

## HACIA UNA NUEVA JUSTICIA DE MENORES

Ruth VILLANUEVA CASTILLEJA

Participar en este homenaje a don Sergio García Ramírez, abogado, servidor público, amigo y hombre admirable, representa una muy bella experiencia.

Hace aproximadamente veinticinco años lo conocí; era mi jefe, mi maestro, aquél quien a un grupo supo guiar y entusiasmar en las ciencias penales y penitenciarias. En 1976, firmaría él mi nombramiento como promotora del entonces Consejo Tutelar para Menores Infractores, y hoy, después de veinte años, se continúa acrecentando el cariño y la admiración hacia su persona y el interés hacia estas tareas en las que él nos inició.

La materia de justicia de menores ha sido una gran preocupación para él; por eso, su participación ha sido siempre tan vehemente y tan fructífera, analizando detalladamente todo lo que lleva implícito este tema, desde la época en la cual desempeñó el cargo de consejero, hasta sus publicaciones más recientes, en donde aborda el tópico de los menores infractores con un gran profesionalismo, sensibilidad y conocimiento.

El México de hoy implica nuevos retos, nuevas perspectivas, nuevas respuestas y planteamientos hacia cada uno de sus compromisos que en torno a la justicia deben atenderse. Por esto, la revisión del problema de los menores infractores se hace urgente; se ha registrado una gran transformación desde los tribunales para menores, los consejos tutelares y los consejos de menores. A las críticas de un sistema tutelar en la actualidad, puede y debe precisarse que este sistema no puede ser comprendido en las mismas condiciones que en 1974; pero también un sistema que no se olvida de la materia, el niño, el menor, es de igual forma imprescindible.

La situación real en materia de menores infractores hoy en día es la siguiente: veintitrés consejos se rigen por leyes tutelares en la República mexicana; sin embargo, hay que insistir en que un sistema tutelar no lleva

implícita la violación de garantía alguna, y hay que perseverar en que a lo que debe tender la justicia de menores es al equilibrio, sin soslayar su función tutelar, con un respeto absoluto de sus garantías.

Por otra parte, ya se ha mencionado la necesidad de homogeneizar un verdadero sistema de menores, en el cual situaciones como la edad, por ejemplo, puedan ser concordantes, ya que en la actualidad se presenta este problema. Esto significa también discrepancia con instrumentos internacionales que México ha firmado, como la Convención sobre los Derechos del Niño.<sup>1</sup>

Al hablar de la edad, cabe mencionar que no solamente nos referimos a la edad máxima, sino también a la edad mínima, ya que observamos, por ejemplo, que en un estado son los seis años; otro, los siete; dos, ocho años; uno, los diez; en trece estados la edad mínima son los once años; en cinco, los doce, y en nueve estados no se especifica.

Por otra parte, por lo que hace al representante social, en veintiún estados no existe. Y por lo que hace al defensor, existe en treinta y en dos, no. El tiempo de tratamiento interno, en ocho estados es de cinco años, y en los demás no se precisa o se precisa tomando en consideración penalidades de materia de adultos.

El estado de peligro existe en veinte de las entidades federativas; las faltas administrativas se destacan en diecinueve; los medios de impugnación existen en doce, y la figura del seguimiento no existe en veintitrés estados.

Es necesario que se aborde el problema de la justicia de menores en México con todos los datos necesarios, tomándolos en consideración para un mejor análisis. Al cierre de 1996, el registro anual de la República mexicana fue de treinta y tres mil setecientos treinta y nueve ingresos, correspondiendo el 90.9% a varones, y el 9.1%, a mujeres.

Los estados con mayor ingreso fueron:

Guanajuato	6,093
Distrito Federal	4,325
Jalisco	3,562
Chihuahua	3,138

1 En la Convención, se cita en el artículo 1o. que, "para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad".

Baja California	3,078
Sonora	1,742

Los estados con menor ingreso fueron:

Tlaxcala	47
Campeche	121
Yucatán	147

Por lo que respecta a la edad, la mayor incidencia fue entre los diecisiete y los dieciocho años, seguido por las edades comprendidas entre los quince y los dieciséis. Por lo que hace a los reingresos, el número fue siete mil setecientos ochenta y siete; de igual forma, un 95.4% entre los hombres, y un 4.6% entre las mujeres. A Nuevo León correspondió el mayor número, y Tlaxcala y Zacatecas, el menor (uno y dos respectivamente). El delito de robo ocupa el primer lugar y la zona, la urbana con un 94% de ingresos.

Por lo anterior, la necesidad de llevar a cabo programas que atiendan y entiendan la justicia de menores como un problema de seguridad pública y que permita implementar una política que sirva como directriz nacional en los programas específicos, atendiendo a:

Órgano jurisdiccional; unidad de defensa; representación social; órgano técnico interdisciplinario; publicaciones (que permitan la integración de un sistema); actividades de promoción del respeto a la legalidad; profundización normativa, y programas de profesionalización y capacitación.

Sobre estos puntos pueden retomarse las conclusiones del último Congreso Nacional de Menores Infractores, llevado a cabo en agosto de 1997, con la tendencia a la homologación, estructuración y fortalecimiento de un verdadero sistema de justicia de menores en México, resaltando los siguientes puntos:

- Concertar acciones para legislar en materia de menores, armonizando un sistema que equilibre y considere tanto los aspectos tutelares como los garantizadores de los derechos humanos.
- Promover en cada entidad federativa un programa de prevención y establecer un sistema de información que permita medir su impacto.
- Considerar dentro de los presupuestos del Consejo Nacional de Seguridad Pública los programas en materia de justicia de menores.

- Fomentar la capacitación y especialización.
- Incluir en el grupo de niños en circunstancias especialmente difíciles a los menores infractores para que puedan ser beneficiados dentro de los programas de la UNICEF.
- Promover modelos arquitectónicos especializados para menores infractores.
- Organizar la política criminal en materia de menores infractores a nivel nacional para procurar, administrar y ejecutar la justicia de menores.

Trabajar en materia de justicia de menores implica convertirse en vigilante de la legalidad, del respeto a las garantías, de la atención que requiere el menor por su propia calidad, así como las víctimas y la sociedad en general.

Bajo estas conclusiones, se observa claramente la necesidad de reforzar los aspectos de procuración, administración y ejecución en materia de justicia de menores, y por esto, un aspecto que no debemos de perder de vista es el de atenderla en relación directa con la seguridad pública.

La seguridad pública, dice la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública,

es función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos [...] en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del ministerio público, de los tribunales, de los responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores [...].

Dentro de este concepto de seguridad pública nacional, la justicia de menores adquiere también nuevas dimensiones.

A la luz de esta ley, también los fines de la seguridad pública son muy claros, mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos así como también la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

Lo anterior, fortalecido al análisis de los siguientes datos:

- Un porcentaje importante de la población total del país lo conforma jóvenes menores de dieciocho años.

- El incremento de infracciones cometidas por menores de edad ha sido muy significativo.
- El atender profesionalmente el rubro de justicia de menores repercute también de manera directa en los programas de prevención de infracciones y delitos, así como una cultura que incida específicamente en este aspecto.
- Si en la edad de la niñez y de la adolescencia no se sientan las bases de la justicia, la formación y la educación de los menores, se estará dando con una carencia de valores importantes, por lo que la cultura cívica, el respeto a los derechos de los menores, y la aplicación correcta de la justicia son fundamentales para un Estado de derecho.

De ahí la importancia de la materia, la cual debe de ser el menor. La Constitución, en su numeral 18, en un artículo que eminentemente fundamenta el Sistema Penitenciario Mexicano, menciona una sola vez a los menores infractores cuando precisa “que la Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de los menores infractores” supuesto ante el cual no se encuentra el menor sujeto a un procedimiento y a quien se le está aplicando un sistema de justicia específica, justicia de menores, que requiere de una legitimación constitucional. Por esto, surgen dudas y confusiones al intentar dársele a los menores derechos de procesados, incorporándolos a regímenes de adultos y no respetando su derecho a la tutela en un régimen garantizador de todos sus derechos, como también queda muy claro en la Convención de los Derechos del Niño, antes mencionada.<sup>2</sup>

2 El artículo 37 precisa “los Estados Partes velarán por que: a) Ningún niño será sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad; b) Ningún niño será privado de su libertad o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda; c) Todo niño privado de libertad será tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tenga 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; d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción”.

De igual forma el artículo 40 cita “los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y

Al llegar a esta conclusión, es preciso comprometernos con los menores a quienes se les está sometiendo a un procedimiento ante el Consejo de Menores. Darle rango constitucional a la justicia de menores, incluyéndola en el artículo 4o. que se refiere a la familia y a los derechos de los menores, agregando un último apartado que contemplara que así como “es deber de los padres preservar el derecho de los menores a las satisfacciones de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores a cargo de las instituciones públicas”, debiera de agregarse, “en el caso de los menores que sean relacionados con supuestos hechos considerados dentro de las

el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.

Con ese fin, y habida cuenta de las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales, los Estados Partes garantizarán, en particular: Que no se alegue que ningún niño ha infringido las leyes penales, ni se acuse o declare culpable a ningún niño de haber infringido esas leyes, por actos u omisiones que no estaban prohibidos por las leyes nacionales o internacionales en el momento en que se cometieron; b) Que todo niño del que se alegue que ha infringido esas leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes se le garantice, por lo menos, lo siguiente: i) Que se lo presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley; ii) Que será informado sin demora y directamente o, cuando sea procedente, por intermedio de sus padres o sus representantes legales, de los cargos que pesan contra él y que dispondrá de asistencia jurídica u otra asistencia apropiada en la preparación y presentación de su defensa; iii) Que la causa será dirimida sin demora por una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial en una audiencia equitativa conforme a la ley, en presencia de un asesor jurídico u otro tipo de asesor adecuado y, a menos que se considere que ello fuere contrario al interés superior del niño, teniendo en cuenta en particular su edad o situación y a sus padres o representantes legales; iv) Que no será obligado a prestar testimonio o a declararse culpable, que podrá interrogar o hacer que se interroge a testigos de cargo y obtener la participación y el interrogatorio de testigos de descargo en condiciones de igualdad; v) Si se considerare que ha infringido, en efecto, las leyes penales, que esta decisión y toda medida impuesta a consecuencia de ella, serán sometidas a una autoridad u órgano judicial superior competente, independiente e imparcial, conforme a la ley; vi) Que el niño contará con la asistencia gratuita de un intérprete si no comprende o no habla el idioma utilizado; vii) Que se respetará plenamente su vida privada en todas las fases del procedimiento.

Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido esas leyes, y en particular: a) El establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales; b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.

Se dispondrá de diversas medidas, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción”.

leyes penales, deberán ser atendidos conforme a la legislación específica correspondiente, sin menoscabo del respeto a sus derechos”.

Punto importante será entonces una legislación que contemple la justicia de menores, atendiendo particularmente al menor como tal. Estos aspectos, así como el análisis permanente y el estudio de estos temas permitirán formar a la niñez de hoy en los hombres del mañana y a un país respetuoso de los derechos de todos sus ciudadanos.

El problema es muy importante como se ha mencionado. Cabe precisar, por ejemplo, que en el Distrito Federal en 1997 ingresaron dos mil setecientos treinta y siete menores, con datos totalmente coincidentes con el fenómeno nacional, un porcentaje muy alto de varones y muy bajo de mujeres. La mayor incidencia es a los diecisiete años, y el 80% de ingresos fue por robo. Éste es nuestro panorama, éstos son nuestros menores infractores, ésta es nuestra justicia minoril, éstas, nuestras realidades; ¿cuáles son nuestras propuestas?, ¿cuáles son nuestros compromisos?, ¿cuáles, nuestros esfuerzos?, ¿cuáles son nuestros valores? No cabe duda de que hablar de justicia, hablar de menores y de justicia de menores es un gran reto y responsabilidad.

Una vez, un hombre desenterró una estatua de mármol de gran belleza, se la llevó a un coleccionista que amaba todas las cosas bellas y se la ofreció en venta. El coleccionista la compró a precio elevado y se separaron.

Y cuando el hombre se fue a casa con su dinero, pensó y se dijo a sí mismo: “¿cuánta vida significa este dinero?: ¿cómo puede alguien dar todo esto por una piedra muerta, esculpida y enterrada en la tierra durante mil años?”.

Y el coleccionista contemplaba la estatua y se decía: “¡qué hermosa! ¡Cuánta vida! ¡El sueño de un gran alma!, ¡y fresca como el dulce sueño de mil años!, ¿cómo puede alguien dar todo a cambio de dinero muerto y sórdido?”.

No seamos cifras, no seamos hielo, que cuando describamos una casa hermosa digamos, tiene geranios en las ventanas, palomas en el tejado, luz en sus salones, tiene una bella armonía en su construcción, no digamos es una casa que vale un millón de dólares, ¡es preciosa!

Hablar de justicia de menores implica aceptar un derecho de menores en el cual deben hacerse todos los esfuerzos para que se comprenda como una materia con autonomía didáctica, científica y jurídica. Los derechos

de los procesados no pueden ser los mismos que el de los trabajadores, o los de los estudiantes, de ahí la necesidad de reconocer la existencia del derecho de los menores, en el cual se garantice toda su seguridad jurídica, por ejemplo, que todo acto que no se considera un delito, ni es sancionado cuando lo comete un adulto, tampoco deberá considerarse un delito ni ser objeto de sanción cuando es cometido por un joven, concepto que es manejado de igual forma en las directrices de Riad.<sup>3</sup> Este derecho permitirá, además, conocer la naturaleza de la infracción imputada, la posibilidad de una investigación completa sobre el medio social, las condiciones en las que se desarrolla la vida del menor y las circunstancias en las que se hubiere cometido el delito para lograr una decisión justa por parte de la autoridad competente.<sup>4</sup>

Todo ello es entender una nueva justicia de menores, que permita no vivir sino convivir en una cultura de respeto a las normas que fortalezcan una sociedad sana y justa. El reto también lo manifiesta Sergio García Ramírez: “¿acertaremos en hallar medidas que contengan la delincuencia, la prevenga, la remedien, sin necesidad de mandar a los niños a la cárcel, o poblaremos de menores las prisiones, para que compartan la suerte, la mala suerte, de los adultos prisioneros?”<sup>5</sup>

3 En el artículo 56 se precisa que “a fin de impedir que prosiga la estigmatización, victimización e incriminación de los jóvenes, deberá promulgarse una legislación por la cual se garantice que todo acto que no se considera un delito, ni es sancionado cuando lo comete un adulto, tampoco deberá considerarse un delito ni ser objeto de sanción cuando es cometido por un joven”.

4 En su artículo 16 de las Reglas de Beijing se establece que, “para facilitar la adopción de una decisión justa por parte de la autoridad competente, y a menos que se trate de delitos leves, antes de que esa autoridad dicte una resolución definitiva se efectuará una investigación completa sobre el medio social y las condiciones en que se desarrolla la vida del menor y sobre las circunstancias en las que se hubiere cometido el delito”.

5 García Ramírez, Sergio, *Los personajes del cautiverio. Prisiones, prisioneros y custodios*, México, Secretaría de Gobernación, 1996, p. 209.