

MENORES INFRACTORES*

Con la cálida —en más de un sentido— hospitalidad de Manzanillo, se desarrolló el Quinto Congreso Nacional sobre Menores Infractores, al que se dio mi nombre, en una expresión de amistosa generosidad que agradezco a las autoridades de Colima —gobierno y Universidad Autónoma— y a los organizadores del Distrito Federal: el Consejo para Menores que preside, con inteligencia y dedicación, la doctora Ruth Villanueva Castilleja. Los promotores del Congreso han sabido mantener, en sucesivos encuentros nacionales, el interés por los asuntos que conciernen a los jóvenes infractores: un grupo que se mueve en la penumbra de las políticas públicas y de las atenciones sociales. No se trata, por cierto, de un espacio al que llegue fácilmente el cuidado de las autoridades y el aprecio de la sociedad. Nada que tenga que ver con criminalidad, antisocialidad, marginalidad violenta, puede generar simpatía. Lo comprendo. Pero debiera generarla la prevención del delito y el tratamiento de los infractores —eso que llamamos rehabilitación—, porque del éxito que aquí se tenga depende, en buena medida, la seguridad de nuestros pasos y la tranquilidad de nuestro sueño.

El tema de los menores que infringen la norma penal —y también de los ignorados, los abandonados, los olvidados, para ponerlo con las palabras que utilizó Buñuel en una de sus magníficas películas mexicanas— tiene muy antigua raíz. ¿Cuándo no hubo niños, adolescentes o jóvenes que acompañaran y secundaran —e incluso precedieran— a los adultos en sus correrías criminales? La literatura picaresca está colmada de ejemplos exuberantes: pequeños de la mala vida, como alguna vez se diría, que ganaban en malicia a sus mayores y eran capaces de cualquier diablura: unas diabluras, por cierto, que podían abarcar faltas pequeñas y delitos mayores. Los Lazarillos

* Intervención en el acto inaugural del V Congreso Nacional sobre Menores Infractores, organizado por el Consejo de Menores y el Gobierno del Estado de Colima, Manzanillo, 10. de agosto de 2001.

de Tormes se multiplicaron. Pericos sarnientos hubo a montones. Poblaron los caminos, vagaron en las ciudades, habitaron las prisiones en la época en que ahí se hacinaban niños y adultos, varones y mujeres, enfermos y sanos, locos y cuerdos, criminales y deudores, en esa densa promiscuidad que sólo puede hallarse en las cárceles primitivas y en las cortes de los milagros. Estas y aquéllas se hallan comunicadas por el puente de la existencia, que moviliza en ambas direcciones a sus habitantes comunes.

Por mucho tiempo se consideró que los menores eran culpables de las conductas en que incurrían, exactamente como lo son los adultos. Sin embargo, fue frecuente que se les diera un trato punitivo más benigno, en función de su deficiente discernimiento. Como no parecía posible identificar y medir, caso por caso, el discernimiento de los sujetos, se optó alguna vez por establecer una línea divisoria, más o menos razonable —pero también más o menos caprichosa—, que sería la frontera entre la mayoría y la minoría de edad penal. En otros términos, frontera entre la edad que determina la intervención de las autoridades ordinarias y la aplicación de las leyes penales, con todo su rigor, o bien, la intervención de otro género de autoridades y la aplicación de un orden jurídico diferente, “hecho para los menores”, más benigno o más racional. Siempre ha sido un tema relevante la fijación de esa edad: el punto en el que comienza y el punto en el que termina. No se trata de una decisión sin importancia, ni para la sociedad ni para los menores cuya suerte puede depender de lo que resuelva el legislador.

A lo largo de muchos siglos —la mayoría, obviamente—, los mismos tribunales que juzgaban a los adultos sometían a juicio a los menores, aunque fuesen más indulgentes con éstos. Sin embargo, finalmente se llegó a la conclusión de que los niños y adolescentes infractores no son “minúsculos adultos”, sino personas con características singulares, que por ello requieren una actuación diferente, en su propio bien, pero asimismo en beneficio de la sociedad. De ahí que se crearan tribunales especiales para menores infractores, que acabarían por proliferar en todos los países. Se suele decir que el primer tribunal para menores, propiamente, se instaló en el condado de Cook, Illinois, en 1899. Antes hubo, por supuesto, instituciones

precursoras. Entre éstas figuran algunas de nuestra tradición cultural y jurídica, como el Padre de Huérfanos, establecido en Valencia, en 1337, por Pedro IV de Aragón, y el sistema correccional de los Toribios, de Sevilla, instalado por Toribio Velasco en 1725.

En México, el sistema para menores infractores evolucionó lentamente a lo largo de la primera mitad del siglo XX. Don Antonio Ramos Pedrueza, conecedor de los avances que se producían en los Estados Unidos, propuso a la Secretaría de Gobernación, en 1908, el establecimiento de jueces para menores. En 1920, al analizarse el proyecto de reformas a la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal, se sugirió instituir un Tribunal Protector del Hogar y de la Infancia. Por fin, en 1823 se creó en San Luis Potosí el primer Tribunal para Menores, y en 1824 se constituyó en el Distrito Federal la Junta Federal de Protección a la Infancia. La pica en Flandes la puso, pues, San Luis Potosí, que merece reconocimiento a su posición de avanzada (como en el siglo pasado, al anticipar lo que en nuestros días sería el *ombudsman* mexicano, a través de la Procuraduría de Pobres, fundada por Ponciano Arriaga). Se caminaba, poco a poco, pero se caminaba al fin. Dos notables impulsores de progresos en esta materia, la señora Guadalupe Zúñiga de González y el recordado médico psiquiatra Roberto Solís Quiroga —hermano de un distinguido jurista y sociólogo que también ha dejado buena huella en este terreno: Roberto de los mismos apellidos— alentaron la formación de un Tribunal Administrativo para Menores, reglamentado en 1926.

La época moderna de la jurisdicción para menores infractores —en México— comienza en 1928, al expedirse la Ley sobre Previsión Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal, conocida con el nombre de su promotor, Primo Villa Michel. A ese ordenamiento seguirían otros tres, que han sido los rectores de la materia en el plano federal y en la Ciudad de México, y que han influido decisivamente en el rumbo de las correspondientes instituciones. En el largo inicio, éstas fueron denominadas tribunales, luego consejos tutelares y últimamente consejos —a secas— para menores infractores, cuando se creyó, con notorio error, que “tutelar” a los menores significa, necesariamente, someterlos a un abuso, privarlos de las garan-

tías debidas a todas las personas, y también, desde luego, a los menores de edad que enfrentan la actuación del Estado en un procedimiento que se asemeja al penal. No deja de ser interesante examinar este punto de vista, con sus consecuencias, en relación con el tránsito del Estado social de bienestar, que se erigió en “tutor”, al Estado vigilante, que se erige en policía y tribunal.

El tema de los menores infractores, hoy día, enfrenta una serie de cuestiones pendientes de solución adecuada y conveniente, aunque haya desarrollos interesantes en direcciones pertinentes. Una de esas cuestiones, a la que ya aludí, es la definición sobre la edad límite para que se pueda decir que el sujeto es un “menor infractor”, no un niño —hacia abajo— excluido de cualquier actuación judicial o cuasijudicial, o un adulto —hacia arriba— del que deben ocuparse el Ministerio Público y los tribunales penales. Esta decisión no puede tomarse caso por caso. Es necesario trazar una raya general. En la historia del derecho, la tendencia persistente ha sido hacia la elevación de la edad para el acceso a la justicia penal. Bajo el Código Penal mexicano de 1871, que rigió hasta 1929, había una presunción de que el menor había delinquido con discernimiento si se hallaba entre los 9 y los 14 años de edad, y quedaba forzosamente sujeto a la justicia penal después de esta última edad. En 1928 se elevó la edad a 15 años. En 1929 subió de nuevo: 16 años. Y en 1931 se fijó en 18 años. Así se redujo el horizonte del derecho penal a favor de un orden diferente, al que ahora se titula con una palabra curiosa: “minoril”. Si se toma en cuenta el universo que abarca este derecho de menores, se llegaría a la conclusión de que constituye, quizás, un derecho mayoritario.

Por varias décadas se admitió sin salvedad, en la República entera, que 18 años era la edad adecuada para establecer la frontera entre el adulto delincuente y el menor infractor. Empero, la alarma que causaron algunos delitos graves cometidos por menores de edad y la impotencia para enfrentar el problema con las instituciones especiales destinadas a los menores infractores, impulsaron reformas en varias entidades federativas. Así se retornó al pasado, reduciendo la edad de acceso a la justicia de adultos. Con ello retrocedimos: se amplió de nuevo el horizonte del derecho penal. Nos deslizamos en

la desacertada creencia de que la reaparición del sistema penal podría lograr buenos resultados en la prevención de la delincuencia de menores y el tratamiento de los infractores. Obviamente, no es así. En la actualidad, la mayoría de los Estados —más la Federación y el Distrito Federal— se mantiene fiel a los 18 años (aunque de cuando en cuando se eleven algunas pretensiones erróneas que buscan reducir esa referencia). Varios Estados han optado por 16 años, y uno más —Tabasco— por 17.

Es fácil comprender que semejante heterogeneidad en nada contribuye al buen manejo de esta materia. Por el contrario, introduce soluciones perturbadoras. Es absurdo que quien es considerado infractor en cierto punto del país, no lo sea en otro, a unos cuantos kilómetros o a unos pocos metros de distancia. Basta con atravesar la frontera entre dos entidades para que se modifique radicalmente el sistema jurídico aplicable a una persona. Es igualmente absurdo que en el territorio de un mismo Estado el sujeto sea reo de la justicia penal local si comete un delito del fuero común (cuando la edad penal prevaleciente en esa entidad sea 16 o 17 años), pero no lo sea si comete uno del fuero federal (porque en éste se requiere haber cumplido 18 años). Claro está que la urgente uniformidad se debe lograr hacia arriba, no hacia abajo, con lo que además se estaría cumpliendo puntualmente —como muchos estudiosos han advertido— el compromiso contraído por nuestro país en la Convención sobre Derechos del Niño, de Naciones Unidas, ratificada por México.

Hay quienes proponen que todo el régimen de menores infractores pase a la competencia federal. Esto no es posible, a menos que previamente se reforme nuestra Constitución para incluir el tema entre las atribuciones del Congreso de la Unión fijadas en el artículo 73. Y desde luego no habría razón válida para que así ocurriera cuando el sistema penal en su conjunto se halla encomendado a la autonomía de los Estados. Esto último, que tiene aspectos positivos y negativos, ha generado controversias y propiciado peticiones reiteradas para que se establezca la unidad del derecho penal, vertebrada en un código penal único —y un código único de procedimientos penales— para toda la República. El asunto reviste enorme importancia. La solución no es sencilla. Mientras no exista un cambio de rumbo en el

sistema penal, difícilmente se podría pensar que los delitos cometidos por menores de edad —y sólo ellos— salgan de la competencia local y pasen a la federal.

Otro problema destacado es el relativo a la integración de los órganos que conocen de los delitos cometidos por menores de edad y al sistema que éstos deben aplicar en sus procedimientos. También aquí prevalece una perturbadora diversidad legislativa, que tiene su origen, en alguna medida, en la creencia de que este régimen tiene rasgos especiales que se proyectan sobre la integración de los organismos y las características del procedimiento, en contraste con la opinión, patrocinada por otros —y también, se dice, impulsada con persuasivos alicientes, inclusive apoyos presupuestales interesantes—, de que en el fondo se trata de juicios penales en contra de delincuentes, a los que hay que aplicar las mismas formalidades que se aplican en el caso de los adultos. Hasta ahora, muchos Estados han resistido estas prédicas reiteradas.

A lo anterior se agrega el problema que aparece cuando el menor ha cometido un delito previsto en leyes federales. Hay infracciones de esta naturaleza, más o menos frecuentes, como son las relacionadas con drogas. Sin embargo, no existen tribunales o consejos federales. La legislación vigente resuelve, de manera uniforme, que sean los consejos locales quienes conozcan de estos hechos y resuelvan lo que corresponda. Esta medida, que parece práctica, carece de sustento constitucional. Es verdad que en algunos casos —así, por ejemplo, los litigios mercantiles o determinados asuntos del amparo— los tribunales locales pueden aplicar normas federales, pero lo hacen con apoyo en un sistema constitucional explícito de concurrencia de competencias, que no existe en materia de menores infractores. En consecuencia, estamos resolviendo los problemas con sentido práctico y al amparo de las leyes ordinarias, pero no estamos aplicando escrupulosamente la Constitución de la República.

No son estos todos los problemas que figuran en el claroscuro horizonte del sistema destinado a la readaptación de los menores infractores. Sólo me he referido a algunas cuestiones notables. Obviamente, habría que agregar —también en el terreno de la práctica estricta, en el que navegan o naufragan las mayores esperanzas y los

mejores proyectos— la frecuente carencia de personal especializado, la constante y lamentable rotación de funcionarios, la escasez de recursos disponibles. Todos estos asuntos, y varios más, fueron cuidadosamente analizados en el Congreso Nacional al que me referí y del que guardo, en lo personal, la más grata memoria: no sólo por la importancia de los temas examinados y el cuidado que se puso en su estudio, sino también por la amable disposición del gobernador del estado, las autoridades universitarias, los funcionarios municipales y decenas de antiguos compañeros de trabajo que han mantenido viva la llama de la amistad, además de conservar invariable la vocación y la devoción por el quehacer tutelar del Estado frente a los menores infractores, una de las expresiones más nobles y generosas del Estado social.