Peor aún es el escenario, tratándose de entidades federativas donde no ha sido implementado el nuevo sistema pues, como es predecible, se presentan muchos supuestos más que van en detrimento de un sistema garantista para aquellos adolescentes que incurrir en conductas antisociales.

Se requiere de gran audacia jurídica y voluntad política para hacer una revisión en paralelo de ambas legislaciones, y sanear los vicios existentes.

5.2. Adolescentes y delincuencia organizada

Una realidad que aqueja al país es la delincuencia organizada, y la cada vez más creciente participación de menores de edad en este tipo de actividades, resulta evidente.

Según datos del Sistema Institucional de Información Estadística de la Procuraduría General de la República, en lo que va de este sexenio han sido detenidos alrededor de 27 mil menores de edad por delitos federales y locales, y al menos 12 mil de ellos afrontan juicios por homicidios dolosos.

Los delitos en los que se ven involucrados, por lo general, son contra la salud, portación de armas de fuego, delincuencia organizada, operaciones con recursos de procedencia ilícita y secuestro.

JUSTICIA PARA ADOLESCENTES, JUSTICIA OLVIDADA

Camacho Quiroz

La problemática es evidente, y es que en la mayoría de los casos, se trata de adolescentes que viven en condiciones precarias, que no tienen opciones educativas ni posibilidades de acceder a un empleo formal digno, además de que se encuentran rodeados de un entorno social permeado por la delincuencia, las drogas y la ausencia de valores.

Es imperioso diseñar políticas de prevención eficaces, que abarquen todas estas circunstancias, y que sean estructuradas de manera integral, para evitar que muchos jóvenes que hoy viven en estas condiciones, sean encauzados hacia un camino diferente, o inevitablemente, terminarán incrementando la cifra de menores reclutados por el crimen organizado, con la indiferencia del Estado.

Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, conocidas como Directrices de RIAD, adoptadas el 14 de diciembre de 1990, si bien no son un instrumento vinculante para los Estados que conforman el Sistema de Naciones Unidas, sí constituyen un documento de suma trascendencia e interés para la implementación de una política preventiva eficiente.

En ellas, se afirma que “la prevención de la delincuencia juvenil es parte esencial de la prevención del delito en la sociedad”, pues “si los jóvenes se dedican a actividades lícitas y socialmente útiles, se orientan hacia la sociedad y enfocan la vida con criterio humanista, pueden adquirir actitudes no criminógenas”.

Asimismo, se señala que “los jóvenes deben desempeñar una función activa y participativa en la sociedad y no deben ser considerados meros objetos de socialización o control”; debiendo “reconocerse la necesidad y la importancia de aplicar una política progresista de prevención de la delincuencia, así como de estudiar sistemáticamente y elaborar medidas pertinentes que eviten criminalizar y penalizar al niño por una conducta que no causa graves perjuicios a su desarrollo ni perjudica a los demás”.

Como elementos indispensables de una política de prevención, las Directrices de RIAD sugieren la incorporación de al menos seis medidas:

- 1) La creación de oportunidades, en particular educativas, para atender a las diversas necesidades de los jóvenes y servir de marco de apoyo para velar por el desarrollo personal de todos los jóvenes, en particular de aquellos

Estudios sobre Derechos Individuales y de Grupo

que están patentemente en peligro o en situación de riesgo social y necesitan cuidado y protección especiales.

- 2) La formulación de doctrinas y criterios especializados para la prevención de la delincuencia, basados en las leyes, los procesos, las instituciones, las instalaciones y una red de servicios, cuya finalidad sea reducir los motivos, la necesidad y las oportunidades de comisión de las infracciones o las condiciones que las propicien.
- 3) Una intervención oficial que se guíe por la justicia y la equidad, y cuya finalidad primordial sea velar por el interés general de los jóvenes.
- 4) La protección del bienestar, el desarrollo, los derechos y los intereses de todos los jóvenes.
- 5) El reconocimiento del hecho de que el comportamiento o la conducta de los jóvenes que no se ajustan a los valores y normas generales de la sociedad son con frecuencia parte del proceso de maduración y crecimiento y tienden a desaparecer espontáneamente en la mayoría de las personas cuando llegan a la edad adulta.
- 6) La conciencia de que, según la opinión predominante de los expertos, calificar a un joven de "extraviado", "delincuente" o "predelincuente" a menudo contribuye a que los jóvenes desarrollen pautas permanentes de comportamiento indeseable.

La intervención por parte de las autoridades para lograr la consolidación de un efectivo sistema integral de justicia para adolescentes es inaplazable, y para lograrlo debe atenderse desde la prevención hasta la reintegración social de quienes incurren en conductas antisociales. Los jóvenes tienen derecho a ello, y a la sociedad le urge que así sea.