

**FORO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA REFORMA EN  
MATERIA DE JUSTICIA PENAL Y SEGURIDAD PÚBLICA**

**TEMA:**

**JUSTICIA PARA ADOLESCENTES**

**PARTICIPANTE:**

**ABOG. RAUL CORTES VELASCO**

**Ilustre Colegio de Abogados de Puebla, A. C**

**Puebla, Pue., 7 de Octubre de 2007**

## **JUSTICIA PARA ADOLECENTES**

El estado actual de los menores infractores es producto de una historia de larga duración. Los menores infractores como entes conflictivos se han constituido en un serio problema social. De manera particular, durante los últimos años en México se ha profundizado tal problema, sumándose a los conflictos de la seguridad pública y, en sentido más amplio, a la problemática nacional.

Esta cuestión no sólo se encuentra como resultado y reto en la sociedad civil, sino también pueden verse sus efectos, y por supuesto algunas de sus causas, en los sistemas administrativos que se encargan de atender a los menores infractores, así como en aquellos reincidentes que constituyen acaso la mayor evidencia de la escasa adaptación del menor infractor en las instituciones actuales que se encargan de ellos.

Para solucionar la situación de los menores infractores existen diversas propuestas desde las diferentes disciplinas que estudian la modernización de la administración de justicia del menor, desde implementar una propuesta correctiva, hasta hacer eficientes y eficaces las normas mínimas procesales de jurisdicción. Sin embargo, este problema de la administración de justicia desde la minoría de edad debe responder a una lógica diversa a la administración general de justicia; para nosotros su problemática y soluciones lógicas son una cuestión de implementación de normas, organización y modernización educativa, además de reconocer en la evaluación el bajo grado de éxito con que se proporciona el actual servicio a los menores para su supuesta readaptación, y no sólo de jueces que ineficazmente ajustician benévola, pronta, expedita y cumplidamente.

Así pues, la solución al reto de los menores infractores no sólo es jurisdiccional sino de una atención diferente que permita ser eficiente, de elevada calidad, como sustituto de los centros de internamiento donde hoy sus derechos y garantías son constantemente transgredidos. Los cambios normativos a través de la historia han sido constantes, por creer el legislador que cambiando los ordenamientos que rigen a los órganos jurisdiccionales se puede mejorar la condición de estos menores infractores. En noviembre de 2005 se hizo una reforma estructural al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta consistió en trasladar del Poder Ejecutivo al Poder Judicial como nuevo órgano competente en la materia, pero se dejó intocado el problema fundamental que es la forma y clase de atención que requieren los menores justiciables.

## **II. EL ESPACIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DEL MENOR EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO Y SOCIAL**

Este tipo especial de administración de justicia desde cierta perspectiva debe ser explicada hoy dentro del paradigma del Estado constitucional democrático y social (ECDS). El cual es analizado desde diversas perspectivas; para algunos, éste es la institucionalización jurídica real y no tan sólo nominal de la

democracia, en donde la Constitución tiene a un guardián que es un Tribunal Constitucional o, como en nuestro país ocurre, una Suprema Corte de Justicia de la Nación que desempeña ese papel. Para la conciencia ordinaria a sido confundido el problema y su solución como cuestión de norma y control bajo un cierto orden tutelar, por esta razón es necesario realizar las siguientes consideraciones que en mucho nos pueden ayudar a comprender al sistema actual de tutela de menores infractores.

El Estado Constitucional Democrático y Social como máximo avance jurídico en este campo sociopolítico, jurídico y axiológico es producto de las luchas históricas del ser humano por institucionalizar la democracia, la seguridad jurídica, la seguridad ciudadana y la justicia social, en nuestro país significa poder transformar a las garantías individuales en sociales, pasar de los derechos humanos de la primera generación a los de las siguientes tres, fortalecer una democracia ya legitimada por medio del voto secreto efectivo, luchar por establecer normas de igualdad y oportunidad para toda la sociedad, entre otras características, y también concebir al derecho de acuerdo a la corriente teórica del galantismo como un sistema de valores que primero que nada tutela la dignidad y los derechos humanos.

El Estado Constitucional Democrático y Social así concebido protege en principio la dignidad, los derechos humanos y la libertad del individuo, siempre y cuando no se perjudique el interés o los derechos de terceros. En sentido contrario, la facultad del Estado para invalidarla está limitada por un sistema de competencias circunscritas en la Constitución y vigiladas por los tribunales constitucionales. Así, se instauran claras competencias legislativas, judiciales y ejecutivas, para ejercer debidamente con la acotada discrecionalidad el poder público. Esta división del poder público, vigilada desde la Constitución y la institucionalidad, crea los contrapesos esenciales para obstaculizar que cualquier poder público rebase sus propias competencias jurídicas, económicas, y evitar que se convierta en un ente superior autoritario, como ocurrió en México con el presidencialismo; por esto, la Constitución efectiva, con el guardia del custodio constitucional que tutela primero que nada la dignidad y los derechos humanos, la democracia, junto con el principio de la división de poderes son algunos de los elementos esenciales del Estado mencionado.

En un Estado de este tipo, el gobierno (poder público) está constituido por un Poder Constituyente, por el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo; por tanto, el gobierno no es sólo el Poder Ejecutivo, como se suele identificar a esta fracción del poder público, pues éste es la totalidad superior a la suma de todos los elementos que constituyen el poder de éste tipo que, recordemos, reside originariamente en el pueblo. El poder público entendido como gobierno está, pues, representado por cuatro entes, con distinta función cada uno, y para lo cual necesitan de órganos legislativos, judiciales y de administración o ejecutivos, todos ellos al servicio de la comunidad, de la que dependen y la cual les da sustento legítimo identificado como legitimidad.

### **III. JUSTIFICACIÓN DEL TRASLADO DEL ÓRGANO DE TUTELA DE MENORES INFRACTORES AL PODER JUDICIAL EN COORDINACIÓN CON LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

De lo expuesto, en una primera aproximación a nuestro objeto de estudio, teóricamente la administración de justicia del menor infractor —antes de la reforma reciente del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos—la impartía el Consejo de Menores, institución del Poder Ejecutivo que al limitar la libertad del individuo, en el sentido más estricto en un Estado Constitucional Democrático y Social, quebrantaba el principio de la división de poderes, ya que la limitación de la libertad es una función exclusiva del Poder Judicial, al Poder Ejecutivo sólo se le permite privar de la libertad al individuo por treinta y seis horas y, en el caso del Ministerio Público, por no más de cuarenta y ocho, según el artículo 16 constitucional.

Un ente del Poder Ejecutivo como el Consejo de Menores rompía con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, ningún órgano que esté bajo la jerarquía del Poder Ejecutivo puede más que ella. Por sólo este hecho, el Consejo de Menores empañaba su actividad imparcial. Así pues, el Consejo de Menores se había convertido en una jurisdicción paralela al Poder Judicial. Contemporáneamente, el Consejo de Menores subvertía el orden establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías individuales, el debido proceso y la separación del poder público.

Este órgano del Poder Ejecutivo cuando limita la libertad del menor justiciable no lo hace sólo como un consejo consultivo, sino en términos reales actúa como un órgano jurisdiccional decisorio con toda la fuerza y el poder público detrás de sus decisiones. Sus resoluciones pasan con la calidad de cosa juzgada, lo que no pueden ser permitidas en un Estado Constitucional Democrático y Social, donde los poderes tienen bien delimitadas sus funciones con un órgano de control constitucional, el cual garantiza que lo que se establece en ella se cumpla. Así pues, se pedía que el Consejo de Menores formara parte del Poder Judicial y su administración fuese regulada por la judicatura federal. El Consejo de Menores, ya establecido dentro del Poder Judicial, tiene por única función dictar resoluciones ponderadas de culpabilidad o inocencia, entregar al menor al órgano especializado de ese poder para que sea él quien evalúe periódicamente su formación desde la perspectiva no de la readaptación sino de la educación, junto con un equipo de especialistas de la Secretaría de Educación Pública, quienes desarrollarán los programas individualizados e informarán de su criterio de permanencia en régimen de internamiento del menor al Poder Judicial, conservando éste siempre el poder decisorio.

### **IV. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Con la reforma al recientemente citado artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el problema sustancial jurisdiccional en principio, en cierta medida se intenta subsanar. El Constituyente envió al Poder

Judicial las facultades como el órgano jurisdiccional competente, con la denominación: magistrado de adolescentes, juez "especializado" para adolescentes y una nueva figura (cuyo nombre es desafortunadamente tétrico) en el ordenamiento mexicano "juez de ejecución de adolescentes". Además, se hizo cargo de la defensa y denominó a su ente "defensor público de los adolescentes".

El Constituyente instituyó en la Procuraduría General de la República un "Ministerio Público para Adolescentes" y dejó a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública a los llamados centros de tratamiento, denominados ahora "centros de internamiento para adolescentes". Es cierto que en una sana división de poderes el órgano jurisdiccional que limita la libertad más allá de treinta y seis horas debe estar en el Poder Judicial (*supra*). Pero también es evidente que la problemática de los menores no se encontraba sustancialmente en el órgano jurisdiccional sino también en los centros de tratamiento.

El 12 de diciembre de 2005 se emitió una reforma al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece un nuevo paradigma para la administración de justicia del menor. La reforma rompe con el esquema anterior y se sitúa en el umbral de la legalidad, que no tan sólo del Estado de derecho democrático y social. Las consecuencias que derivan de ello, es que finaliza la eterna discusión bizantina entre el sistema garantista y tutelar de los menores llamado "infractores".

En cierto sentido la reforma es un avance para administrar justicia a los menores, sin embargo, la reforma tiene serias deficiencias. Se pide un sistema integral de justicia, sin embargo, sólo se modifica la parte jurisdiccional y se olvida el núcleo esencial que es la reforma estructural de los adolescentes que se encuentran internados en los centros de tratamiento (llamados en otra época escuelas correccionales o reformatorios). La cual debería estar a cargo de la Secretaría de Educación Pública (*infra*).

En la Constitución se establecen todavía medidas de orientación, protección y tratamiento que no son más que simples penas en estricto sentido, se sostienen determinadas frases valorativas, como "el interés superior del adolescente" aunque en la realidad no se cumplan. La reforma establece que las medidas de internamiento deben ser breves, sin embargo en el proyecto de ley se establecen penas de prisión hasta de siete años. Se utilizan términos calificativos como conductas antisociales que pueden dar lugar a detenciones arbitrarias. La redacción en lo general es repetitiva y contradictoria.

En sentido contrario, los centros de internamiento se convirtieron en auténticas prisiones, con personal mal pagado y sin el perfil adecuado para atender a los menores problemáticos. Los internados paradójicamente tienen la misma triste historia, como si juzgarlos fuera la esencia y no la atención eficiente, eficaz y con calidad de estos menores problemáticos en conflicto con la ley.

## **V. LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE LOS MENORES INFRACTORES**

La escuela correccional tiene una historia asimétrica en relación a los tribunales de menores, mientras éstos se "perfeccionaban" e impartían justicia. Los lugares de internamiento eran y siguen siendo lugares de hacinamiento y cárceles en sentido estricto. Incluso con la reciente reforma de noviembre de 2005 al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los lugares de internamiento de los menores problemáticos no se vislumbran cambios estructurales. Los centros de internamiento de menores han sido tutelados por varias secretarías del gobierno, cuando históricamente la escuelas correccionales deberían de pertenecer en buena lógica a la Secretaría de Educación Pública.

En un primer momento, las escuelas correccionales o reformatorios pertenecían a la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores. Posteriormente se crea una Secretaría de Justicia e Instrucción Pública donde quedan bajo su tutela, dependencia que enviaba a los menores "delincuentes" a prisiones sin ninguna diferenciación entre adultos y menores, incluso, purgaban sus condenas en los mismos lugares que éstos. Estas condiciones de vida fueron percibidas por diferentes personas preocupadas por el menor.

A partir de 1917, el sistema que atiende a los menores infractores ha pasado por diferentes secretarías, como la Secretaría de Gobernación y actualmente la Secretaría de Seguridad Pública. Contradictoriamente las formas para readaptar, reeducar o mejorarlos no han cambiado sustancialmente. Las escuelas correccionales o reformatorios hoy se llaman centros de tratamiento, institución en donde los procesos de educación son los mismos por años, incluso se han recrudecido en prisiones de alta seguridad como los aplicados en el Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón".

## **VI. CONCLUSIÓN.**

Los centros de tratamiento son en sí malas versiones de pseudo escuelas de forma y fondo para adaptar menores infractores. Una buena escuela forma y desarrolla aptitudes y actitudes axiológicas que le permiten desarrollarse con plena dignidad y justicia en la sociedad. Una escuela eficiente en este campo debería formar en "la libertad e igualdad sustanciales en el perfeccionamiento de su personalidad social", como lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño. Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores. Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de RIAD). Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad. Los actuales centros de tratamiento deben dejar de ser un espacio del campo penal, para convertirse en una institución de formación con grandes ventajas en este cambio.

La educación es la alternativa eficaz viable para reformar a los menores infractores. El adolescente que tiene conflictos con la ley posiblemente es producto, en parte, de la deformación educativa básica de su hogar, televisión y medio; así como de la educación formal que está a cargo de la Secretaría de Educación Pública. Esta Secretaría debe contribuir a su formación integral

haciéndose cargo operativamente de estos centros porque son en esencia entes de formación del menor.

El menor infractor, conforme los estudios teóricos y prácticos, generalmente es un sujeto con carencias psicológicas, sociales y formativas que requiere terminar de desarrollar sus habilidades, destrezas, adquisición de conocimientos, reforzamiento y creación de nuevos valores, actitudes y hábitos valorativos orientados hacia su mejoramiento personal y contribución a la sociedad.

La formación del menor infractor no se agota en la escuela. Es necesario hacer responsables a los medios de comunicación masiva, a los padres o tutores. Para ello es preciso crear nuevas instalaciones especialmente diseñadas con tales fines, donde desarrollen las habilidades, capacidades y vocación que ellos tengan; es decir, debe enseñárseles no sólo habilidades manuales (carpintería, costura, etcétera) como las establecidas en los centros de tratamiento, porque en poco ayudan a los menores infractores para su formación, sino fundamentalmente actitudes axiológicas. También es necesario la enseñanza de carreras profesionales, por ejemplo: informática, matemáticas, música, derecho, sociología, psicología, etcétera. Es, si se quiere, una institución caza talentos, capaz de reintegrar a estos menores que provienen generalmente de hogares pobres. Pobreza que no debería de eximirlos ni excluirlos del sistema educativo formal de calidad elevada.

Ahora bien, estos nuevos internados sería pertinente construirlos fuera de las zonas urbanas, como fueron originalmente concebidos y levantados. En ellos, el menor debe ser formado especialmente con programas educativos de acuerdo con la infracción que cometió, su edad escolar, y en función al tiempo del programa educativo sea determinada su liberación; para ello también es preciso que los custodios deban ser sustituidos por personal diferente y capacitado (pedagogos, psicólogos, trabajadores sociales, etcétera) que entienda la misión de formar; personal creativo para construir estrategias para que mejore el menor; sujetos que se involucren en la problemática de los menores infractores; individuos competitivos que cada día se preparen con nuevos conocimientos y actitudes axiológicas para que sean más eficaces y eficientes en la educación y formación de los menores en los valores.

Los nuevos centros de internamiento deben ser lugares donde el menor pueda "aprender a aprender", así como habilidades intelectuales y manuales, con diferentes actitudes valorativas ante la vida, que incluso exploten sus potencialidades hacia actividades constructivas que los puedan llevar a niveles técnicos, politécnicos o universitarios. En este sentido, una correcta "adaptación" debería potenciar las habilidades musicales, de informática, matemáticas, mecánicas, mantenimiento de casas o computadoras, de acuerdo a la vocación y talento que ellos tengan. Además de formar éticamente al menor y fomentar el respeto a los derechos humanos. Su pobreza —porque la mayoría sí proviene de hogares humildes— no los exime de estudiar, y la institución debe ser la palanca de desarrollo de estos sujetos, y no de su reclusión y exclusión de la sociedad.

Los centros de tratamiento no pueden ser ya una página olvidada de la educación formal, una asignatura pendiente de cumplir por parte del Estado mexicano. Los menores infractores no deben ser objetos de libre disposición, no deben ser los olvidados, los despreciados, los huérfanos, los apestados, los niños o jóvenes excluidos de la sociedad. Por ello, es fundamental la construcción de estas escuelas bajo el resguardo de la Secretaría de Educación Pública en coordinación con el Poder Judicial, que reúnan mínimos de calidad, en donde sean separados los primo-infractores de los reiterantes.

Como parte fundamental para el funcionamiento de estas escuelas es preciso que la figura del custodio desaparezca, éste sería sustituido por profesionales de la enseñanza, pedagogos, psicólogos, trabajadores sociales, médicos y carreras afines, esencialmente humanistas, que vivan y convivan con el menor infractor durante todo el día; que tengan la función de asesores, orientadores e incluso, en algunos casos especiales, que funjan como tutores o representantes legales ante otras instancias. Este personal debe estar en un Programa de Servicio Civil de Carrera que le permita su constante actualización y un salario digno.

La nueva reforma al artículo 18 de la Constitución es estructuralmente incompleta; han sido más de trece tribunales denominados garantistas y tutelares los que han operado a través del tiempo, y es evidente que esta no fue la mejor solución. A pesar de estos tribunales, las condiciones en los centros donde internan a los menores escasamente han mejorado, se siguen aplicando golpes, maltratos psicológicos y otros castigos que de narrarlos horrorizarían a toda la sociedad y rebasarían el objeto de este artículo, por tanto, el problema de la administración de justicia de menores como organización responde a una lógica diversa a la de la justicia del mayor; su problemática es cuestión de implementación, normatividad, organización y modernización educativa, valorativa, formativa, y además, de la evaluación del grado de calidad con que se proporciona el servicio a los menores para su adaptación, y no sólo de jueces que ajustician benévola, pronta, expedita y cumplidamente. Se puede afirmar con seguridad que considerar enviar al órgano jurisdiccional del Poder Ejecutivo al Poder Judicial sólo era un problema formal que con la reforma ha sido subsanado. Empero, la problemática esencial se encuentra en los centros de internamiento, mientras estos sigan perteneciendo a la lógica del sistema punitivo, las condiciones serán casi las mismas, por tanto es necesario que estos entes pertenezcan operativamente a la Secretaría de Educación Pública, quien tiene el personal idóneo y los programas para educar a estos menores enfrentados a la ley, bajo o mediante la coordinación del Poder Judicial.

Congruentemente es la Secretaría de Educación Pública, como especialista en la formación de menores, quien debe instruir al menor. Por lo que debe reconocerse a los centros de educación de menores infractores como parte del sistema educativo. Es pertinente que legalmente lo reconozca y se haga cargo de su proceso educativo moral y formativo para una vida digna y valiosa para la sociedad. Los centros de tratamiento deben dejar de ser el hijo despreciable de cualquier secretaría de la administración pública. Es la Secretaría de Educación Pública en coordinación con el Poder Judicial quienes deben hacerse cargo del

hijo extraviado; de su página olvidada o su materia pendiente de cursar. No puede ser que sólo se concrete a mandarle algunos profesores para simular que los adaptan. Es su responsabilidad educar a los menores infractores integralmente con la calidad más elevada que podamos otorgar a quienes son una parte del futuro del país. Deseamos que éste artículo pueda contribuir al avance de las soluciones a esta problemática de la administración de justicia de los menores; conscientes pero optimistas a pesar que tales aspiraciones están limitadas por la magnitud de los problemas de dicho ámbito y por las involuntarias lagunas del trabajo. Tampoco aquí se plantean soluciones últimas, este trabajo busca sumarse al necesario esfuerzo colectivo en favor de una mejor educación de los menores enfrentados a la ley, que ni son diablos ni ángeles, sino tan sólo niños o jóvenes que han sido desafortunados desde la cuna.