

OBLIGACIONES INTERNACIONALES DE MÉXICO EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL JUVENIL *

Juan José Gómez Camacho

Desde la adopción y ratificación casi universal de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) en 1990, los Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU) han modificado su legislación interna, en materia de justicia juvenil, para garantizar los derechos de los niños establecidos en la convención y otros instrumentos internacionales.

En países donde han tenido lugar esas reformas legislativas, se han llevado a cabo los primeros pasos hacia un mayor reconocimiento de los derechos de los niños. No obstante, las diferencias entre la legislación y la práctica son abundantes. Muchos niños no tienen acceso al debido proceso, son detenidos en condiciones degradantes o sujetos a violencia por parte de guardias y policías, y algunos son condenados a la pena de muerte.

Alrededor del mundo, las principales críticas hechas a los sistemas legales se refieren a las fallas sobre el acceso a la justicia para los menores ya que, por lo general, dichos sistemas no garantizan la representación legal del menor¹ o violan el principio internacional que indica que la privación de su libertad debe ser una medida de último recurso y por el menor tiempo posible.²

* El autor es actualmente Embajador de México en Singapur, fue Director General de Derechos Humanos y Democracia de la SRE, ponencia presentada durante el Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos de los Niños. Monterrey, Nuevo León, octubre de 2005.

¹ *Cfr.* en este sentido la obligación contenida en el Artículo 37 (a) de la Convención de los Derechos del Niño (CDN).

² *Cfr.* en este sentido el Artículo 37 (b) de la CDN; las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores; las Directrices de las Naciones

En diversas partes del mundo se han documentado casos en los que las condiciones de detención de los menores son deplorables y constituyen flagrantes violaciones de los derechos humanos. En dichos lugares, los menores son sujetos al uso de fuerza excesiva, reciben inadecuados cuidados de salud física y mental, y casi no son provistos de educación. Esos menores constantemente son ubicados en instalaciones junto con los adultos, exponiéndolos a abusos físicos y sexuales.

A continuación se presentan los principios internacionales generales en materia de justicia penal para menores, los cuales encuentran su fundamento en la CDN, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos,³ las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing)⁴ y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad).⁵

Todas las normas señaladas contienen previsiones contra la discriminación, hacen énfasis en la reintegración social de los menores infractores y subrayan la importancia de tener personal capacitado para el tratamiento de los menores infractores en los sistemas de justicia, así como en los programas y acciones de política gubernamental.

Cabe señalar que los órganos internacionales de derechos humanos, en particular los del sistema interamericano, han analizado y sancionado casos en los que se presume la falta de cumplimiento por parte de los Estados en materia de protección de los menores en conflicto con la ley.⁶

Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil; y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad.

³ Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Ginebra, 1955), y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) del 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) del 13 de mayo de 1977

⁴ Adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre de 1985.

⁵ Adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1990.

⁶ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe Anual de 1991, indica que “Un niño privado de su libertad no deberá estar en establecimientos de adultos. El sistema carcelario es hoy un factor fundamental para el inicio de una carrera delictuosa, puesto que así como la prisión aplica programas para corregir a los infractores, también pone en práctica mecanismos que solidifican la delincuencia”.

A. EL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO

Tanto la CDN como otras normas internacionales se sustentan en el principio del interés superior del niño, haciendo énfasis en el respeto a la dignidad de los menores privados de la libertad debido a causas penales o administrativas. En ese sentido, las Reglas de Beijing establecen como objetivos de los sistemas de justicia para menores, el bienestar de éstos y el “principio de la proporcionalidad”, que restringe las sanciones punitivas y se expresa principalmente mediante la fórmula que indica que el autor ha de llevarse su merecido según la gravedad del delito, y delimita el alcance de las facultades discrecionales de modo que los que adoptan determinaciones puedan tomar las medidas que estimen más adecuadas en cada caso particular.

B. DERECHOS DE LOS NIÑOS EN RELACIÓN CON
LA PRIVACIÓN DE SU LIBERTAD

Antes de la adopción de la CDN, en 1989,⁷ en el seno de las Naciones Unidas se elaboraron las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, una serie de lineamientos que establecen las condiciones básicas que deben satisfacer los centros de detención. A pesar de contener algunas previsiones aplicables a los menores reclusos en los centros de detención,⁸ el enfoque principal se dirige a los adultos.

Posteriormente, para combatir los abusos a los que están expuestos los menores infractores y mejorar los sistemas de administración de justicia orientados hacia los menores en conflicto con la ley, la comunidad internacional ha desarrollado una serie de instrumentos y normas en las que se enuncian los principios y obligaciones de los Estados.

⁷ La Convención entró en vigor el 2 de septiembre de 1990. México se adhirió a dicho instrumento el 26 de enero de 1990, depositando el instrumento de ratificación correspondiente el 21 de septiembre de 1990.

⁸ El párrafo 21.1 de esas reglas señala que los reclusos jóvenes, y otros cuya edad y condición física lo permitan, recibirán durante el periodo reservado al ejercicio educación física y recreativa. El apartado C, relativo a la prisión preventiva, indica en su párrafo 85.2) que los acusados jóvenes serán mantenidos separados de los adultos y, en principio, serán detenidos en establecimientos distintos.

Dentro del Sistema Interamericano, si bien no existe un mecanismo o instrumento específicamente enfocado hacia el tratamiento de los menores en conflicto con la ley, la Convención Americana dispone en su Artículo 19 que todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, la sociedad y el Estado.

Asimismo, en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos existe la Relatoría sobre los derechos de las personas privadas de la libertad en las Américas, cuyo mandato incluye informarse sobre la situación de todo tipo de personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión en los Estados miembros, por cualquier fuente fidedigna de información, independientemente de la edad, sexo o condición de encarcelamiento o privación de la libertad; y visitar los lugares de detención o centros de privación de la libertad para menores de edad, aun sin previo aviso a las autoridades carcelarias.

Derivado de lo anterior, se identifican los siguientes derechos del menor en relación con la privación de su libertad.

• DERECHO A SER UBICADO EN INSTALACIONES
SEPARADAS DE LOS ADULTOS

Todo niño privado de la libertad debe estar separado de los adultos,⁹ a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño.

Dentro del Sistema Interamericano, en 1999 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos resolvió respecto de un caso sobre menores detenidos en Honduras, relativo a la detención ilegal de niños callejeros y su envío a la cárcel central de Tegucigalpa –donde fueron ubicados en celdas junto con adultos–, que a partir de enero de 1995 la detención de menores en centros penales para adultos se había dado con la anuencia total del Estado.

La Comisión recomendó al Estado hondureño que adoptara diversas medidas, entre las que se incluye completar la investigación, procesar y

⁹ *Cfr.* por ejemplo, el Artículo 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual señala que cuando los menores puedan ser procesados, deben estar separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados.

sancionar a los funcionarios públicos responsables de ordenar o consentir la práctica consistente en internar a menores de edad en centros penales para adultos, y a aquellos que, desobedeciendo órdenes expresas, dieron continuidad a la misma. Asimismo, se recomendó reparar los daños producidos por las violaciones identificadas, incluyendo el pago de una indemnización compensatoria a los menores que estuvieron detenidos con adultos en los centros penales de Honduras.

- MANTENER CONTACTO CON SU FAMILIA

Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos establecen que el menor sometido a detención tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y visitas, salvo circunstancias excepcionales.

- NO SER PRIVADO DE SU LIBERTAD DE MANERA ARBITRARIA O ILEGAL

La Convención de los Derechos del Niño, como medida de protección, establece que ningún menor sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente; para ello la detención, el encarcelamiento o la prisión de un menor debe llevarse a cabo de conformidad con la ley y utilizarse sólo como medida de último recurso, y durante el periodo más breve que proceda.

- NO SER SOMETIDO A TORTURA O MALOS TRATOS. NO SER CONDENADO A LA PENA CAPITAL NI A PRISIÓN PERPETUA

El Artículo 37 de la Convención establece la obligación de los Estados Parte de velar porque ningún niño sea sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni imponer la pena capital¹⁰ ni la prisión perpetua, sin posibilidad de excarcelación, a delitos cometidos por menores de 18 años de edad.

¹⁰ *Cf.* Reglas de Beijing, de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 6, párrafo quinto.

Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, (Directrices de Riad), establecen que los gobiernos deberán promulgar y aplicar leyes que prohíban la victimización, los malos tratos y la explotación de los niños y jóvenes, así como su utilización para actividades delictivas. Asimismo, con el fin de impedir que la estigmatización, victimización y criminalización de los jóvenes prosiga, las Directrices señalan la obligación de los Estados de promulgar leyes que garanticen que ningún acto que no sea considerado delito ni sea sancionado cuando lo comete un adulto, se considere delito ni sea objeto de sanción cuando es cometido por un joven.

Por su parte, las Reglas de Beijing prohíben de manera explícita la aplicación de penas corporales.¹¹

• DERECHO A LA UTILIZACIÓN DE MEDIDAS SUSTITUTORIAS

El Artículo 37 de la Convención establece los derechos mínimos que deben garantizarse para los menores en conflicto con la ley, además de otras previsiones como la realización de medidas apropiadas para promover la elaboración y aplicación de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicas para los menores infractores, en particular respecto de las medidas sustitutorias para su tratamiento.

Por lo que se refiere al último punto, la visión internacional sobre el tratamiento de los menores infractores se ha modificado, dando mayor importancia a la utilización de medidas sustitutorias, toda vez que la aplicación de sanciones de tipo carcelario han demostrado claramente su ineficacia. Dichas medidas incluyen la supervisión estricta, la custodia permanente, la asignación a una familia o el traslado a un hogar o a una institución educativa.¹²

¹¹ De acuerdo con el Artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

¹² Las Directrices de Riad señalan que los criterios para autorizar una intervención oficial de esta índole deberán definirse estrictamente y limitarse a las situaciones siguientes: cuando el menor haya sufrido lesiones físicas causadas por los padres o tutores; cuando haya sido víctima de malos tratos sexuales, físicos o emocionales por parte de los padres o tutores; cuando haya sido descuidado, abandonado o explotado por los padres o tutores; cuando se vea amenazado por un peligro físico o moral debido al comportamiento de los padres o tutores; y cuando se haya manifestado en el propio comportamiento del menor

- DERECHOS ESPECÍFICOS: ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS, SALUD, EDUCACIÓN, RESPETO A LA INTIMIDAD

En 1990 se adoptaron las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de la libertad, las cuales sostienen como perspectiva fundamental que el sistema de justicia de menores debe respetar los derechos y la seguridad de los menores, y fomentar su bienestar físico y mental.

Las Reglas establecen lineamientos respecto al trato y los derechos de los menores detenidos, ya sean sentenciados o en prisión preventiva, así como las condiciones que deben existir en los centros de detención para garantizar el respeto de sus derechos humanos, incluyendo servicios médicos, acceso a servicios básicos, respeto a su intimidad y derecho a la educación.

- PROHIBICIÓN DEL RECURSO A INSTRUMENTOS DE COERCIÓN Y A LA FUERZA CON CUALQUIER FIN

Las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de la libertad establecen la prohibición del recurso a instrumentos de coerción y a la fuerza con cualquier fin. Asimismo, delimitan los procedimientos disciplinarios que pueden ser aplicados en los centros de detención para menores.

- ESTABLECIMIENTO DE UNA EDAD PENAL MÍNIMA

El Artículo 37 de la Convención de los Derechos del Niño señala la obligación de los Estados de establecer una edad penal mínima.

un grave peligro físico o psicológico para él mismo y ni los padres o tutores, ni el propio menor, ni los servicios comunitarios no residenciales puedan hacer frente a dicho peligro por otro medio que no sea la reclusión en una institución.

C. DERECHOS PROCESALES DEL MENOR

En materia de administración de justicia para menores, se han establecido los siguientes derechos de los menores sometidos a proceso legal.

- RESPETO DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES
EN EL PROCESO JUDICIAL

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), hacen énfasis en el respeto de los derechos de los menores en todas las etapas del proceso judicial, tales como la presunción de inocencia, el derecho a ser notificado de las acusaciones, el derecho a no responder, el derecho al asesoramiento, el derecho a la presencia de los padres o tutores, el derecho a la confrontación con los testigos y a interrogar a éstos, y el derecho de apelación ante una autoridad superior.

Parte importante de las Reglas de Beijing son los Principios rectores de la sentencia y la resolución, de acuerdo con los cuales la decisión de la autoridad competente se ajustará en los casos de menores infractores. Dichos principios incluyen el estudio cuidadoso antes de la imposición de restricciones a la libertad personal del menor, reduciéndolas al mínimo posible y sólo en los casos en que el menor sea condenado por un acto grave en el que concurra violencia contra otra persona, o por la reincidencia al cometer otros delitos graves, y siempre que no haya otra respuesta adecuada.

La CDN señala en su Artículo 11 el derecho del menor a ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que le afecte, ya sea directamente o por medio de un representante o un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

En el seno de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se analizó el *Caso del Instituto de Reeducción del Menor contra el Gobierno de Paraguay*. En esa ocasión, en 2004, la Corte emitió una sentencia relativa a las condiciones de detención del Instituto.

La Corte decidió, en consulta con la sociedad civil, que el Estado debía realizar, en el plazo de seis meses, un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional y una declaración que contuviera la

propuesta de una política de Estado de corto, mediano y largo plazo en materia de niños en conflicto con la ley, que fuera plenamente consistente con los compromisos internacionales de Paraguay. Asimismo, determinó que el Estado debía pagar la cantidad total de 953 mil dólares, o su equivalente en moneda nacional del estado, por concepto de daño material, más 2 millones 706 mil dólares, o su equivalente en moneda nacional del estado, por concepto de indemnización del daño inmaterial.

D. PREVENCIÓN DEL DELITO Y REINTEGRACIÓN SOCIAL

Un punto esencial en el tratamiento de los menores en conflicto con la ley es promover la reintegración social del niño. En este sentido, las Directrices de Riad hacen hincapié en el principio de que la prevención de la delincuencia juvenil es parte esencial de la prevención del delito en la sociedad. Para ello, las Directrices señalan la obligación de los Estados de formular, en todos los niveles de gobierno, planes generales de prevención que comprendan; el análisis a fondo del problema; reseñas de programas y servicios; facilidades y recursos disponibles; funciones bien definidas de los organismos, instituciones y personal competentes que se ocupen de las actividades preventivas; mecanismos para la coordinación adecuada de las actividades de prevención entre los organismos gubernamentales y no gubernamentales; políticas, estrategias y programas, basados en estudios de pronósticos, que sean objeto de vigilancia permanente y evaluación cuidadosa en el curso de su aplicación; métodos para disminuir eficazmente las oportunidades de cometer actos de delincuencia juvenil; la participación de la comunidad mediante una amplia gama de servicios y programas; la participación de los jóvenes en las políticas y los procesos de prevención de la delincuencia juvenil, incluida la utilización de los recursos comunitarios; y la aplicación de programas de autoayuda juvenil y de indemnización y asistencia a las víctimas. Por su parte, las Reglas de Beijing incluyen medidas de política social para la prevención del delito.

SITUACIÓN EN MÉXICO

En el caso de México, el Comité de los Derechos del Niño¹³ ha señalado su preocupación porque:

- a) No todas las leyes federales y estatales se ajustan a los principios y disposiciones de la Convención, especialmente en lo que atañe a la baja edad de la responsabilidad penal;
- b) La privación de la libertad no se utiliza sistemáticamente como último recurso;
- c) A menudo se encierra a los niños junto con adultos en las comisarías de policía;
- d) Los casos se tramitan lentamente;
- e) Las condiciones en los centros de detención son muy insatisfactorias;
- f) Los delincuentes juveniles no tienen suficiente acceso a la asistencia jurídica;
- g) Las medidas de rehabilitación para los delincuentes juveniles son insuficientes;
- h) La vigilancia y la supervisión en los centros de detención son insuficientes;
- i) El personal adiestrado en los centros de detención es limitado.

Asimismo, el Comité recomendó al Estado mexicano que:

- a) Aplique efectivamente un sistema de justicia de menores, conforme con la Convención y con otras normas internacionales conexas;
- b) Garantice el mejoramiento de las condiciones de los niños que viven en las cárceles y los centros de detención;
- c) Cree centros para la rehabilitación de los niños que viven en conflicto con la justicia;
- d) Prohíba el empleo de la violencia por parte de los agentes del orden público;
- e) Se cerciore de que la privación de la libertad se utiliza sólo como último recurso;

¹³ Derivado del Artículo 43 de la Convención de los Derechos del Niño.

- f) Garantice el rápido acceso a la justicia para los niños en detención preventiva;
- g) Conciba soluciones distintas de la privación de la libertad;
- h) Refuerce los programas de formación sobre normas internacionales para los jueces, los profesionales y el personal que trabaja en el ámbito de la justicia para menores.

Además, el Comité sugirió que el Estado mexicano estudie la posibilidad de buscar asistencia técnica por parte de, entre otros, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Centro de Prevención del Delito Internacional, el *United Nations International Children's Emergency Fund* (UNICEF) y la Red Internacional de Justicia de Menores, por conducto del Grupo de Coordinación sobre Justicia de Menores.

Al respecto, el Gobierno de México ha llevado a cabo diversas medidas para atender las recomendaciones del Comité. Sin embargo, aún queda mucho por hacer.

CONCLUSIONES

México es parte de los instrumentos internacionales (tanto del Sistema Interamericano como del Sistema de las Naciones Unidas) que velan por proteger los derechos de los menores que han sido privados de su libertad o están en conflicto con la ley.

En ese sentido, todas las disposiciones relativas al tratamiento de dichos menores, ya sea dentro de los centros de detención o bajo alguna medida sustitutoria, son aplicables al Estado mexicano, por lo que se requiere llevar a cabo un análisis profundo de las fallas existentes en el sistema de justicia nacional, con el objetivo de garantizar de manera plena los derechos humanos de los menores en conflicto con la ley y mejorar el tratamiento proporcionado a los menores detenidos.