

MENORES INFRACTORES

Ruth VILLANUEVA CASTILLEJA*

SUMARIO: I. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. II. *Convención sobre los Derechos del Niño*. III. *Ley para el Tratamiento de Menores Infractores*. IV. *Ley sobre la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*. V. *Código Federal de Procedimientos Penales*. VI. *Conclusiones*.

Participar en estas Segundas Jornadas sobre Justicia Penal, organizadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, gracias al esfuerzo y a la excelente coordinación del doctor Sergio García Ramírez, es un honor que mucho agradezco; pero además hay una situación adicional que refrenda este sentimiento: propiciar un espacio tan importante como éste, para voltear la mirada hacia los menores infractores.

¿Por qué menciono este término y por qué le concedo esta importancia? Por la convicción de que se debe de reforzar la importancia del menor, el interés supremo del niño, la atención específica a su calidad, la necesidad de unificar el sistema para la atención del menor infractor. Por ello debemos entender el concepto inicial: menores infractores, no delincuencia juvenil. Es importante resaltar que cuando se habla de menores, se refiere concretamente al menor de edad, éste no es un término peyorativo en ningún sentido, sino jurídico y con fundamentación legal. El artículo 646 del Código Civil Federal expresa que la mayoría de edad comienza a los 18 años cumplidos, y el 647 precisa que el mayor de edad dispone libremente de su persona y de sus bienes.

En este sentido debe entenderse este término, y no utilizar la palabra joven o juvenil para referirse a una justicia que atiende específicamente al menor de 18 años, o sea al menor de edad, al menor infractor. El ser humano atraviesa a lo largo de su vida diferentes etapas, y para la mayoría

* Presidenta del Consejo de Menores de la Secretaría de Seguridad Pública.

de los autores existe un desarrollo que impacta tanto en los aspectos físicos, psicológicos y sociales, esto es la madurez que permite que un niño se convierta en adolescente, en joven, en adulto o en anciano.

Para reforzar esta idea hay que recordar que el artículo 1o. de la Convención sobre los Derechos del Niño, que es ley suprema para nosotros, señala que se es niño hasta los 18 años, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. Por esto hablar de justicia penal juvenil es un desacierto, porque ni es penal ni es juvenil, o cuando menos no debiera de serlo.

Si esta idea se entiende desde su inicio, la discusión que existe en cuanto si el sistema debiera de ser tutelar o el llamado “garantista” carecería de razón, en virtud de que el primer derecho que tiene cualquier menor de edad, por sólo serlo, es el derecho a la tutela, (llámese menor discapacitado, obrero, deportista, campesino, o infractor), esta protección es la que debe darse a la persona que por su edad se encuentra en el supuesto ser sujeto de la capacidad de goce, pero no de ejercicio de sus derechos. Por ello también la postura de que con un régimen tutelar el menor es objeto de derechos y en un sistema “garantista” es sujeto de derechos es falsa: el menor, desde antes de nacer, es sujeto de derechos. Por ello la ley prevé la patria potestad de un adulto reconocido por la ley, o por un tutor en las mismas condiciones, y cuando éstos no existen el Estado será el tutor de la persona, que por su calidad específica de menor de edad (que no de joven), requiere de apoyo y protección especial para posesionarse ante condiciones de igualdad ante la ley. Esto es priorizar la calidad específica del menor, atender al interés superior del niño y respetar sus derechos humanos.

De ello se desprende que las discusiones permanentes de contraponer un sistema tutelar a un sistema garantista son ociosas; como lo menciona Sergio García Ramírez, es contraponer lo negro a lo caliente o lo frío a lo blanco.

Bajo este supuesto quiero resaltar la fundamentación jurídica para el régimen de menores infractores, sustentada según nuestro sistema normativo en:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Convención sobre los Derechos de los Niños
- Ley para el Tratamiento de los Menores Infractores
- Ley sobre los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes
- Código Federal de Procedimientos Penales

El análisis de esta normatividad obliga no sólo a atender uno o dos artículos de cada uno de ellas, sino el contexto en general en el que se desarrollan.

I. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán ser restringidas ni suspendidas, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Artículo 4o. Los niños y niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

El Estado promoverá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

Artículo 18. La federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

II. CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Este instrumento internacional consta de 54 artículos, en los que se precisa, por ejemplo, el derecho a nombre, educación, seguridad social, esparcimiento, etcétera, y únicamente en dos se habla de manera especial de los menores en conflicto con la ley penal (37 y 40) y de sus derechos específicos, entre otros, el de la debida defensa, derecho de audiencia, presunción de inocencia, etc., por lo que es importante la lectura de estos dos artículos pero dentro del contexto general de la Convención.

Artículo 1o. Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.

Artículo 3o. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

Los Estados partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de

él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

Artículo 60. Los Estados partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida...

Artículo 12. Los Estados partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afecten al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de su edad y madurez.

Con tal fin, se dará particular oportunidad al niño de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representado o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

Artículo 20. Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.

Artículo 25. Los Estados partes reconocen el derecho del niño que ha sido internado en un establecimiento por las autoridades competentes, para los fines de atención, protección o tratamiento de su salud física o mental a un examen periódico del tratamiento que esté sometido y de todas las demás circunstancias propias de su internación.

Artículo 37. Los Estados Partes velarán porque:

Todo niño que sea 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.

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 un pronta decisión sobre dicha acción.

Artículo 40. Los Estados partes reconocen el derecho a 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 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.

III. LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES

Artículo 1o. La presente Ley tiene por objeto reglamentar la función del Estado en la protección de los derechos de los menores, así como en la adaptación social de aquéllos cuya conducta se encuentra tipificada en las leyes penales federales y del Distrito Federal y tendrá aplicación en el Distrito Federal en materia común, y en toda la República en materia federal.

Artículo 2o. En la aplicación de esta ley se deberá garantizar el irrestricto respeto a los derechos consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales. Se promoverá y vigilará la observancia de estos derechos por parte de los funcionarios responsables, procurando siempre la correcta aplicación de los medios legales y materiales pertinentes, para prevenir cualquier violación a los mismos y, en su caso, para restituir al menor en su goce y ejercicio, sin perjuicio de que se aplique a quienes los conculquen, las sanciones señaladas por las leyes penales y administrativas.

Artículo 4o. Se crea el Consejo de Menores como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el cual contará con autonomía técnica y tendrá a su cargo la aplicación de las disposiciones de la presente Ley.

Respecto de los actos u omisiones de menores de 18 años que se encuentren tipificados en las leyes penales federales, podrán conocer los consejos o tribunales locales para menores del lugar donde se hubieren realizado, conforme a los convenios que al efecto celebren la federación y los gobiernos de los estados...

IV. LEY SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Artículo 1o. La presente ley se fundamenta en el párrafo 6o. del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en toda la República Mexicana y tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

La federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en el ámbito de su competencia, podrán expedir las normas legales y tomarán las medidas administrativas necesarias a efecto de dar cumplimiento a esta ley.

Artículo 2o. 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.

V. CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

Artículo 500. En los lugares donde existan tribunales locales para menores, éstos serán competentes para conocer de las infracciones a las leyes penales federales cometidos por menores de dieciocho años, aplicando las disposiciones de las leyes federales respectivas.

VI. CONCLUSIONES

Como se observa existe el marco jurídico para tratar de unificar de manera integral el tratamiento de menores infractores, pero es un hecho que hay claras violaciones a la normatividad vigente. En la actualidad existen siete estados donde no se precisa edad mínima penal de competencia; y en doce estados la edad máxima es de 16; en Tabasco a los 17 y en Michoacán no se precisa ninguna edad máxima.

De igual manera, la unificación no se da en rubros como medios de impugnación, medidas de tratamiento, la figura del defensor o el representante social.

No obstante lo anterior, actualmente existe, en cada uno de los estados mexicanos, un sistema local que atiende a los menores infractores, con su legislación respectiva, su personal e infraestructura que permite la separación absoluta de adultos y menores, tal y como se puntualiza en el artículo 18 constitucional. Son 153 centros que atienden a menores en el país, albergando a una población aproximada de 4,400 menores infractores.

Por otra parte el sistema jurídico de menores infractores debe distinguirse por ser más preventivo, menos represivo y, en lo posible, evitar como ya se dijo, la judicialización, favoreciendo la conciliación. Según Daniel Hugo D'Antonio, "se observa así que el derecho de menores contempla en forma primordial todo lo referido a la protección o tutela de los derechos minoriles, los cuales se evidencian con la presencia de un interés individual del menor de edad".

Todo ello en el marco de la especialización en el que es importante resaltar que existen ya profesionistas especializados en menores infractores, no en derecho penal ni en amparo, y además existe una asociación civil que agrupa a los funcionarios interesados en buscar la profesionalización debida, por lo que considero de suma relevancia los trabajos realizados, insistiendo en la necesidad de la colegialización y la especialización en el campo de los menores infractores.

Además, quiero expresar una idea de la que poco se ha hablado: que con base en la función que realizan los consejos de menores, la administración de justicia, se analiza la necesidad de incorporar al Poder Judicial a este órgano jurisdiccional. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que

aún cuando técnicamente el origen y la naturaleza del Consejo de Menores... es la de un órgano administrativo cuyo objeto consiste en la aplicación de las disposiciones sustantivas y de procedimiento, justo por la actividad que materialmente despliega, es que la misma tiene un carácter eminentemente jurisdiccional, y por lo mismo, de intérprete y aplicador de normas de derecho tendiente a la resolución de controversias que atañen a la conducta ejecutada por un menor de edad y eventualmente adjetivada como constitutiva de un tipo delictivo. Todo lo anterior, a pesar del origen administrativo de ese organismo, pues de la dilucidación de su función, es claro que ésta es de carácter jurisdiccional... De este modo, aun cuando es válido establecer como administrativo todo acto emanado de una autoridad administrativa o de gobierno, no cabe soslayar que, al apoyarse ésta en un conjunto de normas que la autorizan a implementar un procedimiento en forma de juicio y de dictar resolución definitiva que pone fin al mismo, es que materialmente se le otorga también la potestad de aplicar y decir el derecho, no obstante su origen formal administrativo que en forma alguna lo inhibe para dictar un auto de contenido jurisdiccional, puesto que legalmente con ello dirime una controversia de orden jurídico y, por excepción, es que sin constituirse como autoridad judicial dicta resoluciones de orden jurisdiccional.

El menor está esperando atención, no para darle asistencia solamente, sino para darle una legislación que le priorice su calidad específica de menor, con instituciones especiales como lo marca nuestro artículo 18 constitucional, y un personal especializado, sensible, comprometido, un juez o un consejero que se esfuerce por entender los problemas del niño y del adolescente, una sociedad que lo prevenga de cometer conductas antisociales y actos que lo dañen a él mismo, un sistema que lo proteja y le satisfaga sus derechos mínimos. Nuestra Constitución dice: “El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos”, esto comprende el derecho a una justicia en donde el amor, el humanismo, y la técnica jurídica no estén reñidos sino hermanados, traspasando barreras y formando un futuro mejor para ellos y para nosotros mismos.

La Convención sobre los Derechos del Niño dice que el niño tiene el derecho a la vida, en la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha habido voces que expresan que

el derecho a la vida implica no sólo la obligación negativa de no privar de la vida arbitrariamente, sino también la obligación positiva de tomar las medidas necesarias para asegurar que no sea violado aquel derecho básico. Dicha interpretación del derecho a la vida, de modo que abarque medidas positivas de protección por parte del Estado, encuentra respaldo hoy, tanto en la jurisprudencia internacional como en la doctrina.

El deber del Estado de tomar medidas positivas se acentúa precisamente en relación con la protección de la vida de personas vulnerables e indefensas, en situación de riesgo. La privación arbitraria de la vida, no se limita, pues, al ilícito del homicidio; se extiende igualmente a la privación del derecho de vivir con dignidad.

Creemos que el proyecto de vida es consustancial del derecho a la existencia, y requiere para su desarrollo condiciones de vida digna, de seguridad e integridad de la persona humana... Una persona que en su infancia vive, como en tantos países de América Latina, en la humillación de la miseria, sin la menor oportunidad siquiera de crear su proyecto de vida, experimenta un estado de padecimiento equivalente a una muerte espiritual; la muerte física que a ésta sigue, en tales circunstancias, es la culminación de la destrucción total del ser humano. Frente al imperativo de la protección de la vida humana y a estas inquietudes y reflexiones, nuestra obligación es atender a los menores infractores, entendiéndolos, respetándolos y comprometiéndonos con ellos.