



Detalle de Amor-fosis III-1 (Cordones)

Aplicación de justicia a menores infractores

♦ Ladislao Reyes

En este nuevo siglo en que predomina la globalización, la delincuencia se ha convertido en un problema sustancial difícil de controlar para el gobierno. Particularmente, los grupos sociales exigen que los menores infractores sean sancionados con penas más severas. Por ello, aunque en varias entidades los adolescentes han estado bajo un régimen penal, en otras se les interna por tiempo indefinido en escuelas correccionales, reformatorios, centros de tratamiento o granjas, los cuales, al estar bajo el control del Poder Ejecutivo, mantenían procedimientos un tanto inquisitorios al momento de juzgar al menor infractor.

Lo anterior se respalda, por una parte, en que el Ejecutivo, frente a las infracciones cometidas por el menor, actuaba como juez y parte, generando muchas de las veces procedimientos discrecionales. Pero más que un asunto jurisdiccional, el principal problema se encuentra en la deficiente educación impartida en dichas correccionales y reformatorios. Los maltratos a los menores en estos internados es frecuente y agudizan su mala formación. Por ello, el presente trabajo analiza la reforma al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre menores infractores.

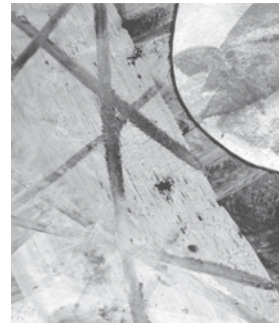
Estado social y liberal

La administración de justicia al menor difícilmente puede ser comprendida si no se estudia su historia. A través del tiempo han operado dos dimensiones al respecto: la visión del estado social y la del estado liberal.¹ El primero circunscribe al menor, en términos generales, no sólo a un sistema punitivo sino también a alguno que ofrezca los mecanismos necesarios para dotar a aquél de asistencia, educación y tratamiento. A este sistema se le denominó tutelar y sustituye jurídicamente, de cierta forma, las labores familiares que por desidia, falta de preparación u olvido, desatienden y ponen en entredicho la formación del menor. Así, un gobierno con orientación social se arroga la potestad de decidir sobre el destino de los menores, brindándoles asistencia, salud y educación, situación opuesta en el caso del gobierno de tipo “gendarme” liberal que no responde a las necesidades de la sociedad.

Esta visión tutelar del menor infractor tuvo su auge con la expedición de la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales, en la que el estado social contaba con amplias facultades y extendía su acción bajo tres hipótesis: la comisión de conductas previstas por la ley penal, la ejecución de

¹ José Juan Sánchez González, *Administración pública y reforma del estado*, Géminis, México, 2005, p. 44.





conductas que contravinieran los reglamentos de Policía y Buen Gobierno, y la presentación de situaciones o estados de peligro social; es decir, el gobierno tenía la facultad de poner bajo su jurisdicción, legalmente, al menor que infringiera el código penal, los reglamentos de Policía y Buen Gobierno, o si consideraba al adolescente en peligro social. Dentro de todo esto, la cláusula más hipotética, y por lo tanto más subjetiva, era la referente al peligro social, la cual se definía en la exposición de motivos como los casos de abandono material y moral, corrupción o peligro de corrupción, mendicidad, vagancia, entre otros, términos que posibilitaban juzgar, orientar o canalizar a los menores a instituciones de control formal e informal de carácter blando. Incluso las familias podían, de acuerdo con dichas subjetividades, enviar a sus hijos a los centros de tratamiento, antes llamados escuelas correccionales o reformatorios.

La visión del estado liberal, por su parte, es aquella representada por entidades que protegen los derechos humanos y aseguran la readaptación social del menor que infringió la ley penal.² En un amplio sentido, a esta visión se le denomina garantista, porque responde al paradigma imperante, el cual consiste en imponer el debido proceso, así como las garantías establecidas por la Constitución, a los menores que hayan transgredido las conductas tipificadas en el código penal, pero sin incluir las indicadas por los reglamentos de Policía y Buen Go-

bierno ni las “conductas peligrosas”. Esta visión se consolidó en noviembre de 2005 con la reforma al artículo 18 de la Constitución.

Reforma constitucional

La reciente reforma al artículo 18 de la Constitución subsanó, en cierta medida, el problema de fondo de la administración de justicia para los menores: la jurisdicción. Cuando la Asamblea Constituyente envió al Poder Judicial el órgano jurisdiccional que imponía penas al menor y la persecución de las infracciones del Poder Ejecutivo, los juicios dejaron de ser inquisitorios. De manera específica, al establecerse esta división se evitó que dicho órgano jurisdiccional se encontrara en el Poder Ejecutivo y éste fuera, con ello, juez y parte en los procesos de enjuiciamiento a menores.

Asimismo, en el proyecto de Ley de Justicia para Adolescentes tal división de poderes resulta más nítida, pues establece un magistrado de adolescentes, un juez “especializado” para adolescentes y, como nueva figura en el ordenamiento mexicano, un “juez de ejecución de adolescentes”. Además, una entidad denominada “defensor público de los adolescentes” se hace cargo de la defensa, aunque en la actualidad éste es un proyecto aún sin aprobar.³ Esta ley también establece que la Procuraduría General de la República (PGR), mediante un “ministerio público para adolescentes”, tendrá asignada la tarea de perseguir a los menores que

² Elías Díaz, “Estado de derecho y legitimidad democrática”, en Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (comps.), *Estado de derecho*, Siglo XXI, México, 2002, pp. 10 y ss.

³ Ley de Justicia para Adolescentes, artículo 16.

cometan infracciones federales, y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) es responsable de recluir al menor en centros de tratamiento, antiguamente llamados escuelas correccionales y actualmente “centros de internamiento para adolescentes”.

Es importante señalar que una sana división de poderes debería consistir en integrar el órgano jurisdiccional, que limita la libertad por más de treinta y seis horas, al Poder Judicial; sin embargo, es evidente que el problema de los menores no se encuentra sustancialmente en el órgano jurisdiccional sino en los centros de tratamiento o escuelas correccionales.

En realidad, los órganos jurisdiccionales, en términos generales, siempre han operado adecuadamente desde que entró en funciones el primer tribunal en el estado de San Luis Potosí. Incluso, en 1926, cuando se creó el Reglamento para la Calificación de los Infractores Menores de Edad en el Distrito Federal,⁴ un consejo conformado por tres personas sólo calificaba las infracciones contempladas por el Reglamento de Policía y Buen Gobierno y entregaba de inmediato los menores a su familia. Este consejo consistía en un profesor normalista, un médico y un experto en estudios psicotécnicos que se encargaba de realizar tareas prestacionales con los menores.

Posteriormente, en diversos años, se crearon tribunales legales de acuerdo con las siguientes disposiciones: la Ley sobre Previsión Social de la Delin-

cuencia Infantil en el Distrito Federal y Territorios Federales; el Código Penal, de 1929; el Código de Organización de Competencia y de Procedimientos en Materia Penal; el Código Penal del Distrito Federal y Territorios Federales; el Código Federal de Procedimientos Penales; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de 1933; la Ley Orgánica y Normas de Procedimientos de los Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorios Federales, de 1941; la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales, de 1974, y por último, la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, promulgada el 17 de diciembre de 1991 y que rige actualmente el sistema de menores.

La reforma del artículo 18 de la Constitución, emitida el 5 de noviembre de 2005, establece un nuevo paradigma en la administración de justicia para el menor, ya que se sitúa en el umbral de la legalidad y no en el estado de derecho, como sí lo hacía el esquema anterior. La consecuencia es que finaliza la eterna discusión bizantina entre el sistema garantista y el tutelar.

En cierto sentido, la reforma representa un avance en la administración de justicia del menor, pero tiene ciertas deficiencias: se pide un sistema integral de justicia y sólo se modifica la parte de jurisdicción, olvidando por completo lo esencial,

⁴ Ángel Ceniceros y Luis Garrido, “Reglamento para la Calificación de los Infractores Menores de Edad en el Distrito Federal, del 19 de agosto de 1926”, en Ángel Ceniceros y Luis Garrido, *La delincuencia infantil en México*, Botas, México, 1936, p. 263.



esto es, una reforma estructural en los centros de tratamiento donde se interna a los adolescentes. Esta atención, dirigida a un aspecto formativo del adolescente, debe estar a cargo no de los custodios o la policía, sino de la Secretaría de Educación Pública (SEP), que es el único organismo capaz de adaptar al menor con eficacia, calidad y eficiencia. Sólo así será posible evitar que sujetos sin preparación —pues únicamente reciben cursos asistemáticos y sin aval de instancias educativas para atender conflictos de esta índole— lleven a cabo la tarea de formar a los menores infractores.

Por otro lado, la reforma del artículo 18 de la Constitución para tipificar conductas del menor al utilizar como referente el Código Penal Federal recurre a una analogía y viola, en estricto sentido, el artículo 14 de la carta magna: “En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”.⁵ Es decir, cuando se estipula que debe imponerse pena decretada por “ley exacta” aplicable al delito cometido por el menor infractor, se desprende que éste no puede ser juzgado con un ordenamiento ajeno a su propia naturaleza.

Además, el código penal no tipifica conductas del menor; sólo se aplica a mayores de dieciocho años, esto es, está diseñado para adultos, no para menores.

Por lo tanto, existe la necesidad imperante de realizar una normatividad que especifique penas sobre los delitos cometidos por el menor, ya que, al no contar con una jurisdicción propia y utilizar como referente el Código Penal Federal, donde las infracciones se denominan graves, lo cual niega cualquier posibilidad de amparo o fianza, el hacimiento en los centros de tratamiento es mayor.

Además, en la reforma aquí tratada, las medidas establecidas para la orientación, protección y tratamiento del menor infractor no son más que simples penas. También predominan frases discretionales como “interés superior del adolescente” y “conductas antisociales”, que dan lugar a un discurso de contenido impreciso con posibilidades de hacer detenciones arbitrarias. Un ejemplo es que, de acuerdo con esta reforma, el internamiento del adolescente debe ser breve, mientras que en el proyecto de ley se implementan penas de prisión hasta de siete años para un menor o cualquier persona; esto no puede ser considerado breve. La redacción, pues, en términos generales, es repetitiva y contradictoria.

Si se continúa así, en un futuro no muy lejano los centros de internamiento se convertirán en auténticas prisiones de alta seguridad con personal mal pagado y sin el perfil que tipifica tanto la reforma constitucional como el proyecto de Ley de Justicia para Adolescentes. Los centros de tratamiento, o mejor dicho, prisiones de menores, tie-

⁵ Ley de Justicia para Adolescentes, artículo 136.

nen y tendrán la misma triste historia mientras no se califique la eficiencia, eficacia y calidad con que brindan ayuda al adolescente. Por ello, en la actual reforma constitucional sobre menores infractores queda intocado el verdadero y sustancial problema: los centros de tratamiento. Otro tribunal más, de los muchos que han existido, que siga juzgando y eluda estas condiciones, no mejorará las circunstancias paupérrimas en las que se encuentran y viven los menores reclusos.

Lo anterior se expresa así porque, en general, casi todos los tribunales de menores cumplen con los objetivos indicados por la ley, con lo que la problemática sustancial radica en modificar la atención deficiente, ineficaz y sin calidad que reciben los menores en los centros de tratamiento, donde además se violan sus derechos humanos y las garantías fundamentales que establece la Constitución. Es el caso de la alimentación, educación y salud, servicios que seguirán siendo insuficientes en tanto no se les destine un presupuesto y se encuentren en una secretaría ajena a su formación.

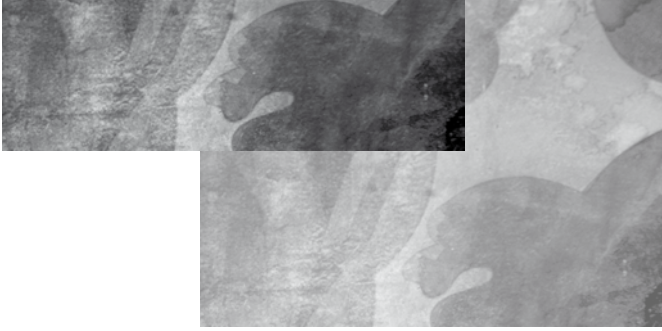
Es pertinente preguntar si se pretende adaptar a estos menores con custodios, policías y personal improvisado. Debido a que la SEP es una institución diseñada para educar, al tanto de las pedagogías más convenientes, es ella la que debe hacerse cargo de todos los centros de internamiento, para que, a través de la educación, los menores puedan ser reencusados. Si no se trasladan a la SEP y se reali-

zan cambios estructurales en el modo en que operan, los centros de reclusión seguirán siendo prisiones de control y perversión de menores, futuros huéspedes del sistema penitenciario para adultos.

Instituciones para la formación

La reforma al artículo 18 de la Constitución equivale a un avance formal y de contenido respecto al órgano jurisdiccional: la Asamblea Constituyente traslada del Poder Ejecutivo al Poder Judicial las entidades que imparten justicia al menor, donde se le puede privar de la libertad por más de las treinta y seis horas permitidas por la administración pública. Esto es, antes de la reforma, tanto el órgano jurisdiccional que imponía penas a menores como el órgano persecutor se encontraban en el Poder Ejecutivo, lo que desvirtúa la naturaleza de la administración de justicia en un estado de derecho, al ser una de sus premisas la división de poderes. Mientras se encontrara en un mismo poder el órgano jurisdiccional y la entidad persecutora, se mantenía un proceso inquisitorial.

La nueva reforma al artículo 18 de la Constitución, en términos actuales, es una reforma estructural incompleta. Ha habido una gran cantidad de tribunales garantistas y tutelares a través del tiempo y todos han cumplido con sus tareas. Pero el mejoramiento en el órgano jurisdiccional es asimétrico respecto a los centros de internamiento. Esto es, los tribunales se perfeccionan para juzgar



a menores, pero las condiciones en los centros donde son internados nunca han mejorado: se continúa aplicando golpes, maltratos psicológicos y otros castigos que violan derechos humanos protegidos por tratados internacionales y por la Constitución.

Hoy en día, en los centros de internamiento ocurren violaciones, actos de corrupción, agresión física y psicológica, hechos de horror que no deben seguir permitiéndose. El funcionamiento de estos reformatorios donde se encuentran los menores infractores responde, como organización, a una lógica contraria a la justicia. Su problemática tiene que ver con una cuestión de implementación de normas y modernización ejecutiva, y no sólo con jueces que ajusticien benévola, pronta, expedita y cumplidamente. Debe evaluarse la calidad del servicio proporcionado para la readaptación del menor.

Con seguridad puede afirmarse que enviar el órgano jurisdiccional del Poder Ejecutivo al Poder Judicial fue un problema formal subsanado por esta reforma. Empero, el problema esencial estriba, como ya se ha comentado, en las condiciones de los centros de internamiento, las cuales seguirán existiendo mientras dichos centros pertenezcan al sistema punitivo y no a la SEP, que cuenta con el personal y programas idóneos para adaptar a estos menores. Este es el organismo que debe instruir al menor y no el sistema penal; los centros de tratamiento son en sí deformidades de escuelas para adaptar menores infractores. Una buena escuela

desarrolla aptitudes y actitudes que permiten a un individuo desarrollarse con plena dignidad y justicia en la sociedad; una buena escuela debería formar con “la libertad e igualdad sustanciales en el perfeccionamiento de su personalidad social”.⁶ Así lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño; las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing); las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad), y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad. Los centros de tratamiento deben dejar de ser parte del campo penal para convertirse en una institución de formación.

La ventaja específica de que la SEP se encargue de rehabilitar estos reformatorios es que la educación constituye la única alternativa viable para reformar a los adolescentes problemáticos. El menor infractor es, probablemente, producto de la deformación educativa básica que está a cargo de esta misma institución, por lo que es ella misma la que debe contribuir a su formación integral y hacerse responsable de los centros de rehabilitación.

Sin embargo, la formación del menor infractor no se agota en la construcción de una buena escuela de adaptación; debe responsabilizarse a los padres o tutores de la conducta de sus hijos. Además, las instalaciones no cumplen con los requerimientos para educar a estos menores problemáticos, por

⁶ León Cortiñas Peláez, *Poder Ejecutivo y función jurisdiccional*, INAP, México, 1986, pp. 1 y ss.

lo cual es deseable y necesario crear nuevas instalaciones especialmente diseñadas para desarrollar sus habilidades, capacidades y vocación. Es decir, no sólo se les debe enseñar, como lo establece el centro de formación, habilidades manuales, como carpintería, costura, etcétera, porque en poco ayudan al menor cuando se enfrenta a un mercado que desecha a los menos capaces. Se requiere, además, enseñarles carreras profesionales, como informática, matemáticas, música, derecho, sociología, psicología, etcétera, si se pretende construir una institución capaz de reintegrar a la sociedad a estos menores, los cuales muchas de las veces provienen de hogares pobres, y la pobreza no debe eximirlos ni excluirlos de un sistema educativo formal.

En un sentido amplio, de acuerdo con las nuevas reformas al artículo 18 de la Constitución, el Poder Judicial debe concretarse a emitir sentencias de culpabilidad o inocencia, y nada más. Lo restante le está vedado porque sus componentes no son especialistas en la aplicación de programas educativos. El Poder Judicial, en el caso del menor, no tiene los elementos ni conocimientos necesarios para determinar su formación; esto le incumbe a los especialistas de la SEP. Los jueces, con sus conocimientos jurídicos, no tienen la capacidad ni las herramientas para llevar a feliz término el proceso educativo que le fue interrumpido al menor cuando cometió la infracción.

Por lo tanto, la SEP, como especialista en la formación de conciencias, es el organismo indicado para encargarse de la instrucción del menor, así como para reconocer los centros de tratamiento dentro del sistema educativo; incluso éstos deben llamarse escuelas. Dichos centros deben dejar de ser el hijo putativo de cualquier secretaría de la administración pública; es la SEP quien debe hacerse cargo del hijo extraviado, de su página olvidada; es su responsabilidad educar a los menores infractores integralmente y no sólo enviar algunos profesores para simular que trabaja en su adaptación. Como sucede en los menores con necesidades especiales, de igual manera los menores infractores requieren una educación especializada que los lleve a un reintegro con la sociedad.

El estudio sobre la administración de justicia para los menores resulta complejo y la reforma constitucional sólo subsanó en parte este problema. Queda pendiente la reforma de los centros de internamiento, ya que, mientras no cambie el funcionamiento del sistema que educa a los menores infractores, cualquier intento por readaptarlos será en vano. El análisis en este trabajo no plantea posiciones últimas; sólo pretende poner en la mesa de discusión académica, ante pedagogos, juristas, psicólogos, profesores y demás científicos, la pertinencia de reformar estructuralmente los centros de internamiento de menores en el país.