



PROPUESTAS para CAMBIAR A MÉXICO

Punto por Punto

Justicia para adolescentes en el marco de la reforma penal

21 de octubre de 2014

Ciudad de México

Relatora: Claudia Cristina Ruiz Gómez

PRESENTACIÓN

Con la convocatoria del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), y como parte del Proyecto Justicia de esa institución, el pasado 21 de octubre se llevó a cabo el quinto desayuno de la serie **Punto por Punto**, en el que se abordó el tema “**Justicia para adolescentes en el marco de la reforma penal**”. En esta ocasión se dieron cita representantes de diversas instituciones involucradas con la implementación del nuevo sistema de justicia penal, de la sociedad civil organizada y académicos.

A continuación, se relatan los puntos de vista expuestos durante este evento¹, el cual contó con la participación de la doctora Beatriz Azzolini, encargada de la Secretaría Académica del Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe); el maestro Álvaro Castilla, Juez de Primera Instancia especializado en Justicia para Adolescentes del estado de Baja California; el doctor Rubén Vasconcelos, Director General de la Asesoría Jurídica Federal de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas; y la maestra Jimena Cándano, Directora de Reintegro.

¹ Las opiniones expresadas por los participantes en el evento relatado en el presente documento no necesariamente reflejan la posición de CIDAC.

JUSTICIA PARA ADOLESCENTES EN EL MARCO DE LA REFORMA PENAL

Beatriz Azzolini, encargada de la Secretaría General Académica del Inacipe. Anteriormente, y no solo en el ámbito de la justicia penal sino en general, las niñas y los niños eran vistos como objetos de asistencia. La Convención sobre los Derechos del Niño marcó un parteaguas sobre todo desde la perspectiva jurídica de la infancia para que las niñas y niños sean considerados sujetos de derechos, y por tanto, son sujetos también de obligaciones. Aunque hubo un instrumento que la precedió, que eran las Reglas de Beijing, es a partir de la Convención que se produce un cambio sustancial en la materia, ya que su artículo 40 tiene un diseño específico para la problemática de las niñas y los niños en conflicto con la ley.

La Convención, que entra en vigor en 1990, de alguna manera fue receptada en la Constitución en tanto contiene un sistema de protección integral para los menores: en el artículo 4° la protección de sus derechos en general, mientras que la temática particular de las niñas y niños en conflicto con la ley penal en el artículo 18. Esto no fue tan fácil porque, por lo menos en nuestro país, hay una corriente que ha defendido el modelo anterior que es el tutelar. En 1992 hubo una reforma a nivel federal que fue la Ley del Consejo de Menores Infractores, pero realmente no alcanzó a receptar toda la transformación que en justicia para adolescentes implicaba la Convención. Se trataba de una ley asistencialista, el consejo tutelar (integrado por abogados, pedagogos y psicólogos) intervenía cuando había niños que violentaban las normas penales, así como cuando había faltas administrativas o estaban en situación de riesgo. En ese sentido es que la Convención marca un parteaguas, porque señala que hay que diferenciar la cuestión penal de la protección de los niños en general.

Tampoco podemos decir que el texto de la Convención fue aceptado en todos los estados, porque algunos mantuvieron la edad penal por debajo de los 18 años, otros la cambiaron, e incluso la bajaron una vez que México ya había ratificado la Convención; hubo algunas observaciones al respecto por parte del Comité de los Derechos del Niño y todo eso fructificó en la reforma de 2005 al artículo 18 constitucional. Dicha reforma crea un sistema integral de justicia para adolescentes en tres niveles (federal, local y del Distrito Federal) y establece un plazo para que los estados lo instrumenten, pone una edad mínima y una edad máxima (12 y 18 años, respectivamente), habla de autoridades e instituciones, diseña un modelo de justicia acusatorio, hace alusión al debido proceso y especifica que solo se podrá privar de la libertad en caso de delitos graves y que esa privación debe ser excepcional.

A partir de ahí vienen las reformas en los estados, las cuales respetan en parte –porque no podemos decir que lo hacen totalmente– los lineamientos del 18 constitucional. Algunos implantan un modelo con características acusatorias y salidas alternas, mientras que otros siguen con un modelo mixto; el Distrito Federal prevé un proceso oral para delitos no graves (aunque no es propiamente acusatorio) y escrito para delitos graves.

La reforma penal de 2008, en la que realmente se marcan los principios de un sistema acusatorio, representa un nuevo desafío. Hay estados que modifican su ley de justicia para adolescentes como Yucatán, Morelos y Guanajuato, y dictan una adaptada a esta reforma. Caso paradigmático es el del Estado de México, que oralizó la justicia para adultos y en materia para adolescentes sigue teniendo un modelo mixto, lo cual es absurdo e inconveniente, porque entonces los adolescentes tienen menos derechos que los adultos y eso va en contra de todos los instrumentos internacionales.

En la actualidad, hay una diversidad de leyes en todo el país, con la ausencia –hasta ahora– de una ley federal. Los transitorios de la reforma de 2005 habían dado un plazo a los estados, pero no decían nada de la Federación, aparentemente por eso la Federación no había diseñado un modelo de justicia para adolescentes. Finalmente, en 2012 se publica la ley federal con una *vacatio legis* de dos años (probablemente entre en vigor el 27 de diciembre de 2014). Esta ley retoma el sistema mixto, dice que el proceso será formal y escrito, y aunque la parte de derechos está más o menos actualizada, es en materia procesal donde se ve más fuerte esta influencia.

La diversidad en las leyes es muy marcada, eso es lo que es preocupante porque, por ejemplo, 33% alude a una policía especializada; solo 12% prevé un equipo técnico a nivel de procuradurías o del poder judicial; algunas refieren órganos auxiliares y otras no. Esas son especificidades de cada estado, el problema es que las leyes de justicia para adolescentes no contienen los tipos penales, pero sí las medidas sancionatorias y esas varían de un lugar a otro. En Aguascalientes se contemplan hasta 20 años de internamiento, lo cual hace que ya no sea un sistema para adolescentes; en Chihuahua, la duración máxima de la medida es de 15; y solo el Distrito Federal, Baja California Sur, Estado de México y Zacatecas consideran cinco años. El sistema de justicia para adolescentes, si bien es un sistema penal, es distinto al de adultos. Eso es lo que no han entendido algunos operadores, mucho menos los legisladores y, en general, la sociedad, porque ha habido reclamos de que se eleven las medidas, la puerta giratoria; todos esos argumentos en materia de adultos se han usado también en la de adolescentes, y en vez de ir mejorando, hemos ido hacia atrás.

Con las salidas alternas pasa igual: algunos tienen criterios de oportunidad, otros no; algunos solo hablan de conciliación y mediación; hay estados que prohíben el procedimiento abreviado para adolescentes como Oaxaca, y otros, como Chihuahua, ahora lo aceptan después de modificar su ley. En lo que se refiere a los recursos la variedad es mucha precisamente porque hay leyes ya con el nuevo modelo: 96% tiene apelación, 67% revocación, 57% revisión, 3% aclaración de la sentencia, 9% nulidad, 3% queja administrativa y 21% casación. En cuanto a las medidas cautelares, por ejemplo, 57% de los estados contempla la prohibición de convivir o comunicarse con personas determinadas; 54% la presentación de garantía económica; 12% la prohibición de amenazar o intimidar a la víctima; 48% la separación inmediata del domicilio por delitos de carácter sexual; la internación en comunidades terapéuticas únicamente el Estado de México la tiene, y es una figura extraña, porque a veces no la hacen pasar como privación de la libertad y pretenden aplicarla para delitos que no son graves.

Como se puede apreciar, hay bastante diversidad en las leyes, y si ameritó en materia de adultos la creación del Código Nacional de Procedimientos Penales, lo mismo debería suceder en materia de adolescentes, pues las diferencias entre los ordenamientos se ven no solo en los aspectos procesales, sino en las consecuencias, en las sanciones.

Actualmente, todos los estados han establecido ya un sistema de justicia para adolescentes, y en algunos han resaltado buenas prácticas. En Morelos, la Unidad de Medidas Cautelares (Umeca) les ha permitido –aunque no sé si totalmente– acercarse más a que la privación de la libertad sea el último recurso. La Unidad elabora un pronóstico de riesgos, el cual es tomado en consideración por las partes al momento de solicitar una medida y por los jueces al imponerla, logrando que se aplique la prisión preventiva de manera más excepcional.

Uno de los problemas en la práctica es que la privación de la libertad se sigue manejando de acuerdo al modelo de adultos, es decir, para delitos graves; es más, algunos estados están aplicando la prisión preventiva oficiosa del artículo 19 constitucional, pero en materia de adolescentes rige el 18, que habla del internamiento como una medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, exclusivamente para jóvenes entre los 14 y los 18 años que hubieren cometido delitos graves. Otro es que en muchos estados la justicia para adolescentes se considera como una justicia “de segunda”; los operadores se quejan de que no han tenido, por parte de los poderes judiciales o de los gobiernos locales, el apoyo y los recursos materiales y humanos que serían necesarios. Sin embargo, quizá el punto más débil de todos es el de la ejecución de las medidas, porque ahí casi no ha habido cambios, se ha avanzado muy poco; en ocasiones los operadores siguen siendo los mismos, con una formación totalmente asistencialista. Por ello, el reclamo de muchos de los que trabajamos en esto es que, primero, se unifique la legislación y, a partir de ahí, podamos seguir transformando las prácticas.

Álvaro Castilla, Juez de Primera Instancia especializado en Justicia para Adolescentes en Mexicali, Baja California. Desde el 1° de marzo de 2007 tengo el honor de presidir el Juzgado de justicia oral para adolescentes. En una legislación que se creó en Baja California, curiosamente sí se contemplaron los principios de la justicia oral, de manera que teníamos una ley cuyo procedimiento no estaba previsto en la Constitución; afortunadamente, en los transitorios de la reforma al sistema penal de 2008 se estableció que en aquellos estados donde ya se hubiera estado aplicando la oralidad, todas las actuaciones serían válidas. Gracias al sistema acusatorio hemos tenido la oportunidad de llevar a cabo un juzgamiento directo en materia de adolescentes, en presencia de los acusados, con los abogados especializados (públicos o particulares) que se han preparado en la defensa y los fiscales, quienes también deben ejercer el cargo con una especialización acreditada. Esto ha traído como consecuencia que en cinco años no tengamos ni una sola apelación; incluso los reporteros en ocasiones me han preguntado por qué el magistrado unitario no tiene trabajo, pero yo trato que en las audiencias, sobre todo en la de juicio, el defensor y el fiscal vean cuáles son sus derroteros y por qué estoy emitiendo un pronunciamiento.

La creación de una ley nacional en la materia es importante porque vendrá a unificar, como decía Beatriz Azzolini, el mosaico de legislaciones que existe en la actualidad. Cuando he acudido a los estados a impartir algún curso o diplomado, me he dado cuenta que trabajamos muy diferente. Lamentablemente, hemos seguido una inercia por muchas causas y creemos que como se trata de delitos debemos aplicar el Código Nacional de Procedimientos Penales; la sociedad quiere ver penas, regresar a la venganza del ojo por ojo, y no entendemos que este es un sistema modalizado y que, en definitiva, no debe ser igual al de adultos.

Yo entiendo –y la Corte ya se ha pronunciado al respecto– que no es necesario que haya una legislación procesal, pero si se va crear una ley integral, debe contener más procedimientos y no dejarlo tanto a la supletoriedad, porque se ha abusado de esta. En primer lugar, el sistema aplica medidas, un joven que sigue un tratamiento en internamiento, aunque legalmente no se le llamará pena, está privado de su libertad, está sufriendo. Así como a los adultos se les aplican penas y van a una penitenciaría, a los adolescentes se les aplica un tratamiento, diseñado por un centro conformado por especialistas (en Baja California es el Centro de Diagnóstico) y propuesto al juzgador, en el que se incluyen educación, talleres, deporte, trabajo social y apoyo con la familia. Sin embargo, el adolescente debe estar en internamiento porque lo necesitas ahí; es como a un enfermo que no puedes dejar que se vaya a su casa si ves que requiere una terapia intensiva y de la atención constante de los médicos. Cuando los jóvenes cumplen 18 años no se les manda a la penitenciaría porque se cuenta con un área tanto para mujeres como para los adultos jóvenes, se elabora un diagnóstico y después un programa personalizado que tiene que desahogarlo el personal técnico y profesional especializado que está en ese lugar, algo que no podría brindárseles si los trasladaran a un centro de reclusión para adultos. Como señalaba Beatriz Azzolini, hay discrepancias en la duración de las medidas de un estado a otro y, en muchos casos, se han elevado; no se ha logrado comprender que el tratamiento que debe aplicarse a un joven es para reintegrarlo a la sociedad y a la familia.

En Baja California, hay una ley creada hace dos años y que, afortunadamente, se postergará por tercera ocasión su entrada en vigor, ahora hasta el 2016, con la intención de que entre la ley nacional y haya un fusionamiento. Es una ley que tiene muchos defectos –y se los he hecho ver a los legisladores– como prohibir la terminación anticipada, violatorio totalmente de los preceptos constitucionales, sobre todo de los principios que sustentan el sistema y de los tratados internacionales. La fracción VII del apartado A del artículo 20 constitucional en ningún momento señala que solicitar la terminación anticipada es una facultad exclusiva del Ministerio Público, no obstante, así ha quedado establecido en los estados nuevamente por una inercia, por la presión social. Desde luego que las víctimas merecen ser escuchadas, que se les repare el daño, pero no quedan conformes, y si el máximo por homicidio para un adulto son 50 años y le aplicaron 30, quieren los 50. El juzgador considera muchos factores antes de determinar que 30 años es la pena para esa persona; eso es lo que no acabamos de entender y lo que nos ha llevado a que el Ministerio Público sea el único que pueda pedir la terminación anticipada y siempre y cuando esté de acuerdo la víctima u ofendido. En materia de adolescentes, soy partidario de que si la Constitución solamente indica “que no exista oposición del inculpado”, se pueda pasar a dictar

sentencia sin necesidad de juicio. Esto es importantísimo porque el primer contacto que tiene el imputado es con su defensor y, por la experiencia que tengo en justicia para adolescentes de casi ocho años como juzgador, los defensores públicos generalmente tienen la admisión de la participación en el hecho por parte del imputado; si a eso le sumamos que están los videos del lugar de los hechos y el señalamiento de los copartícipes, ¿para qué ir a un juicio? En 98% de los asuntos que van a juicio resuelvo una libertad por insuficiencia probatoria; no estoy diciendo que el imputado sea inocente, pero es lo único que me resta dictar porque si no comparecen la víctima, los policías y los peritos, el fiscal no puede presentar pruebas de cargo y todo lo que se actúa en la averiguación previa no tiene ninguna validez.

Asimismo, cuando el abogado solicita la terminación anticipada, la declaro procedente con base en el interés superior de la niñez, en los principios de mínima intervención, de flexibilidad, de celeridad procesal, y obviamente con fundamento en los artículos constitucionales y tratados internacionales. La Constitución se limita a decir que será conforme lo regulen las leyes, por ello, pediría que la senadora de la Peña estuviera muy pendiente de que al menos en la Ley Nacional de Justicia para Adolescentes, puedan solicitarla tanto el defensor como el Ministerio Público. Insisto, no continuemos en la inercia que ha llevado a que todo mundo piense que este sistema procesal debe ser igual al de los adultos.

En materia de adolescentes, dentro del catálogo también se encuentran delitos graves que convulsionan a la sociedad como el homicidio, la violación, el secuestro. Sin embargo, cuando se sabe que el juzgador impuso medidas cautelares y fijó una caución porque el muchacho está estudiando, tiene una familia integrada y hay manera vigilar su conducta procesal, todos salen opinar, el gobernador, los diputados, y comentan “vamos a seguir muy de cerca ese asunto.” Si la determinación es internar al joven, después viene personal del centro a decirme que lo que él necesita es una medida en externación y continuar estudiando; y al cabo de cuatro meses, cuando llegamos a la resolución definitiva, ya perdió la escuela. Sé que hay delitos graves, que el tratamiento es específico, son muchos los aspectos a considerar, pero no hay que tener miedo a las medidas cautelares.

Baja California no cuenta con una unidad para que el juez, al momento de evaluar qué es lo que va a aplicar, tenga suficientes herramientas objetivas; en realidad, en muchas ocasiones, con lo poco que nos llevan el fiscal y el abogado defensor, los juzgadores tenemos que resolver. Si el joven afirma que está estudiando y el fiscal no tiene ninguna prueba en contrario, el principio de inocencia me hace decir que hay que privilegiar la educación.

La terminación anticipada trae como beneficio evitar la doble victimización. En el juzgado a mi cargo, muchas veces el ofendido o la víctima no se quiere enfrentar con el imputado porque es pandillero, porque ya le apedrearón la casa, lo que quiere es que le paguen o que le repongan lo que le robaron. Si el asunto termina anticipadamente, la víctima u ofendido se va con la reparación del daño material y tiene una percepción de que el Estado hizo algo por él o ella, porque la sociedad ve al Estado en conjunto, no separa al Poder Judicial del Legislativo o del Ejecutivo; va a una oficina de gobierno y no sabe si el juez es independiente o sus facultades, solo

que él le está perjudicando y que quizá nunca vea la reparación del daño. La no victimización se materializa en el procedimiento abreviado. Hay jovencitas a las que les arrebatan la bolsa, las golpean y quedan lastimadas, y debemos llamar a Atención a Víctimas porque tiene un problema psicológico. No podemos referirnos a las víctimas como un concepto abstracto, son personas, hay algo particular en cada una de ellas y enfrentarlas a una audiencia con el perpetrador no es fácil. En el procedimiento abreviado se dicta la sentencia, se establece la reparación del daño, y no hay que esperar que cause ejecutoria, a que se recurra, porque las partes están de acuerdo.

Otro punto que quisiera comentar es que la Corte ya determinó en materia de adultos la inmediatez para llevar a cabo la audiencia de control; 24 horas, porque la Constitución establece “inmediatamente”, y así se ha estado haciendo en Baja California. No obstante, hay ocasiones en que el muchacho, cuando la Procuraduría lo remite, todavía trae síndrome de abstinencia porque lo detuvieron bajo el influjo de drogas y estupefacientes. Para muchos de ellos es la primera vez, entonces deben estar conscientes de qué es lo que se va a ver, qué se va desahogar y hay que explicarles de manera adecuada. Si para los adultos son 24 horas, creo que debe quedar a consideración del juzgador –y escuchando las recomendaciones de una unidad como la Umeca– si es procedente llevar a cabo o no una audiencia, pues el joven debe comprender que se va a enfrentar a la autoridad. Lo ideal sería que se celebrase dentro de las 72 horas posteriores a la detención, lo que también nos da la oportunidad localizar a los padres o tutores, ya que, aunque la ley federal señala que con que estén el abogado defensor y el Ministerio Público es suficiente, en materia de adolescentes sí deben estar presentes los padres o encargados de su cuidado, porque son responsables solidarios de la reparación del daño.

Rubén Vasconcelos, Director General de la Asesoría Jurídica Federal de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Estamos en un momento trascendental para la justicia para adolescentes en el país, porque se están reformando las directrices que impactan directamente en el tema; se están discutiendo, por un lado, una nueva Ley General de Derechos de la Infancia y, por otro, la necesidad de la expedición de la Ley Nacional de Justicia para Adolescentes.

Es importante considerar varias cuestiones relacionadas con la reforma de 2005 al artículo 18. Creo que ahí justo empezaron los problemas porque se publicó el 12 de diciembre y se dijo que el sistema de justicia para adolescentes en los estados entraría en vigor tres meses más tarde (el 12 de marzo de 2006) y se concedieron seis meses más (nueve desde la expedición de la reforma) para que estuviera implementado en todo el país. Obviamente esto ocasionó, como lo señaló la doctora Azzolini, una especie de esquizofrenia en los estados porque se apuraron a dictar las leyes en un momento en donde convergían varios procesos: el de resistencia al cambio derivado de las diversas corrientes ideológicas que entonces imperaban y siguen imperando en el país, específicamente el tutelarismo, y por otro lado, la reforma penal había comenzado en marzo de 2004, de tal manera que también había algunos impulsos relacionados con el establecimiento del sistema acusatorio.

Chihuahua fue el único estado en el que se contempló una implementación gradual basada en distritos judiciales; en el resto de las leyes, desde la primera que se aprobó que fue la de Guanajuato (julio de 2006), se señalaba que el sistema de justicia para adolescentes entraba por completo, lo cual evidencia que no tomaron en cuenta una serie importante de acciones que conlleva todo proceso de esta naturaleza. Tampoco se establecieron, como sí se ha hecho en el ámbito de adultos, consejos o comités técnicos de implementación de la reforma. En los estados se pensó que iba a ser nada más cambiar unas normas por otras, y no crear, como fue la intención de la reforma al artículo 18, un sistema de justicia juvenil.

A pesar de que se decía que en el dictamen había algunas normas que debían significar el establecimiento de un sistema acusatorio, eso no lo vimos salvo en casos excepcionales, pues solo Oaxaca y Chihuahua, por los procesos de cambio que atravesaban en el ámbito de adultos, lo adoptaron en sus leyes de justicia para adolescentes. Ya con la reforma del 18 de junio de 2008, siete entidades más lo implementaron; sin embargo, hoy la mitad de los estados de la República no lo aplican porque no tienen legislaciones especializadas y con ese esquema procesal.

Una cuestión que quisiera resaltar de lo que señalaba el juez Álvaro Castilla es la configuración especializada del sistema de justicia para adolescentes. No debemos olvidar que estamos creando un sistema modalizado en virtud de los derechos de la infancia, por eso es tan importante que se dicte la Ley General de Derechos de la Infancia, porque lo que hace este sistema es instituir un proceso con normas especiales de protección para los adolescentes, y esos resguardos deben reflejarse en todas sus etapas e instrumentos procesales.

En la sentencia *Instituto de Reeducación del Menor vs Paraguay* de la Corte Interamericana hay cuatro características básicas del sistema de justicia para adolescentes. Primero, que no se judicialicen el mayor número de casos; segundo, que si se judicializan haya medidas especiales, por ejemplo, que los jueces cuenten con psicólogos para atender a los niños, con grupos o equipos técnicos interdisciplinarios que los orienten para la imposición de la sanción idónea; tercero, que los jueces cuenten con medidas discrecionales para hacer realidad, como lo que decía Álvaro Castilla, el principio del interés superior del niño; y cuarto, que los jueces se encuentren debidamente capacitados no nada más el derecho penal y en derecho procesal penal, sino en derechos humanos de la infancia y en psicología infantil para prevenir una mala aplicación de esas facultades discrecionales.

Creo que tenemos muchas y variadas insuficiencias en esta construcción del debido proceso para adolescentes, no hemos especializado adecuadamente el sistema ni en todas sus fases ni en la aplicación de los instrumentos procesales. Por ejemplo, aunque en 2005 se prometió el resguardo de los derechos humanos de los adolescentes, hay una exacerbada violencia contra ellos desde que acceden al sistema de justicia. En un estudio reciente que publicó Elena Azaola² se dice que 76% de los niños que están en un centro de internamiento manifiestan que fueron maltratados

² Elena Azaola, *La reinserción socio familiar de los adolescentes en conflicto con la ley: de la situación actual hacia una propuesta de intervención*, agosto de 2014, disponible en <http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2014/11/Reporte-Adolescentes-CIESAS-22sep14.pdf>, fecha de consulta octubre 2014

por las policías en el momento de la detención. No quiere decir que no haya esfuerzos en el país en torno a cómo llevar a cabo las detenciones; el Estado de México y el Distrito Federal han elaborado protocolos específicos, pero son insuficientes y no han cumplido con su objetivo. El tema de la violencia en el sistema de justicia juvenil debe ser atendido de forma inmediata y en la Ley Nacional de Justicia para Adolescentes próxima dictarse debe ser una consideración especial.

Y como un segundo ejemplo, todos sabemos que en virtud de la elevación de estándares que impone el debido proceso, las prisiones preventivas deben cumplir con los mismos que tiene esa medida en el caso de los adultos, pero –como dice la Corte Interamericana– de forma más exigente; en otras palabras, deben ser último recurso, ser proporcionales, tener una duración mínima y poder revisarse frecuentemente. Sin embargo, lo que hemos estado viviendo en el país es exactamente la tendencia contraria: eliminar los fines procesales de las prisiones preventivas y todos los elementos especializados que integran la justicia para adolescentes, y extender la duración de la medida a tal grado que en ningún lugar de Latinoamérica es tan alta como en Chihuahua, Oaxaca y Aguascalientes.

Los roles procesales son también un tema muy importante para el debido proceso especializado para adolescentes y para la Ley Nacional. Jueces, ministerios públicos, policías y los que trabajan en los centros de internamiento deben tener conciencia acerca de cuál es el papel que les toca jugar dentro de este sistema modalizado, y eso no ha sido bien comprendido. El Ministerio Público no ha asumido, además de su rol como acusador, el que tiene como ente educador en el sistema, para lo cual tiene a su disposición una serie de herramientas procesales; la aplicación de criterios de oportunidad, los acuerdos reparatorios, la suspensión condicional del proceso, debería verlos como instrumentos dirigidos a la resocialización del adolescente, es decir, darles un matiz educativo.

Asimismo, tenemos que pensar seriamente el rol del juez de ejecución. Parece haber la tendencia de que el juez de ejecución para adultos sea el mismo que el de adolescentes, lo cual sería un gran error y es algo de lo que tenemos que precavernos ahora que estamos ante la oportunidad de crear una ley nacional en la materia. Se tienen que establecer, dadas las características del propio sistema, funciones orientadas directamente a su labor educativa y vigilar el respeto de los derechos de los adolescentes. El juez Álvaro Castilla y la doctora Azzolini decían que el sistema tiene como centro la ejecución de las medidas; sí, pero hay un proceso previo que es el momento de la imposición y es ahí donde el sistema se juega el cumplimiento de sus propios fines. El juez está obligado a imponer la medida óptima, y la Ley Nacional, como ley procesal que será de justicia para adolescentes, debe dar los instrumentos que hagan posible que eso suceda. Para ello, las leyes existentes nos han aportado por lo menos tres herramientas: en primer lugar, la especialización del juez, esa es la principal garantía de la imposición de una medida óptima; en segundo, a pesar de que en varios ordenamientos se contempla, debemos regular con mayor precisión la audiencia de individualización de las medidas para darle su carácter pedagógico; y en tercero, hay que establecer equipos técnicos que den noticia al juez de cuál es la medida más conveniente en cada caso.

El sistema de justicia para adolescentes se construyó bajo la perspectiva de que las medidas prioritarias eran las no privativas de libertad, por lo que todo su diseño institucional, herramientas procesales, roles de los operadores y la forma en que se ejecutan las medidas deben verse en ese sentido, ya que es uno de los grandes cambios respecto del modelo tutelar. Y esa es otra de las fallas de la implementación, el sistema no ha volcado sus capacidades institucionales en hacer realidad las medidas no privativas de libertad; seguimos pensando –como se ha dicho reiteradamente– en cómo castigar y se ha aumentado la duración de las penas, en lugar de en cómo reinsertar a los adolescentes en la sociedad, lo cual supondría una organización diferente del sistema y la utilización de esos instrumentos procesales también de forma diversa.

Jimena Cándano, Directora de Reintegra A.C. Reintegra es una organización que desde hace más de 30 años trabaja en prevención social del delito y el mejoramiento de la seguridad pública en México mediante tres programas: reinserción de adolescentes, prevención comunitaria y fianzas. Aunque nuestra labor se concentra en el Distrito Federal, es bastante representativo lo que sucede aquí. Estadísticamente la mayor parte de los adolescentes en comunidades de tratamiento y diagnóstico son varones y están entre los 16 y los 17 años; la mayoría tiene un nivel de escolaridad de secundaria o inferior; y casi todos los delitos en el D.F., así como en el resto del país, son robos en varias de sus modalidades, lo cual nos hace pensar que todavía se puede trabajar muy bien en el tema y lograr hacer la diferencia con estos jóvenes. Por desgracia –y es una de las cosas con las que nos enfrentamos todos los días– no existen cifras que estén avaladas por muchos grupos, unas las obtenemos del Inegi, estas en particular son de la Dirección General de Tratamiento del D.F. de 2013, pero ya bajó su página de Internet y por el momento no tienen datos, de manera que es muy difícil saber qué está pasando cuando la información en los estados es prácticamente inexistente.

Se ha hablado mucho de la importancia de privilegiar las medidas en libertad, pero muy poco de cuáles son los daños del internamiento. Cuando apartas a un adolescente de su familia y de su comunidad deja de tener vínculos sociales positivos y empieza a generar una cultura carcelaria que no le genera nada bueno. Uno de los jóvenes que está con nosotros iba a dar un testimonio y nos advirtió que si las personas se le quedaban viendo se pondría violento porque ya no le puede sostener la mirada a nadie y, por lo mismo, tampoco puede comer enfrente de la gente. Nos explicaba que con sus compañeros jugaba a quitar los barrotes de la celda para pegarle a los del otro dormitorio y el puntaje dependía de dónde recibieran el golpe; y que aunque antes no era agresivo, tuvo que aprender a defenderse. Con historias como esta nos damos cuenta de que el daño psicológico y todo lo que conlleva separar a un joven es mucho más grande de lo que a veces la sociedad se imagina; pensamos que entra a la cárcel, tiras la llave, ahí se queda y no pasa nada, pero al final sale mucho peor y sin ser un verdadero agente de cambio para el país, que es con lo que nosotros trabajamos.

En la parte de implementación en el D.F. nos hemos encontrado con varios inconvenientes, primero, que todavía no hay jueces de ejecución, se emitió un acuerdo que faculta a los jueces del

proceso oral para que tengan competencia en la vigilancia y eso complica las cosas. La parte positiva ha sido que, a pesar de esto, se contempla que en ciertos asuntos tramitados ante juzgados escritos, que serían los graves, se puede dar la medida cautelar para favorecer al adolescente en el proceso y que no esté en internamiento. El problema con los jueces es que están imponiendo medida privativa de libertad en casi todos los casos y luego les dan el beneficio de la libertad; su objetivo es poder “torcerles la mano” a los jóvenes y decir que si no cumplen, los mandan a una comunidad de internamiento. Entonces a un adolescente que bolseó a alguien y robó un celular, le dan la misma pena que a uno que se subió a un autobús y asaltó a los pasajeros con un arma de fuego; no piensan, como decía el juez Castilla, en las circunstancias particulares de cada uno. Y en el D.F., 40% de los jóvenes en internamiento están por revocaciones, no porque esa haya sido su medida en un principio; muchos vienen por delitos que no necesariamente ameritarían la separación.

Otro problema es que cuando el adolescente lleva el proceso en internamiento, los jueces prácticamente lo condicionan a que garantice o pague el monto de la reparación del daño para evitar que el Ministerio Público apele, si no lo cubre de inicio, viene la apelación y lo dejan un mes más adentro. Con esto los obligan a cumplir con la reparación del daño, pero sin privilegiar que pueda llevar su proceso en libertad. Asimismo, a la hora de imponer las sanciones, toman igual casi todos los delitos con tal de tener controlado al joven, en lugar de considerar si tiene o no familia y otros aspectos. Hablando con jueces de otros estados, una nos comentaba que aunque puede imponer hasta diez años, nunca pasa de cuatro pues sabe el daño que eso genera; y había otra que decía “yo solo puedo poner cinco y siempre pongo cinco porque tienen que aprender la lección”. Tenemos muy permeada la cultura del castigo en nuestra sociedad, por eso me ocurre que sería una buena idea hacer unos recorridos tutoriales para los agentes del Ministerio Público, de modo que se estén dentro de una comunidad tres días y después nos den su opinión sobre cuánto tiempo necesita un adolescente estar ahí.

En el Distrito Federal tampoco nos están admitiendo las fianzas como garantía para obligaciones procesales, lo cual va en detrimento del adolescente porque tiene que conseguir dinero para pagar el billete. A nosotros en particular las fianzas nos funcionan muy bien porque manejamos un programa y nos sería mucho más fácil estar ayudando los jóvenes.

En el tema de la reforma al sistema de justicia, una de las ventajas que vemos es que la víctima tiene una participación más directa (aunque muchas veces no quiere tenerla); que se podrán ampliar las medidas de protección y tratamiento que amerite el caso; se favorecen las medidas en libertad; se contempla la justicia alternativa como mecanismo de solución y el respeto al debido proceso. La parte que se nos hace medular es responsabilizar al adolescente del cumplimiento de la reparación y, sobre todo, concientizarlo del daño que generó a la víctima. Ese es otro problema con la mediación, muchas veces la víctima solo pide que le paguen, no pasa nada y todo acaba en 30 segundos; entonces el adolescente no entiende qué fue lo que hizo y que eso lo puede llevar algo peor, y tenemos jóvenes que regresan por conductas más graves. De hecho, ahora estamos viendo con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal qué mecanismos podemos usar para que por lo menos el joven tenga una intervención mucho más profunda, que sepa qué es lo que

está pasando con él, con la familia. Aunque puede ser muy favorecedor porque es mucho más rápido, debemos tener cuidado de que los jóvenes no lo vean como algo que les facilita cometer delitos; incluso algunos nos han dicho que ya saben que si es tanto monto, en tales lugares y sin violencia, los mandan a un proceso oral y no hay mayor complicación.

Una de las desventajas a la que nos estamos enfrentando como organización es que para juicios orales requerimos más abogados que para juicios escritos, por lo que tenemos que contratar y capacitar a más gente. Nos hemos dado cuenta que el proceso se alarga más porque no acude la víctima, el policía no va a declarar, no se pueden presentar las pruebas y, cuando al fin termina, si el joven estuvo seis meses en internamiento, le imponen seis meses y un día, pues tardó tanto el proceso que ya cumplió con lo que el juez le hubiera dictado. En el caso de medidas en libertad, a los jóvenes les molesta que durante todo el proceso tienen que ir a firmar y no les cuenta como tiempo de medida, y si se llevaron ocho meses, después deben ir ocho más a firmar, lo cual es muy desgastante porque no pueden estudiar ni trabajar, la escuela se entera, en fin. Conocemos el caso de un joven de tentativa de homicidio, el padrastro golpeaba y abusaba de la mamá y de él, un día se defiende, casi lo mata y lo mandan a una comunidad de internamiento dos años. Cuando salió, en la escuela le dijeron que como tenía antecedentes penales no podía regresar; ya lleva tres años fuera de todo su círculo, ahora tiene 17 años y medio y está volviendo robar porque no sabe para dónde hacerse. Por ello, consideramos muy importante que sea una justicia pedagógica, desde la pena a imponer hasta el trato con el adolescente y el seguimiento, y eso involucra a jueces, policías, ministerios públicos y custodios, porque nosotros hacemos un trabajo enorme de día y nos lo echan para atrás en la noche.

En cuanto a las penas, la mayor parte de los estados tienen como máxima siete años, pero en Aguascalientes son 20. Como sociedad pensamos solo en el castigo, aunque en realidad la consecuencia es peor, porque si alguien comete un delito a los 17 años y queda libre a los 37, todavía le quedan 50 por delante y ya no tiene oportunidad de hacer nada. Un joven me decía que entró a internamiento con “maestría en robo” –ni siquiera era robo con violencia– y salió con “doctorado en cómo hacer piedra”, manejando armas y conociendo a mucha gente; en otras palabras, los mandamos a que se profesionalicen y eso no le conviene ni al adolescente ni a nosotros como sociedad.

Como propuestas para la impartición de justicia a adolescentes consideramos, en primer lugar, que se respeten sus derechos desde la detención, el proceso y, en su caso, el cumplimiento de la medida. En segundo, la profesionalización del Ministerio Público, hay que capacitar a los agentes, explicarles que está tratando con niños, que tienen que ser mucho más pedagógicos y mucho más humanos. En tercero, contar con información estadística, incluso se debería incluir en la ley la obligación para las autoridades de medir sus programas y decir cuántos jóvenes tienen. Cuarto, se requieren mecanismos para saber qué está pasando dentro de las comunidades de tratamiento y diagnóstico, pues muchas veces te enteras y no puedes hacer mucho porque pondrías en riesgo al adolescente que te lo está diciendo y hay muy poca revisión. En quinto lugar, hay que privilegiar el enfoque de prevención. El otro día un juez estaba diciendo “es que a nosotros no nos toca hacer prevención, simplemente impartimos justicia, de eso que se ocupe alguien más”. Y le respondimos

que si de verdad hace bien su trabajo y rescata a ese joven, estaría previniendo; lo sabemos porque 96% de los adolescentes que cumplen su medida con nosotros no reinciden.

Para la intervención es muy importante trabajar con el adolescente en lo individual y psicoafectivo, en el ámbito familiar, escolar, laboral, de salud y recreativo. Nuestra apuesta con los jóvenes siempre es ayudarlos a desarrollar un proyecto de vida, que sepan cuáles son sus sueños y qué necesitan hacer para lograrlos. Otro aspecto fundamental es separar a los adolescentes de acuerdo a sus grupos de edad y tipo de delitos, ya que todavía los siguen mezclando por comodidad de las autoridades. También es primordial hacer un trabajo en la comunidad, porque al final el joven regresa a un lugar que tiene las mismas condiciones que había cuando cometió el delito. De igual manera, se requiere una casa de medio camino para todos esos jóvenes en cuyas familias viven circunstancias terribles y quieren salir adelante; y para aquellos que en sus familias no hay tantos problemas, pero que la comunidad sí los tiene, debe haber un lugar de contención donde puedan tener referencia y apoyo.

Por último, se necesita promover la colaboración de instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil; generar y promover la investigación y la sistematización de experiencias exitosas de reinserción social. Hay muy pocas organizaciones que hacen lo mismo que nosotros en el país, hemos encontrado cinco o seis que trabajan con adolescentes, pero casi todas tienen programas piloto de dos años; Reintegra lleva ya muchos años en esto y estamos buscando pasar a otros nuestro modelo, que sabemos que funciona bastante bien.

SESIÓN DE DEBATE

Angélica de la Peña, senadora de la República. Permítanme compartir una anécdota que recordé a partir de la intervención de la doctora Azzolini. Hace algunos años, cuando se hizo la reforma al 18 constitucional, como sabíamos que era un sistema estructural y requeríamos unificar, iba acompañada de una reforma al artículo 73, la cual no pasó debido a que en el Senado hubo muchas complicaciones, había resistencia sobre todo porque supuestamente se invadirían las instancias de los estados. Yo estaba entonces en la Cámara de Diputados y, en conferencia con el Senado la República, empezamos a trabajar la Ley Federal de Justicia para Adolescentes Infractores, que tenía el cometido de que también sirviera como una ley tipo, y como no pudimos hacerla nacional, lo que hicimos fue una federal. Aprobamos la ley federal, entra con minuta en el Senado de la República, pero en el transitorio de la reforma del 18, en algún momento quitan “de la Federación”, donde se obligaba a esta a una *vacatio legis* igual que a las entidades y al Distrito Federal. Esa legislatura estaba ya por terminar y durante la siguiente toda la inercia de tutelaristas evitó que se aprobara dicha minuta en el Senado; entramos en un vacío y seguimos en el vacío, tenemos siete años sin una ley federal y hay una diversidad terrible en los estados.

Hoy estamos otra vez rencausando, nos hemos dado cuenta que sí requerimos un sistema nacional de justicia para adolescentes, vamos a aprobar en el pleno del Senado la reforma a los artículos 18 y 73 constitucionales y estaremos enviando, después de la votación, esta minuta a la

Cámara de Diputados para que hagan lo propio y siga su curso en los congresos locales. En tanto, necesitamos ponernos de acuerdo en cuáles deben ser las características de la ley nacional. En ese sentido, considero que la especialización es fundamental, el enfoque de derechos humanos es indispensable, no hay otra manera de entender en qué se sustenta el sistema de justicia para adolescentes y, por supuesto, hay que trabajar en todas las medidas alternativas, además de unificar cómo tienen que funcionar los centros de privación de libertad como último recurso, que debe ser efectivamente desde un enfoque socioeducativo, no punitivo.

Jimena Cándano mencionaba con mucha puntualidad todas las dificultades de la cotidianidad en los trabajos que realizan apoyando a los jóvenes, pero el problema es que el Estado tiene esa responsabilidad y no ha cumplido con ella. La prevención social del delito comienza en la primera infancia, por eso en esta ley incluiremos algo que es atípico en una ley penal, que es la reinserción social como el eje central de la prevención social del delito, de tal manera que estamos construyendo una parte que puede ser un tercer libro que hable sobre ese tema.

Al mismo tiempo, en el Senado estamos en una discusión muy tensa de la Ley de Ejecución Penal, porque ahí constatamos cuántos menores de 25 años están en las cárceles y quiénes son, cuántos de ellos estuvieron en el sistema para adolescentes; se trata de un número muy importante de jóvenes que siguen engrosando –por desgracia– las cárceles de adultos. Hay un problema de falta de sensibilidad del país, la inmensa mayoría son jóvenes pobres, seguimos criminalizando la pobreza.

Quiero pedirles que me den la oportunidad de regresar con el anteproyecto de ley para que lo podamos comentar y también invitarles al Senado de la República, tenemos 180 días a partir de que se declare la reforma constitucional, que nos van a permitir que ya tengamos una discusión amplia con todos ustedes, con las demás autoridades, con las y los especialistas y las organizaciones que tienen que participar para que este sistema sea exitoso.

Leslie Solís, México Evalúa. En un foro en el que participé, un joven me comentaba que a muchos de los compañeros con los que él había estado interno, al salir sus familias les decían “qué bueno que ya te reinsertaste, pero ahora pon el pan sobre la mesa”; entonces de alguna manera los orillaban a delinquir otra vez. Yo le preguntaba qué cambiaría y me decía que en el centro los maltratan, la comida no es muy buena y demás, pero que lo que pediría es una sociedad diferente a la cual regresar, una donde pudiera desarrollarse plenamente. Por ello, me parece primordial no nada más trabajar con los jóvenes, sino tomar en cuenta a sus familias y la sociedad a la que volverán. Un concepto que todos mencionaron aquí fue el interés superior de la niñez, que es la parte fundamental de la Convención de Derechos del Niño; por lo tanto, las decisiones que se tomen, las leyes y todas las acciones tienen que estar orientadas a buscar la protección del interés superior de la niñez. Por último, estoy totalmente de acuerdo en que la ejecución de sanciones es algo muy importante y, en ese sentido, la iniciativa impulsada por Miguel Sarre y varios senadores de la República es bastante buena, porque hay que cuidar que una vez que estén dentro de un

centro de internamiento sus derechos humanos siempre sean respetados y que dejen de ser los olvidados del sistema de justicia.

Roberto Soto Castor, titular del órgano implementador de Morelos. Cuando asumí con el nuevo gobierno en octubre de 2012 la titularidad de esta oficina, nosotros afortunadamente estábamos dentro del Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia de USAID, y con gran asombro me di cuenta que para USAID no hay justicia para adolescentes, lo cual es lamentable. Lo mismo sucede con la Setec y se lo comenté a la doctora Fromow. En una de las reuniones nacionales de órganos implementadores les pregunté a los titulares del resto de los estados si habían bajado algún proyecto de Setec para ese tema y ninguno lo ha hecho. Me parece que, como decía Leslie Solís, son los olvidados del sistema. Este tipo de apoyos nacionales e internacionales deben considerar la justicia para adolescentes a la par de la justicia para adultos; por ello, los invito a que, en el ámbito de nuestras atribuciones, abogemos en ese sentido. En el estado de Morelos, en las unidades de medidas cautelares para adultos tenemos como un postdoctorado, pero en cuanto a las unidades de medidas cautelares para adolescentes estamos como en secundaria, y me preocupa que camine de manera dispar el tema. Es paradójico que la reforma de adolescentes haya sido la primera y que al día de hoy esté atrasada. También habría que revisar la actividad de los jueces, considero que está un tanto viciado el procedimiento al ser privadas las audiencias y es grave la poca penetración de los abogados particulares, por lo que se debe impulsar más la capacitación.

Álvaro Castilla, Juez de Primera Instancia especializado en Justicia para Adolescentes en Mexicali, Baja California. En Baja California tenemos cuatro años con un programa en que la Procuraduría, con un área que se llama Dirección de Adolescentes en Riesgo Delictivo, capta a los jóvenes que, por parte de la Dirección de Control de Seguridad Escolar de la Secretaría de Educación local, a través de los directores de escuelas, han sido canalizados porque se les localiza algún tipo de droga, hay problemas de *bullying* con sus compañeros o han cometido algún robo pequeño. Esta área se encarga de darles terapias de valores, imparte cursos de escuela para padres, cohesión social; es un trabajo integral realizado por especialistas contratados por la Procuraduría. Posteriormente, cuando cumplen dos meses, hacen un recorrido por las instancias de adolescentes desde el Ministerio Público. Con nosotros acuden a la sala de audiencias, platico con ellos y, si hay agenda, se quedan a presenciar una audiencia oral; después van al centro de ejecución de medidas en donde tienen una interacción controlada con jóvenes internos que les comparten sus experiencias (de hecho, varios de los monitores que tiene la Procuraduría han sido internos). Como es un programa que inició la Procuraduría, en su momento los magistrados del pleno del Tribunal cuestionaban por qué trabajamos con esa institución, pero no estamos viendo ningún asunto en particular. Los jóvenes llegan a una instancia judicial cuando se pudo haber prevenido el hecho, pues empiezan por consumo de drogas, luego robos pequeños y más tarde robos con violencia y homicidios; eso es una realidad. Por ello, considero que en materia de adolescentes, en prevención del delito no opera la división de poderes, no podemos decir “esto le

corresponde a Desarrollo Social o a Educación”; como comenté hace un momento, el gobierno somos todos, todos somos servidores públicos, devengamos un salario por parte de los impuestos de los ciudadanos y debemos aportar algo. En ese sentido, me gusta dar a conocer que se está colaborando con la Procuraduría, con el DIF y con otras instituciones, incluso privadas. Por ejemplo, afortunadamente la delincuencia juvenil femenil, como en casi todo el país, es muy baja, sin embargo, 99% de las jóvenes vinculadas a un procedimiento judicial están embarazadas o ya tienen hijos; son menores de 14 o 16 años y muchas con problemas de adicciones. Hay una asociación civil que trabaja con ellas y con sus padres (que generalmente son los que se hacen cargo de los bebés), y como las jóvenes están a disposición de la autoridad judicial bajo resguardo del Centro de Diagnóstico de Ejecución de Medidas, nosotros lo permitimos porque sabemos el propósito de esa labor.

Beatriz Azzolini, encargada de la Secretaría General Académica del INACIPE. En Inacipe tenemos pensado iniciar, a partir de febrero de 2015, una especialidad en justicia para adolescentes, la cual será anunciada oportunamente en nuestra página web. Es parte de tratar de colaborar desde las instancias académicas al tema de la especialización.

Lucila Serrano, USAID. Me gustaría compartir lo que USAID ha venido haciendo en justicia para adolescentes. Hace tiempo se apoyó a Reintegra, después a la implementación de la Unidad de Medidas Cautelares en Morelos y, en este momento, estamos trabajando con la oficina del licenciado Campa, subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana, en el tema de jóvenes en conflicto con la ley; así que hemos estado activos. Desgraciadamente, no contamos con todos los fondos que quisiéramos para poder estar presentes en todos los frentes, pero sí estamos involucrados.