

EJECUCIÓN DE SANCIONES Y MENORES INFRACTORES EN LA REFORMA A LA JUSTICIA PENAL

Ruth VILLANUEVA CASTILLEJA *

Quiero iniciar mi participación agradeciendo la invitación de la cual fui objeto para participar en estas Quintas Jornadas sobre Justicia Penal, acerca de la reforma a la justicia penal, con el tema de Ejecución de sanciones y menores infractores, invitación hecha por parte del doctor Sergio García Ramírez.

Ya sobre el tema hablaremos un poco del contenido de la reforma por lo que hace a los menores infractores, que es nuestro tema. Este punto se aborda primeramente en el artículo 18 constitucional y después en la propuesta de la Ley General de Justicia Penal para Adolescentes.

Por lo que hace a la Constitución, en ésta encontramos seis aspectos sobresalientes: 1) El establecimiento de un sistema de justicia penal para adolescentes. 2) La aplicación de un sistema a cargo de autoridades especializadas en la procuración e impartición de justicia penal para adolescentes, así como para la ejecución de las sanciones. 3) La aplicación de sanciones proporcional a la conducta realizada con el fin de lograr la adaptación social y familiar del adolescente. 4) La atención del interés supremo del menor y la protección integral del adolescente. 5) La privación de la libertad como último recurso y por el tiempo más breve que proceda, y 6) La fijación de competencia para personas entre los doce y los dieciocho años, imputadas de haber realizado una conducta tipificada por las leyes penales.

Ahora bien, todo parte de aplicar un sistema de justicia penal para adolescentes, y aquí vale la pena hacer una reflexión.

La Convención sobre los Derechos del Niño, que es ley suprema para nosotros, en su artículo primero señala que “se entiende por niño, todo ser

* Academia Mexicana de Ciencias Penales.

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”. De lo anterior se desprende que hablar de un sistema para adolescentes no tiene una fundamentación estricta dentro los derechos de la niñez, porque como se aprecia claramente, es conveniente utilizar el término de *niño* o de *menor* (de edad, por supuesto, no con otra acepción que se ha querido insertar); de igual manera, al hablar de un sistema de justicia penal, vale la pena recordar lo que en este sentido la Organización de las Naciones Unidas ha expresado en diferentes ordenamientos.

Convención sobre los Derechos del Niño:

Artículo 40.3. Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes de alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber 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 entendido de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.

4. 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.

Por lo que hace a las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), éstas, en su artículo 1.4 señalan que “La justicia de menores se ha de concebir como una parte integrante del proceso de desarrollo nacional de cada país y deberá administrarse en el marco general de justicia social para todos los menores, de manera que contribuya a la protección de los jóvenes y al mantenimiento del orden pacífico de la sociedad”.

De igual manera, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad hablan desde su artículo 10. del sistema

de justicia de menores, concepto varias veces repetido como un sistema de justicia especial y diferenciado.

De lo anterior se observa que en ningún ordenamiento se habla de un sistema penal para los menores, sino un sistema de justicia especial para ellos, ¿y cuál es este sistema? El que privilegia el interés supremo, su calidad de menor, los derechos de la infancia, la protección integral, y es así como debe visualizarse al sistema tutelar, como de protección integral, y no como opuesto a un sistema de garantías.

Por ello es que resulta errónea esta contraposición del sistema tutelar, que se opone al sistema penal, no al llamado sistema garantista, porque éste es sinónimo de aquél. Tutela proviene *de tueor*, que significa protección. La tutela es una institución jurídica que tiene por objeto la guarda y custodia de aquellos que no estando sujetos a la patria potestad tienen incapacidad natural y legal para gobernarse por sí mismos, y según el Código Civil en su artículo 450, “Tienen incapacidad natural y legal I. Los menores de edad”.

Por ello, cuando se habla de un sistema para menores debe entenderse que éste velará por el respeto de todos sus derechos, y el primer derecho que tiene el niño por el solo hecho de serlo es el de la tutela y el reconocimiento del interés superior de éste, entendiendo así una justicia especial para menores en conflicto con la ley penal, pero no la aplicación de un sistema penal que ha sido concebido para adultos.

Por lo que hace a las autoridades especializadas que se mencionan en la reforma, es importante resaltar que la redacción de artículo 18 actual refiere que “La federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de los menores infractores”, debiéndose entender en el más amplio sentido jurídico el concepto de instituciones como el conjunto de reglas de derecho que se constituyen en un todo orgánico, así entendido, el sentido es amplio y no abarca únicamente a las autoridades, sino a los aspectos sustantivos, adjetivos y ejecutivos de los menores infractores, por lo que consideramos que se limita fuertemente la especialización que debe existir en este sistema.

Referente al punto de la aplicación de sanciones proporcional a la conducta realizada, cabe la pena también hacer referencia a los instrumentos de Naciones Unidas, en donde por ejemplo, en las mencionadas Reglas de Beijing, en el artículo 5.1 se señala que “El sistema de justicia de menores hará hincapié en el bienestar de éstos y garantizará que cualquier respuesta a los

menores delincuentes será en todo momento proporcionada a las circunstancias del delincuente y del delito”; y el artículo 17.1 manifiesta también que “La decisión de la autoridad competente se ajustará a los siguientes principios: a) La respuesta que se dé al delito será siempre proporcionada, no sólo a las circunstancias y la gravedad del delito, sino también a las circunstancias y necesidades del menor así como a las necesidades de la sociedad”. Complementando también el artículo 16, que expresa 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”. Por lo que aplicar las sanciones únicamente como se expresa en la reforma, proporcionada a la conducta realizada, lo consideramos un error que debe corregirse atendiendo a los criterios antes expresados.

Los últimos tres puntos, por otra parte, son a nuestro juicio un acierto, ya que se reafirma el principio del interés superior del niño, que ha sido expresado desde la Declaración de los Derechos del Niño, en 1959, por todos los sistemas tutelares o no, y se reconoce la privación de la libertad como último recurso y por el tiempo más breve que proceda, fijándose además edades mínima y máxima de competencia.

Después de analizar de manera muy general este proyecto de reforma del artículo 18 constitucional, es necesario hablar sobre la Ley General de Justicia Penal para Adolescentes, que consta de 89 artículos, dentro de los cuales se observa la ausencia de un sistema especial, en donde, por ejemplo, en el capítulo referente al procedimiento, en lugar de señalar uno específico para menores, se cita en el artículo 48 que “Los procedimientos penales seguidos en contra de los adolescentes serán tramitados de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Penales y demás disposiciones aplicables con las excepciones previstas en esta ley”.

Otro punto es el relativo a las autoridades especializadas que se señalan, ya que se incorpora a la policía federal, desconociéndose también la necesidad de una policía especializada, como también lo señalan las Reglas de Beijing en su artículo 12.1, que cita:

Para el mejor desempeño de sus funciones, los agentes de policía que traten a menudo o de manera exclusiva con menores o que se dediquen fundamentalmente a la prevención de la delincuencia de menores, reci-

rán instrucción y capacitación especial. En las grandes ciudades habrá contingentes especiales de policía con esta finalidad.

Pero en relación específicamente con la ejecución de sanciones, es de resaltarse lo descrito en el artículo 11 “Para efectos de la presente ley, se entiende como sanción de internamiento la pena de prisión prevista en el Código Penal Federal”, siendo que en este ordenamiento se expresa muy claro que “artículo 24. Las penas y medidas de seguridad son: ...17 Las medidas tutelares para menores”, diferenciadas de la prisión, ya que la pena de prisión y las medidas tutelares tienen diferentes finalidades; una es eminentemente de resarcimiento y aflicción; la otra es de educación, corrección y protección.

En esta reforma existe un título especial para sanciones, donde se enlistan trece, resaltando la mención al programa personalizado de ejecución, pero sin reconocer la importancia del tratamiento técnico, como lo señalan las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, en donde en el artículo 27 se cita que “Después de la admisión de un menor, se le entrevistará lo antes posible y se preparará un informe psicológico y social en el que consten los datos pertinentes al tipo y nivel concretos de tratamiento y programa que requiera el menor”.

De igual manera que en el procedimiento, se remite para este tema a la Ley Federal de Ejecución de Sanciones Penales, y existe una innovación, que es la figura del juez encargado de la ejecución de sanciones, y algo que impacta es que únicamente en un artículo se hace referencia al personal técnico, en el artículo 89, que menciona que:

Cuando la persona menor de dieciocho años que se encuentre cumpliendo sanción de internamiento esté próxima a egresar del centro de internación, deberá ser preparada para la salida, con la asistencia de especialistas en trabajo social, psicología y psiquiatría en su caso, y asimismo, con la colaboración de los padres o familiares si es posible.

Lo que hace suponer que, por ejemplo, en la libertad asistida, el servicio a favor de la comunidad, el internamiento domiciliario, el internamiento durante el tiempo libre, etcétera, la presencia de los técnicos no está contemplada, no obstante que en las reglas mencionadas para la protección de los menores privados de su libertad se señala en su artículo 81 que “El personal deberá ser competente, contar con un número suficiente de especia-

listas, como educadores, instructores profesionales, asesores, asistentes sociales, psiquiatras y psicólogos. Normalmente estos funcionarios y otros especialistas deberán formar parte del personal permanente...”, y el artículo 85 cita que “El personal deberá recibir una formación que le permita desempeñar eficazmente sus funciones, en particular la capacitación en psicología infantil, protección de la infancia y criterios y normas internacionales de derechos humanos y derechos del niño...”.

Por lo anterior, consideramos que este proyecto necesita una visión diferente al enfoque con el que se presenta, porque todo en su conjunto olvida la especialización que requiere un sistema de menores, como se ha expresado, entendiendo la necesidad de un sistema especial, no uno de adultos, que se aplique supletoriamente, negando el derecho de acceder a un sistema de justicia que responda a sus características y respeto pleno a sus derechos en su calidad de menor.