

Punto por Punto
Justicia para adolescentes:
urgen definiciones

14 de abril de 2016

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 14 de abril se llevó a cabo el décimo quinto desayuno-debate de la serie **Punto por Punto**, con el título **“Justicia para adolescentes: urgen definiciones”**.

A continuación se relatan los puntos de vista expuestos durante este evento¹, el cual contó con la participación de Javier Carrasco Solís, Director Ejecutivo del Instituto de Justicia Procesal Penal; Angélica de la Peña, Senadora de la República; Violeta Maltos, consultora en mecanismos alternativos de solución de controversias; y Paulina Sánchez, investigadora experta en temas de justicia penal.

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

INTRODUCCIÓN

Un sistema de justicia moderno debe desarrollar diseños particulares para los adolescentes que se encuentran en conflicto con la ley, que partan de la idea de que este grupo requiere un trato diferenciado al de los adultos y, por lo tanto, de instituciones, leyes, operadores y procedimientos específicos que no castiguen el comportamiento, sino que busquen el tratamiento, la reinserción social y prevengan hechos futuros.

Bajo esta lógica, en diciembre de 2005, con una reforma al artículo 18 constitucional se sentaron las bases para la creación de un sistema integral de justicia para adolescentes, caracterizado por el respeto irrestricto a los derechos humanos, la protección integral del menor y la prevalencia del debido proceso. Como consecuencia, era necesario que las 32 entidades federativas y la Federación homologaran sus ordenamientos a fin de instaurar este sistema y reconocer los derechos fundamentales de los adolescentes.

En diciembre de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, estableciéndose un plazo posterior para su entrada en vigor. Sin embargo, en julio del 2015 se modificaron los artículos 18 y 73 constitucionales y la ley quedó abrogada sin haber tenido vigencia. Dicha reforma dispuso que corresponde al Congreso de la Unión expedir la legislación nacional de justicia para adolescentes, coherente con el sistema procesal penal acusatorio y con las reformas en materia de derechos humanos; y que hasta en tanto no inicie la vigencia del nuevo ordenamiento, la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, así como la legislación vigente en materia de justicia para adolescentes expedida por las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuarán en vigor.

Actualmente, en el Poder Legislativo en México se trabaja en esa legislación nacional, la cual debe asegurar un sistema integral de justicia para adolescentes que logre reconciliar tanto la protección de los intereses de los menores, como la seguridad y la efectiva aplicación de la justicia; debe consolidar mejoras sustantivas y corregir errores ocasionados por la falta de homogeneidad y la implementación incorrecta a nivel operativo dentro de las instituciones, como en el caso de las

penas mínimas y máximas. Así, esta ley nacional no solo servirá para concretar los principios establecidos en la reforma de 2005 de justicia para adolescentes, en la de derechos humanos y en la de justicia penal, sino que mostrará la responsabilidad con la que el Congreso Federal va a ejercer su recién adquirida facultad como legislador único en la materia. Entre los pendientes más urgentes en lo legislativo se encuentran la homologación de las sanciones y la creación de un marco adecuado para la transformación real de los procesos institucionales y de los recursos humanos aplicados a adolescentes.

En ese contexto, es necesario responder las siguientes interrogantes sobre la legislación nacional:

- a) ¿Debe tratarse de una ley nacional o de un código? ¿Cuáles son las consideraciones e implicaciones para una u otro?
- b) ¿Cómo serán regulados en la legislación nacional los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASCP)? ¿Los facilitadores serán considerados como operadores del sistema y contarán con especialización?
- c) ¿Debe contar con reglamentación especial en algunos temas (como MASCP) o deberá remitir a la norma correspondiente?
- d) ¿Los casos de adolescentes en conflicto con la ley continuarán procesándose en el ámbito federal y local? ¿O se eliminará el fuero federal en materia de justicia para adolescentes?
- e) ¿Cómo debe regularse la ejecución de las sanciones?
- f) ¿Deben incluirse los Tribunales para el Tratamiento de Adicciones (TTA)? Si es así, ¿cuál sería el mejor marco regulatorio?

JUSTICIA PARA ADOLESCENTES: URGEN DEFINICIONES

Javier Carrasco Solís, Director Ejecutivo del Instituto de Justicia Procesal

Penal: A la justicia para adolescentes la llamo, desafortunadamente, la reforma olvidada, porque al Congreso de la Unión, a los operadores, al Gobierno federal y a muchas personas no les ha interesado. Si vemos los recursos que se han destinado desde el Gobierno federal para las reformas en materia de justicia, 98% ha sido para adultos y, tal vez, 2% para adolescentes, a pesar de que las modificaciones a la Constitución para este último caso datan de 2005. Si bien se ha avanzado, creo que los estados han hecho lo que han podido con lo que tienen, pues los gobiernos locales tampoco han invertido en el sistema de justicia para adolescentes. Recientemente, diversas organizaciones, incluyendo a CIDAC, han estado estudiando el tema para poner esta problemática sobre la mesa, sobre todo ahora que esperamos que en este mes el Senado y la Cámara de Diputados aprueben la legislación nacional.

Las estadísticas indican que alrededor de 40 mil personas adolescentes están involucradas en una investigación y 15 mil están privadas de la libertad. Con la reforma de 2005 nunca entró un sistema federal y, hasta hoy, las entidades son las que procesan los hechos constitutivos como delitos del fuero federal y local. Esta es una gran omisión, pues no se trabajó para crear la legislación nacional; en aquel entonces había una federal que aplicaba al Distrito Federal y ya no se utiliza, pero hemos visto que en algunos estados cuando tienen una conducta tipificada como delito federal –no sé cómo– la “reviven”.

Además, hay una gran diversidad de legislaciones. Algunas entidades no modificaron su sistema tutelar para menores infractores, sino que únicamente le cambiaron el nombre a sistema de justicia; otras tienen un híbrido, como la Ciudad de México, de manera que el procedimiento es escrito si es una conducta tipificada como delito grave y oral cuando se trata de un delito no grave; y otras más cuentan con un modelo acusatorio. El problema es que como las audiencias son cerradas, no hay oportunidad para evaluar lo que ahí sucede; lo que sí sabemos es que muchas veces el sistema de adolescentes es más punitivo que el de adultos. Tenemos entidades que elevan la medida sancionadora a 15 o 20 años, y me parece que, al hacerlo, se está violando la Convención sobre los Derechos del Niño

y la Constitución de nuestro país. Si a una persona de 16 años le imponen una sanción de 20 años de prisión, saldrá cuando tenga 36 ¿qué va a estar haciendo durante ese tiempo en un centro de internamiento con programas diseñados para adolescentes? Es algo totalmente ilógico.

Y ese es otro de los grandes rezagos: los centros de internamiento no han cambiado sus formas de actuación y muchos siguen la línea de un tutelar. Los programas que se pueden encontrar al interior son talleres para hacer huaraches, de carpintería y ese tipo de cosas, cuando estas personas están dentro de las edades más productivas y en una etapa muy importante de su formación. Hay personas adultas que fueron procesadas y sancionadas como adolescentes, pero después de los 18 años dejan de serlo y tienen otras necesidades. Los programas educativos son para terminar la secundaria y la preparatoria; si alguien ya concluyó esos estudios, no tiene más acceso a educación. Quizá en algunos centros haya acuerdos con universidades para estudiar a distancia, aunque son la excepción.

En lo que se refiere a las medidas sancionadoras en libertad, he visto que se les impone trabajo en favor de la comunidad, mandan al adolescente a un ayuntamiento, en el ayuntamiento no saben que el joven debe estar ahí y le dicen "espérate". Con esto, el mensaje que le estamos enviando es que las instituciones no están coordinadas y que si no cumple con la medida, nadie se entera. No hemos logrado establecer el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes; hemos avanzado en el aspecto normativo en algunas entidades, en otras todavía no, pero en las partes estructurales, en la coordinación entre las instituciones no se ha trabajado o, más bien, no está funcionando.

Cuando en una entidad estábamos diseñando las unidades de medidas cautelares de adolescentes, nos acercamos al DIF estatal para ver qué se podía hacer con quienes no tienen un lugar donde vivir, pues no sería justo que por ese motivo les impongan internamiento o prisión, que es lo que le sucede a muchos adolescentes porque el juez no sabe adónde enviarlos. Palabras más, palabras menos, la respuesta fue: "esa es la manzana podrida, nosotros no trabajábamos con ellos." Para apoyar a estas personas, hay algunas organizaciones que con sus propios recursos empiezan a crear albergues puerta abierta o programas especiales, aunque aún no es suficiente porque no se ha hecho en conjunto con todos los niveles de gobierno. Entonces hay un rezago en la creación de programas en

libertad, el enfoque ha sido predominantemente en los centros de internamiento. Y si revisamos, las legislaciones se refieren a una autoridad de internamiento, se nos ha olvidado que en adolescentes debemos hablar de una autoridad que va a manejar los programas en libertad y también que se va a hacer cargo de los centros.

El estudio que recientemente publicó de Elena Azaola, para el que entrevistó a jóvenes de cuatro entidades, nos dice algo revelador: de los adolescentes procesados por delitos graves, más de 50% manifiestan que no tienen ningún sueño, ninguna esperanza en la vida. Es terrible que una persona de 17 años no tenga un sueño, un plan de vida, pero más allá de eso, debemos analizar el porqué piensan así: las instituciones no les han dado lo que ellos necesitan, lo que sí les han dado es un estudio de personalidad que los califica como "el maldito", "el delincuente" o "el depravado sexual", y si a esa edad un equipo técnico avalado por un juez de ejecución les dice esto, es lo que ellos van a interiorizar. Asimismo, el documento señala que más de 70% de los adolescentes procesados reportan haber sido torturados por la policía y por el Ministerio Público. La doctora Azaola advierte que hay falta de programas y que en algunos estados los adolescentes se sientan a esperar, solo les queda eso, porque no hay nada que hacer en un centro de internamiento. Y como tampoco se han creado programas de libertad, si a un adolescente que se le impone la medida educativa de terminar la secundaria o la preparatoria, aunque lo sancionen en libertad, como no hay una coordinación con las autoridades escolares, no tiene adonde ir ya que las escuelas lo rechazan; entonces lo ingresan otra vez al centro de internamiento por dos o tres horas al día para que asista ahí a clases, y con eso también estamos vulnerando sus derechos y es una contradicción, porque o está libre o está internado.

El plazo de la reforma constitucional a los artículos 18 y 73 venció en diciembre de 2015 y aún no tenemos una ley. En el Senado hay dos iniciativas, una se llama Ley Nacional de Justicia para Adolescentes Infractores, la otra es Código Nacional de Justicia Penal para Adolescentes. Nos encontramos en pleno proceso de dictaminación y vamos a ver cómo avanzan, pero es necesario que se abra el debate a las organizaciones y a todos los interesados. La pregunta aquí es qué pasaría si el 18 de junio no contamos con una legislación nacional, ¿podrían los adolescentes ampararse y decir que no hay competencia en este tema? Eso hay que pensarlo, porque tenemos este mes para aprobar la ley.

En resumen, este es el panorama: nos faltan recursos para implementar la reforma, carecemos de legislación nacional, no contamos con programas adecuados tanto para los adolescentes en internamiento como para quienes están libertad, y no hay coordinación interinstitucional ni interés por parte de las autoridades. Esperamos que con el Sistema Nacional de Protección se reactive todo esto y se pueda apoyar a las entidades en la estructura. Además no tenemos información estadística; no sabemos exactamente qué pasa, porque la que hay es deficiente y las entidades no producen la que se requiere para evaluar dónde estamos y hacia dónde vamos en este tema. La reforma de justicia para adolescentes es tan importante como la de adultos. Si no logramos crear programas para adolescentes, lo que estamos haciendo es reinsertarlos a una vida de delincuencia. Esta es la población más vulnerable del sistema, porque son personas que están en proceso de desarrollo, así que tenemos mucho por hacer.

Angélica de la Peña, Senadora de la República: La aplicación de la Convención sobre los Derechos de la Niñez, particularmente de su artículo 40, fue lo que nos motivó a que empezáramos el proceso legislativo para revisar nuestro marco jurídico y reconocer a las niñas y los niños menores de edad como sujetos de derechos; luego vinieron las reformas al 18 constitucional para garantizar un debido proceso legal a quienes han infringido las leyes penales. Este ha sido un proceso muy importante, porque derogamos un sistema –el tutelar– muy discrecional y lleno de eufemismos, de injusticias, y que todavía hoy seguimos sin eliminarlo del todo, como bien señala Javier Carrasco.

La primera pregunta que plantea CIDAC es si debe tratarse de una ley nacional o de un código, y cuáles son las consideraciones o implicaciones entre una y otra normatividad. En primer lugar, quiero puntualizar que un código es la compilación de normas vigentes de un mismo tema que se encuentran dispersas en diferentes ordenamientos; es tomar esas leyes y reunir las en un solo instrumento legal, manteniendo en esencia lo dispuesto por los ordenamientos codificados. En el caso que nos ocupa no se trata de una compilación, esta ley debe ser un desarrollo normativo que regule un sistema especializado en la justicia penal para las personas adolescentes señaladas de haber cometido una infracción a las leyes penales. La creación del sistema implica, por lo tanto, la instauración de todo un

entramado de instituciones, autoridades y tribunales especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes, que deberán coordinarse entre sí para lograr los cometidos de la ley fundamental. La ley debe establecer los derechos de las personas adolescentes en cada etapa del proceso, los procedimientos que deberán seguir estas autoridades para determinar la responsabilidad y, en su caso, las medidas de sanción que pudieran corresponderles y su forma de ejecución. No es, como puede verse, una simple tarea de codificación. Además, tengo que decir que cuando redactamos el 18 constitucional y, más recientemente, cuando redactamos la reforma al artículo 73 fracción XXI inciso C para otorgarle la facultad del Congreso de la Unión para expedir la legislación única de justicia penal para adolescentes, nunca consideramos un código, siempre estuvimos pensando en una ley nacional; ustedes lo pueden constatar en la exposición de motivos y en la Constitución.

Sobre la segunda pregunta de cómo serán regulados en la legislación nacional los mecanismos alternativos de solución de controversias y si los facilitadores serán considerados como operadores del sistema y contarán con especialización, diría que es fundamental que la mayor cantidad de asuntos sean canalizados a estos mecanismos por ser un medio mucho más benigno que el proceso penal ordinario, y para ello, se deberán ampliar las posibilidades de que los casos en los que se encuentren involucradas personas adolescentes como probables responsables sean resueltos por esas vías. En otras palabras, la ley de justicia para adolescentes debe eliminar los candados que tenemos en otros sistemas –como los que la legislación establece para las personas adultas– y permitir que la suspensión condicional del proceso se pueda dar en la mayoría de los casos. También quiero señalar que la reincidencia no debe ser tomada en cuenta en el sistema para adolescentes por ser contraria a la reinserción social.

Las y los facilitadores, además de la preparación en mecanismos alternativos, deberán contar con especialización en el sistema de justicia para adolescentes. Hay que tener en cuenta que es posible que atiendan casos en los que se encuentren involucradas personas entre 12 y 13 años y que serán dirimidos a través de estos mecanismos, pues a las y los adolescentes de estas edades, como ustedes saben, no se les puede imponer medida de privación de libertad.

Tercera pregunta: ¿se debe contar con reglamentación especial en algunos temas como los mecanismos alternativos de solución de controversias o se deberá remitir a la norma correspondiente? Los mecanismos alternativos en materia penal fueron desarrollados para un régimen de adultos, así que la legislación del sistema de justicia para adolescentes debe incluir las adecuaciones necesarias para que estos sean una medida idónea para adolescentes en conflicto con las leyes penales, teniendo siempre en cuenta su desarrollo cognitivo y su autonomía progresiva, es decir, considerando la edad de cada niño/niña –y con esto me refiero al concepto de la Convención que establece que es toda persona menor de 18 años, aunque para la aplicación de estas normatividades en México definimos niña/niño a los adolescentes de más de 12 y menos de 18 años de edad–. Por lo tanto, es conveniente que este sistema determine de manera puntual las reglas específicas para los mecanismos alternativos.

En cuanto a si los casos de adolescentes en conflicto con la ley continuarán procesándose en el ámbito federal o local o se eliminará el fuero federal, esta ha sido una discusión importante, pero creo que está resuelta si nos remitimos al 18 constitucional que mandata que la Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para las y los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre 12 años cumplidos y menos de 18 años de edad; además, nos dice que este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Por ello, en estricto apego al texto constitucional, la legislación del sistema integral de justicia penal para adolescentes debe contemplar la competencia federal y local. Lo anterior, por cierto, no es impedimento para que la Federación realice convenios con las entidades a fin de que la ejecución de las medidas de sanción se lleven a cabo en el ámbito local, teniendo presente que un principio fundamental para la reinserción del chico y de la chica es estar cerca de su familia y así asegurarnos de que a quienes se les haya impuesto una medida cautelar de prisión preventiva o de internamiento puedan estar en los centros más próximos a su residencia habitual.

La respuesta a cómo debe regularse la ejecución de las sanciones es que el principal énfasis deberá ponerse en el cumplimiento de medidas no privativas de

libertad. Para las personas adolescentes, al contrario de lo que se señala en casos de adultos, las medidas de privación de libertad serán la excepción –o deberían serlo–, y lo tenemos que garantizar con la nueva legislación, por lo que es muy importante consolidar un órgano administrativo especializado que pueda dar seguimiento a las medidas en libertad. Mientras mejor funcione este órgano administrativo, los órganos jurisdiccionales podrán dictar más resoluciones que no impliquen medidas de internamiento; eso es lo que tenemos que buscar para lograr condiciones favorables de reinserción social, para que las y los adolescentes puedan tener alternativas reales y concretas para su proyecto de vida. Por supuesto, el internamiento deberá quedar bien regulado y se deberá dar la posibilidad de recurrir todas aquellas decisiones administrativas que sean contrarias a los derechos humanos de las personas adolescentes. Y en este enfoque es primordial la especialización en derechos humanos de la niñez, lo tenemos que decir de manera reiterada, como un principio rector del sistema. Por lo tanto, los centros deberán tener instalaciones dignas y quienes se encuentran en estos deberán tener acceso a la educación, la salud, la recreación, al deporte, a la cultura, al trabajo y a la capacitación para el mismo, en los términos que establece la Constitución.

La última pregunta es si debe considerarse la inclusión de tribunales para el tratamiento de adicciones (TTA) y, si es así, cuál sería el mejor marco regulatorio. Sé cómo funcionan los TTA o cortes de drogas para adultos y para quienes son menores de edad en varios lugares, pues he presenciado lo que se está haciendo en Florida o en Nueva York y en México, y así como tenemos un mosaico de interpretaciones del 18 constitucional que ya señalaba Javier, en el caso de los tribunales para el tratamiento de adicciones también existe una gran diversidad en nuestro país. Si bien son muy pocos, lo que podemos denotar es que no tienen el mismo enfoque; conozco más el caso de Chihuahua, que no es igual, por ejemplo, al de Nuevo León. Cuando he platicado con el personal de estos tribunales, sobre todo con quienes laboran en el Poder Judicial, hago diversos cuestionamientos, porque me parece inadmisibles que un chico que está en este régimen pueda ser visitado por un policía en su casa, es algo que se contrapone con todo lo que mencioné en las preguntas anteriores. Debemos revisar cómo están trabajando los TTA y, eventualmente, decidir –y lo tenemos que hacer pronto– si los configuramos dentro de la ley o no. Creo no nos va a dar tiempo y sí tengo una gran preocupación respecto de poder normarlos de manera adecuada para garantizar

que estos mecanismos estén irrestrictamente apegados a lo que nos mandata la Constitución. Además hay un proceso muy interesante que tampoco podemos dejar de observar y no sabemos cómo vaya a culminar en cuanto a la no criminalización de quienes consumen drogas; seguramente han seguido el debate que se ha dado en los foros que hemos organizado en el Senado de la República; ustedes mismos, desde sus organizaciones, han estado planteando este tema como un asunto relevante. Después de los foros y de las conversaciones que he tenido con quienes están al frente de estos tribunales, aún hay muchas interrogantes, y como tenemos que hacer la Ley de Adolescentes ya para que entre en vigor en el marco del nuevo sistema de justicia penal en junio del 2016, junto con la Ley de Ejecución Penal, yo sería de la opinión de que no tomáramos en cuenta los TTA.

En ese sentido, algo que estoy planteando como uno de los puntos importantes para la discusión final con mis colegas es que no se convierta en una alternativa a la privación de libertad el que los adolescentes tenga que pasar por una etapa de desintoxicación, porque así como deben tener acceso a la educación y a la salud, a partir de la voluntad de los chicos, esto debería ser un concepto distinto, no como una medida de sanción, sino para la restitución de los derechos que deberían gozar. Y es que si en la ejecución en el sistema de adultos nosotros estamos haciendo énfasis en derechos y pugnando para que sean reconocidos, en el caso para adolescentes eso ni siquiera debería estar a debate, la restitución de derechos debería ser una obligación por parte del Estado para que, insisto, las y los adolescentes puedan realmente tener alternativas de vida y concretar el libre desarrollo de su personalidad en función de su edad. Ya sé que este es un reto increíblemente grande, necesitamos invertirlo en la especialización de todas las autoridades, no solo en las del Poder Judicial, y tenemos que garantizar que los espacios en donde se encuentren los adolescentes estén en condiciones dignas.

Violeta Maltos, consultora en mecanismos alternativos de solución de controversias: De las preguntas que nos plantearon, me voy a referir solamente a las relacionadas con los mecanismos alternativos de solución de controversias y justicia restaurativa. Los mecanismos son las vías que contempla la Ley Nacional² (mediación, conciliación y junta restaurativa) para alcanzar las soluciones alternas,

² Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal

es decir, se convierten en el proceso en un acuerdo reparatorio o en una propuesta de plan de reparación y propuesta de condiciones para someterlo a la aprobación del juez de control en la suspensión condicional. ¿Qué pasa en nuestro país? En la mayoría de los estados, casi todos los acuerdos se hacen entre el agente del Ministerio Público y el defensor; obviamente toman en cuenta a quienes ejercen la patria potestad y la tutela, pero no a las personas adolescentes. El objetivo de los mecanismos alternativos, en especial cuando tienen este tinte restaurativo, no es solamente la reparación del daño, sino que la persona que cometió la ofensa o el delito –o que al menos hasta ese momento así lo parece– pueda entender los alcances de su conducta. No es que se le imponga un castigo, no es que se le deje salir –por eso la expresión de “soluciones alternas” es más afortunada que la de “salidas alternas”–, se trata de que reconozca los daños que causó, que escuche a su familia, a la víctima y a la familia de la víctima, para que pueda empatizar y comprender que su acción afecta a más de una persona. Sin embargo, así como está funcionando en este momento, el sistema no nos permite esto, porque los acuerdos se llevan entre Ministerio Público y defensa, y cuando si se llega a buscar la intervención de facilitadores, los mandan a los centros de justicia alternativa de adultos.

Ahora que tengo más experiencia en el tema, recuerdo por lo menos tres violaciones que cometimos hace como ocho o nueve años en el primer caso que llevé con adolescentes en Chihuahua por falta de conocimientos. Y a partir de los monitoreos que he realizado, les puedo asegurar que en algunos estados los facilitadores ni siquiera saben tratar con adolescentes; por lo regular se dirigen a quienes le acompañan, ya sea el padre o la madre, para encontrar las soluciones y ver la manera de reparar el daño, en vez de darle la palabra a la persona adolescente para que diga lo que tenga que decir, sobre todo después de escuchar a la víctima. Por ello, coincido en que los facilitadores deben ser considerados operadores del sistema y contar con especialización, con herramientas que nos ayuden a trabajar con estas personas, pues es muy distinto lo que se hace en materia de adultos, desde la manera y el lenguaje en que te les acercas.

En cuanto a la pregunta de si se debe haber una reglamentación especial para los mecanismos o se deberá remitir a la norma correspondiente, igualmente estoy de acuerdo con la senadora, y les voy a comentar las preocupaciones que tengo respecto de las iniciativas de ley. La primera es las remisiones del Código Nacional

y la Ley de Mecanismos, los cuales, como ya se dijo, fueron hechas para adultos, por lo que las modificaciones que se hagan serán teniendo en mente las situaciones que se dan en adultos. Les doy algunos ejemplos, y además si podemos corregir errores, porque los tienen ambos ordenamientos, qué mejor. Uno es la falta de correlación entre los mecanismos alternativos de solución de controversias y las soluciones alternas en adultos. Pese a que podemos pensar que el artículo 1° de la Ley de Mecanismos relaciona que los acuerdos que se alcancen son para soluciones alternas, la interpretación que se ha dado por algunas procuradurías del país es que pueden hacer convenios que no necesariamente implican un acuerdo reparatorio. Entonces sí debemos especificar claramente en esta legislación nacional de adolescentes –lo de menos es el nombre que le pongan, a mí lo que me interesa es el contenido– esa correlación entre mecanismos y soluciones alternas.

Segunda preocupación: la escasez de modelos restaurativos en la Ley Nacional de Mecanismos. Dos de los tres mecanismos que contiene dicha ley, que son la mediación y la conciliación, están redactados para la materia civil (hablan de un plan de igualdad, de personas que están en una mesa pareja, como si se hubiese construido el conflicto de la misma manera) y no para la materia penal o en el ámbito de la justicia restaurativa, para eso solamente está la junta, que implica cosas que las procuradurías, para empezar, no manejan y se llevan, por lo menos, 10 horas con cada facilitador, lo que se traduce en una carga de trabajo muy grande. Considero que esta legislación nacional es una oportunidad, sobre todo en el caso de adolescentes que tenemos experiencias internacionales y de entidades como Oaxaca, de abrirnos a otros modelos que son restaurativos como la mediación penal o la reunión víctima-persona adolescente, la junta restaurativa (regulada ya en la Ley Nacional de Mecanismos) y los círculos, que están funcionando en algunas escuelas en México y para el sistema de justicia de otros países con buenos resultados y que involucran incluso a operadores. Tenemos ante nosotros la posibilidad de diversificar las opciones de intervención de los facilitadores en la nueva legislación en beneficio de las personas adolescentes y de las víctimas también.

La tercera preocupación son las reformas que puedan sufrir el Código y la Ley, porque van a generar un efecto dominó. Les menciono una: este mes se presentó una iniciativa de reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales en la

Cámara de Diputados, para limitar la celebración de acuerdos reparatorios y para que se tomen en cuenta los antecedentes para la procedencia de los acuerdos, de manera que si se incumple, la persona ya no puede volver a celebrar uno nunca más. Entonces imagínense aquello como efecto dominó en la Ley de Adolescentes, adiós al principio de mínima intervención.

Cuarto punto: la mayor procedencia de casos para adolescentes y los tiempos para su celebración. Sí se acortan un poco los plazos en cuanto a la suspensión condicional del proceso: en adultos son de seis meses a tres años, aquí se habla de tres meses a un año para la suspensión, aunque sin limitar el tiempo para la reparación, así que se da la posibilidad de tres años, lo cual es muy bueno, sobre todo cuando estamos hablando de que la reparación debe venir del esfuerzo de la persona adolescente. Solamente quienes lo hemos visto sabemos por qué creemos en esto y por qué lo defendemos tanto, pero ojalá ustedes pudieran constatar la diferencia que hay cuando empiezas a trabajar con el adolescente y cómo es después de que escuchó a su familia y a la víctima, cuando regresa a la siguiente reunión diciendo "ya me esforcé, encontré un empleo y le voy a pagar a la señora". Hace un mes tuvimos un caso así en la Procuraduría de la Ciudad de México. Eso es lo que pasa cuando los involucras, les inculcas ese sentido de responsabilidad; claro, hay que darles el tiempo necesario para poder cubrir la reparación, más aun si va a ser por sus propios medios.

Y en cuanto a la pregunta de cómo debe regularse la ejecución de sanciones, solo me voy a referir a justicia restaurativa. Como saben, hay un anteproyecto de dictamen de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en el cual viene un capítulo de justicia restaurativa, que yo fui la primera en celebrarlo, pero también tiene algunas cosas que me preocupan y que, de igual manera, si no se prevén en la Ley de Adolescentes van a generar un efecto dominó. Una es la ampliación de modelos. El anteproyecto de Ley Nacional de Ejecución se remite a la Ley Nacional de Mecanismos, que está hecha para mecanismos alternativos, no para ejecución, y habla de un solo modelo que es la junta restaurativa. Siguiendo preocupación: si ustedes leen el anteproyecto, en la parte que se refiere a justicia restaurativa, se van a dar cuenta que se abre a todos los delitos, cuando la experiencia internacional y la nacional, con los pocos casos que hemos tenido, nos muestra que es muy distinto manejar un proceso restaurativo cuando se trata de delitos graves que cuando no lo son. Para delitos graves se requieren por lo menos seis

meses de preparación y debe solicitarlo la víctima. Lo que se hace en otros países es que se tiene la información, la víctima la ve y si le interesa, pregunta y se empieza a trabajar con ella, de manera que es una decisión muy personal. Y a pesar de que no se le da publicidad a esto, hace dos años tenían 500 víctimas en lista de espera en el estado de Texas. El anteproyecto de Ley Nacional de Ejecución no distingue entre delitos graves y no graves, y el tribunal de enjuiciamiento va a invitar a las personas a la celebración de procesos restaurativos en la audiencia de individualización de sanciones. Imagínense a una mujer que fue violada y al tribunal de enjuiciamiento convocándola a participar en un proceso restaurativo; si a duras penas se lo podría explicar yo en un momento como esos, no estoy segura que los jueces lo puedan hacer.

Tampoco se entiende que la certificación en la Ley de Mecanismos fue diseñada para esos mecanismos; son 180 horas de capacitación para aprender a manejar tales situaciones, mas no para manejar delitos graves en ejecución. La Ley de Ejecución se remite a la Ley de Mecanismos, sin embargo, considero que lo ideal sería contar con una certificación adicional o, al menos, establecer en la legislación de adolescentes que el facilitador que va a llevar casos de delitos graves tenga una capacitación especial; de lo contrario, estamos poniendo en riesgo a las víctimas y a las personas adolescentes. Hacer una ley como esta requiere de mucho cuidado, no debemos remitirnos –y estoy de acuerdo con la senadora– a las leyes de adultos, podemos hacer más daño que el que queremos evitar.

En la Ley Nacional de Ejecución se habla de que si se participa en un proceso restaurativo, los efectos del cumplimiento se van a tomar en cuenta como parte del plan individualizado. Eso es algo voluntario, ¿qué va a pasar si la víctima no quiere intervenir? ¿O la van a invitar solo porque la persona lo puso en su plan? Yo sugeriría, como lo estipula la Ley de Ejecución del D.F. (2011) y que en ese punto me parece acertada, que si hay un proceso restaurativo, un encuentro entre las personas, se llega a un acuerdo y el daño se repara de manera integral a satisfacción de la víctima, se tome en cuenta como cumplimiento de un requisito de reparación del daño nada más, sin otro efecto. Y, segundo, si la persona participa en programas individuales, aquellos en los que se lleva la reflexión sobre el daño causado sin que intervenga la víctima (quien a veces ni siquiera se entera), pero que tienen resultados de baja de reincidencia importante, que en ese caso sí se pueda considerar como parte del plan individualizado. Entre quienes nos

dedicamos a la justicia restaurativa hay varias preocupaciones. Estamos a favor de que esto se incluya en la ley, en Latinoamérica se nos ha aplaudido bastante que tengamos una ley de mecanismos con juntas restaurativas; no obstante, debemos ser más responsables y más cuidadosos todavía y discutirlo con gente de distintos perfiles.

A pesar de que en la normatividad nadie parece poner atención a los temas de justicia restaurativa, ejecución y adolescentes, quiero reconocerle a la senadora el trabajo que ha hecho en materia de justicia para adolescentes, pues es gracias a su interés y a todo el camino que ella ha recorrido que nos encontramos hoy hablando de esto. Me he dado cuenta que, aunque en ocasiones tengamos posturas distintas, nuestros intereses son comunes; yo no la había escuchado y coincidí en sus respuestas. Quisiera pedirle que nos invite, porque perseguimos el mismo fin y las discusiones sobre esta ley serán más enriquecedoras entre más personas con cierta experiencia y perfil se involucren. Así como de usted en gran medida ha dependido que estemos aquí, de usted en gran medida puede depender que tengamos la mejor legislación nacional para adolescentes posible.

Paulina Sánchez, investigadora experta en temas de justicia penal: Primero quiero insistir en que la justicia para adolescentes es el tema olvidado. Esto es bastante grave, porque las reformas para atender a esta población no son algo nuevo. A los jóvenes se les deberían garantizar los derechos que tienen en su calidad de menores y los que establecen las leyes en la materia, así como las reformas en derechos humanos y al sistema penal, y no se hace. Entonces hay muchos pendientes, los cuales, desde luego, se van a atender con una buena normatividad, que es indispensable, aunque desgraciadamente no es suficiente. Es preciso que la legislación se refleje en la estructura, en procedimientos y en operadores; si no hacemos énfasis en que es una reforma integral a todo el sistema, nos vamos a quedar otra vez en leyes que quizá que sean un avance, pero que no van a tener el impacto que buscamos.

Hablando de la especialización de los operadores, por ejemplo, solo 2% del personal de las procuradurías está adscrito a las fiscalías de justicia para adolescentes. No sabemos qué capacidades tienen, cómo se desempeñan o qué procedimientos que siguen; ni siquiera sabemos si con ese porcentaje basta para

atender la problemática de las entidades. Además, atenderlos de forma adecuada requiere conocer a esta población, y ese es otro de los grandes pendientes, pues como no hay estadísticas que nos den información cuantitativa o cualitativa sobre cómo son los jóvenes que están en conflicto con la ley y que tienen contacto con las instituciones de justicia, luego se nos hace una buena idea plantear mecanismos alternos de solución de conflictos o medidas distintas a la privación de la libertad, pero se nos olvida ver si el adolescente está en condiciones de cumplir exitosamente con la medida. Una encuesta de CIDAC que se aplicó en Durango y Baja California a menores privados de libertad revela que más de la mitad trabajaba para contribuir al gasto de su familia, casi 30% ya no vivía con sus padres o había salido de casa de sus padres por lo menos durante tres meses y la gran mayoría presenta deserción escolar. Por lo tanto, imponer ese tipo de medidas a veces no es una opción viable para ellos o no lo será si no hay el acompañamiento de diversas instituciones.

Otro dato importante es que 17% de los encuestados reporta haber sufrido abuso físico o verbal dentro de su hogar. Como ya nos dijo Violeta, la aplicación de los mecanismos alternos requiere del apoyo de las familias, pero en muchos casos las de estos jóvenes son disfuncionales. En los centros de internamiento de Baja California, más de 60% de los adolescentes no recibía visitas de forma mensual, lo que evidencia que muchos de ellos están solos y no cuentan con un entorno que los ayude a cumplir con las medidas. Ese es un punto que también debe ser considerado por el legislador dentro del diseño del sistema de justicia para adolescentes para poder llevarlo a la práctica y generar todos los incentivos que contribuyan a que esto permee en los procedimientos, en las estructuras y en los operadores.

En cuanto a los tribunales de tratamiento de adicciones coincido con lo que mencionaba la senadora, es mejor no apresurarse incluyéndolos dentro de la normatividad para adolescentes porque se corren grandes riesgos como criminalizarlos y tener, otra vez, cuestiones que podrían sonar como una solución, pero que si no se aplican de manera correcta pueden ocasionar más problemas o desincentivos para posteriormente hacerlo bien. Aunque en México hay pocos tribunales de tratamientos en los estados y son muy distintos unos de otros, las experiencias internacionales muestran por lo menos seis características que deberían tener, que por tratarse de adolescentes son más complejas y

demandantes que las que existen para adultos, pues se tiene que analizar con mucho más cuidado y por operadores muy especializados cuál es la relación entre el menor que está en conflicto con la ley y el uso de una sustancia, cómo es el adolescente, las sustancias que usa, los hábitos de consumo, su salud física y mental, el entorno familiar y social; todo esto para constituir dentro del tribunal un modelo de atención que le brinde oportunidades para superar esa condición y, en caso que esté vinculada con la comisión del delito, que se disminuyan las probabilidades de repetición.

Otra de las características que presentan estos tribunales en algunos países es que cuentan con sistemas de apoyo y de monitoreo. Y hay que hacer énfasis en esto, porque para el monitoreo, como comentaba la senadora, es relativamente sencillo enviar a un policía a casa del menor o hacer que se practique una prueba de orina o de sangre, pero no será suficiente si no se tiene un sistema de apoyo. En ese sentido, los operadores, más que monitores, tiene que fungir como acompañantes de los jóvenes y de sus familias en el cumplimiento de las medidas. En muchas ocasiones el consumo de sustancias es algo que rebasa al adolescente, no solo es él o ella quien lo hace de forma aislada, sino que también son los padres, los hermanos o los amigos, y cuando todo su entorno lo está llevando a eso, de poco o nada servirá imponer una medida para evitar que lo haga. Además hay que considerar que tiene más limitaciones de movilidad que un adulto, probablemente no podría irse de ahí aun cuando lo quisiera. Entonces debemos ser más comprensivos en cuanto a la problemática de estos jóvenes, y si todavía no tenemos claridad sobre cuál es el mejor diseño, creo que lo más conveniente es postergar la discusión de los TTA para tenerla mucho más a fondo y analizar si son una solución viable o no lo son, al menos por el momento.

Los tratamientos deben tener criterios generales, pero deben ser individualizados, por lo que en esa parte es inmensa la tarea que tendría que hacerse en los tribunales para dar el más adecuado considerando las circunstancias de cada adolescente. Otro punto fundamental es la coordinación y capacitación de todos los operadores, y no me refiero solo a los del sistema de justicia, hay que incluir a aquellos que tendrían participación dentro de los tratamientos para brindar una atención integral a las y los jóvenes –y que a veces olvidamos– como a los del sector salud o del educativo. Desde luego no es algo sencillo tener a estos

operadores con distintos enfoques capacitados y coordinados a fin de que lleguen a la conclusión de cuál sería la mejor manera de atender al adolescente.

Asimismo, se requiere un sistema de apoyo integral. Esa es una lección que puede ampliarse al resto del sistema de justicia para adolescentes, se tienen que instrumentar mecanismos para que las medidas diferentes a la privación de la libertad se puedan llevar a cabo de forma óptima. Javier Carrasco ya nos comentaba que el DIF se hace cargo de los que son víctimas, no de los adolescentes que están en conflicto con la ley, entonces quedan en un vacío en el que nada más hay dos opciones: o los privan de la libertad y les dan un tratamiento, o los dejan en total desprotección. Por lo tanto, es indispensable que las instituciones les otorguen el apoyo necesario en el caso de los tribunales de tratamiento y de todo el sistema. En otros países hay casas de acogida y programas que los alejan de las calles, en donde empiezan a generarse otras condiciones que ayudan a los adolescentes a superar la situación por la que están pasando. En México, esas acciones son casos excepcionales y provienen, la mayoría de las veces, de organizaciones de la sociedad civil, por lo que no cuentan con un enfoque de política pública ni son una iniciativa gubernamental, que es de donde deberían emerger para complementarse con los esfuerzos privados.

Es necesaria también la integralidad del sistema en las medidas que se implementen para atender adolescentes. De nada sirve impartir una amplia capacitación, si no se incluyen procedimientos y mecanismos, los cuales requieren, a su vez, que los evaluemos y les demos seguimiento para ir haciendo ajustes. El problema es que muchas veces el primer contacto de los jóvenes con el sistema de justicia, lejos de aprovecharse para evitar un contacto posterior, se vuelve un calvario de entradas y salidas durante la adolescencia, hasta que llegan al sistema de adultos en donde ya no hay más opción y están ahí por conductas más graves, incluso iguales, pero con medidas más estrictas.

Los tribunales de tratamiento de adicciones, entre más complejos e integrales sean, resultan más costosos. Por lo tanto, nuestras ambiciones sobre justicia para adolescentes hay que acompañarlas de los recursos que puedan sustentarlas y hacerlas viables.

Por último, hago un llamado al seguimiento y la evaluación del sistema de justicia para adolescentes y a producir estadísticas más completas, que las instituciones

brinden información sobre el tipo de delitos, los operadores que tienen, sus procedimientos, los recursos con los que cuentan y el acceso a la justicia que hay para esta población. Es muy difícil generar una buena respuesta si no conocemos las características de las y los adolescentes y se puede caer en generalizaciones o retomar prácticas que en otros casos han sido muy exitosas, pero que quizá para el contexto mexicano no lo sean o que se pueden mejorar. Por ello, tener información de calidad para que impacte en el diseño de políticas públicas es una parte urgente y que debe atenderse a corto plazo.

SESIÓN DE DEBATE

Javier Carrasco, Director Ejecutivo del Instituto de Justicia Procesal Penal:

Quisiera explicarles por qué a una de las iniciativas en la que estuvimos participando le llamamos código y no ley. En primer lugar, porque a la justicia para adolescentes se le ha denominado la justicia menor, la marginada. De hecho, en algunos estados, a los operadores del sistema de adultos, ya sean jueces, defensores o agentes del Ministerio Público, para “castigarlos” los mandan a la justicia de adolescentes. Lo que pretendemos con un código es elevar la importancia de esta justicia. El otro punto es las competencias. Obviamente la Constitución establece dos (federal y estatal); en la iniciativa de código estábamos hablando de que solo sería la local, porque analizamos las conductas en los diferentes estados (hay unos que no tienen más de 20, otros no tienen más de 50) y buscamos evitar, por un lado, que los jueces y autoridades federales sean mixtas –que por los costos puede ser lo lógico en caso de que en algunas entidades tengamos 20 asuntos al año–, y por otro, que se vaya a crear una especie de circuito de distrito regional, es decir, que en un estado esté la sede judicial y las entidades colindantes lleven a los adolescentes ahí, pues eso va a crear un desarraigo en ellos. Por último, coincido con la senadora en que los TTA no deben estar en la ley de adolescentes.

Federico Soto, Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal

Acusatorio de la PGR: Dado que el Código Nacional de Procedimientos Penales ha sido pensado para la justicia de adultos, quisiera preguntarle a los ponentes qué

alcance tendrían las reglas de supletoriedad en relación con la legislación de adolescentes, porque hay figuras procesales que no están contempladas en ninguna de las iniciativas y probablemente cambia la supletoriedad respecto del procedimiento ordinario. También me gustaría conocer su opinión acerca del procedimiento abreviado como mecanismo para la aceleración del proceso y la solución de la controversia, especialmente la participación del adolescente, y si considerarían la posibilidad de incluirlo en la Ley Nacional, ya que algunas legislaciones locales no lo hacen. Por último, la delincuencia organizada cada vez más, de una forma u otra, está incorporando a jóvenes en sus actividades, sobre todo en el halconeo, y quisiera saber si la legislación de adolescentes estaría de alguna manera visualizando este fenómeno que se está dando en todo el país.

Jimena Cándano, Directora de Reintegra, A.C.: Algo en lo que han hecho mucho énfasis hoy es en la urgencia de aprobar la ley. Sin embargo, no por la premura tiene que ser una mala legislación, necesitamos que sea la mejor posible y, como decía Violeta, eso significa incluir en la discusión la mayor cantidad de perspectivas. Otra de nuestras preocupaciones es que de repente se privilegie el copiar la ejecución de adultos para la Ley de Adolescentes, porque es diametralmente diferente cómo se trata un adulto que a un adolescente a la hora de ejecutar una medida y también se nos olvida que debe ser integral; es muy difícil trabajar con un adolescente si nada más te enfocas en un área de su vida como en la parte de adicciones o la escolar, tiene que hacerse con especialistas que están en el día a día con ellos. En ocasiones tenemos muchos problemas con los custodios de adultos, a quienes, como comentaba Javier, los mandan “castigados”, lo que echa para atrás lo que ya se había avanzado con los adolescentes. En cuanto a la delincuencia organizada, existe la creencia de que está reclutando a todos los jóvenes, que son su brazo armado o sus ojos, y eso no es lo que reflejan las estadísticas; nos han vendido la idea de que hay que subir las medidas porque se están convirtiendo en sicarios, en halcones. Ciertamente sucede en algunos estados, pero no en la mayoría, no podemos etiquetar así a los adolescentes y tenemos que ser muy cuidadosos a la hora de legislar en realidades aisladas. Para concluir, sabemos que hoy hay una reunión muy importante en el Senado para dictaminar lo que será la próxima ley y nos encantaría estar ahí, coadyuvar y poner a su servicio todos los

años de estudio y de trabajo con adolescentes que tenemos las organizaciones de la sociedad civil.

Ignacio Bernabé Martínez, abogado postulante: En lo personal, me preocupa la expectativa que tiene el adolescente en la actualidad, el incremento de los ninis derivado de una realidad que se está viviendo en las familias: el desentendimiento de los padres hacia los hijos. Por otro lado, discrepo con lo que comentaba Jimena Cándano en el sentido de que los adolescentes no participan en la delincuencia organizada, cuando lo podemos ver en ciertas zonas de la Ciudad de México como en el centro histórico, Iztapalapa o Azcapotzalco. Estadísticas presentadas recientemente por la PGR señalan el incremento de diversos delitos cometidos por menores, entonces la edad de la criminalidad en México ha disminuido y tenemos jóvenes con menos de 16 o 17 años acusados por delitos graves. Las preguntas que hago el panel en relación con la nueva legislación son: ¿tenemos los recursos para reinserir al menor?, ¿qué tipo de reinserción será? El problema es que la reinserción debe darse en el lugar de donde proviene el adolescente, es decir, de donde salió a cometer esa conducta criminal. Por lo tanto, considero que se debe educar y comprometer al adolescente y a su familia, que no se ha hecho cargo de él o de ella durante mucho tiempo. Como docente, como abogado y como una persona que desde la Secretaría de Educación Pública tiene que promover ciertos mecanismos de cultura cívica, me parece alarmante que tengamos un alto consumo y venta de estupefacientes al interior de las secundarias, pero sobre todo lo que se genera a nivel social en cada uno de esos planteles.

Angélica de la Peña, Senadora de la República: Algo que no debemos olvidar es que tanto la Ley de Adolescentes como la Ley de Ejecución Penal tienen que estar listas antes de que entre en vigor la reforma de 2008 (el 18 de junio). Hay una preocupación por parte del Gobierno federal de que así sea y como Poder Legislativo tenemos que contribuir a que eso se logre, no entorpecer ni poner obstáculos y dejarlo para después; eso ya no puede ser, tenemos 10 años sin la legislación, debemos asumir nuestra responsabilidad, al menos yo no estoy dispuesta a llegar a junio con este pendiente. En el caso de los TTA, no los estamos avizorando en el proyecto de dictamen porque es un tema que tenemos que

estudiar más, vigilar más. Considero que una cuestión de este tipo necesitamos reglamentarla muy bien y, como dije antes, en lo personal tengo muchas dudas de cómo están funcionando y también hay algunas cosas que no me gustan. Yo milito en la defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, voy a dejar de ser senadora y seguiré defendiéndolos, eso es algo intrínseco en mi vida; entonces no voy a permitir que en una ley quede inscrita la discrecionalidad de que un policía vaya a la casa de un joven a hacerle la prueba o a verificar cómo está. Por ello, los TTA, como los tengo configurados en mi iniciativa, pueden ser hasta algo utópico, pero no veo plausible para que se apliquen hoy en nuestro país. Se ha creado una especie de inconformidad que, por cierto, no encuentro en otras leyes en las que estoy trabajando ahora; ninguna de ellas ha generado una reacción tan extraña como la que estoy percibiendo. Eso quiere decir que yo, como política, tengo que ponderar que hay tiempos que nos tenemos que dar para hacer las cosas bien, particularmente cuando se trata de los derechos de la niñez.

Segundo punto: no debemos prejuzgar en el caso de la delincuencia organizada. Los datos duros respecto del catálogo de delitos federales han aumentado, aunque no potencialmente. En ese aspecto, comparto la preocupación de Javier, pero así va a ser, habrá la intervención de las autoridades federales en donde compete, por lo que tenemos que detallar en la ley cómo será para evitar que los chicos sean trasladados lejos de su residencia habitual, así como definir qué es lo mejor para implementarlo en el ámbito federal, siempre en función del interés superior de la niñez. Y no solo porque lo dice la Constitución, que ya con eso sería el piso fundamental que no podemos dejar de cumplir, sino porque se pueden venir los amparos y además requerimos atender lo que el Poder Judicial nos dijo cuando estuvimos tratando de lograr alguna especie de conciliación, que no van a declinar esta potestad.

En lo que se refiere a los “ninis” –que no me gusta mucho esa expresión, aunque entiendo por qué, en su momento, el doctor Narro la usó– creo que está muy claro que es un asunto que este sistema (el de justicia) no resuelve, porque eso le corresponde a otro, al que creamos en el marco de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el Sistema Nacional de Protección Integral, y por supuesto, requerimos que haya una interrelación entre ambos. No asumamos que los “ninis”, de entrada, son un grupo vulnerable para que se involucre en la delincuencia organizada. Hay que tener mucho cuidado con ese tipo de prejuicios

y, en su caso, atender de manera debida el problema a partir de la conducta que los chicos cometan. La diferencia será el nivel en el que se encuentre, federal o local, pero la solución cuando se trata de un delito oficioso o grave tiene que ser la misma, lo que cambiaría es la concurrencia, desde luego apegándonos a la Constitución que dispone que la privación de libertad sea el último recurso y por el menor tiempo posible.

Ahora bien, tenemos que aprobar la ley, no podemos estar deteniéndonos. Desde hace mucho, tanto ustedes como nosotros, hemos estado, entre otras cosas, pugnando para que exista una ley, porque hay un vacío y tenemos que resolverlo pronto, y además necesitamos integrar este ordenamiento con las reformas de 2008 que están por entrar en vigor. Por eso precisamente estoy planteando que dejemos fuera los TTA y los discutamos con mucha más tranquilidad –cosa que no ha habido en este caso y que me provoca cierta incomodidad– para hacer las cosas bien. Veo difícil que no cumplamos antes de que concluya el periodo de sesiones. Sé que tendremos que trabajar a marchas forzadas, pero ya basta de 10 años de no contar con la reglamentación de un sistema nacional, de un solo enfoque que nos permita llenar ese vacío, porque estamos hablando de generaciones. Para un chico de 14 años, seis meses significan muchísimo, entonces hay que ver a las personas de carne y hueso y atender la responsabilidad que tenemos, como lo planteamos en la *vacatio legis* que nosotros mismos determinamos después de haber logrado los consensos para reformar la Constitución.

Entiendo la preocupación y que ustedes defiendan su iniciativa, Javier, pero nunca pensamos que fuera un código. El proyecto de código, con todo respeto, llegó tarde a la discusión, porque la Constitución habla de una ley. Y no me gusta –en lo personal lo quiero decir– que tengamos como referencia lo que acontece con los adultos, aunque se trate de un código nacional; este es un sistema especializado en adolescentes. Habrá que tener quizá supletoriedad en algunas leyes, pero entre menos que dejemos a la supletoriedad, mejor. Tenemos que esforzarnos a fin de que esta ley contenga todos los elementos dogmáticos de naturaleza penal especializada para no tener que recurrir a la legislación de adultos, a la que sí tenemos que recurrir es a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Por otro lado, sobre la falta de atención por parte de los padres, los hogares desintegrados y las disfuncionales, desde luego que afectan a niñas y niños, pero tampoco no es esta ley la que tienen que resolver eso, es la otra, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Susana Camacho, Directora de Proyectos Normativos y Armonización Legislativa del Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia USAID/México:

El proceso de cómo se ha ido ajustando esta ley ha sido muy rico, es una propuesta que desde el inicio recogió las inquietudes de diferentes actores como la Setec, la PGR, el Órgano Desconcentrado, organizaciones de sociedad civil y expertos internacionales. El proyecto que presentó hace algunos días el Ejecutivo hace una mezcla de las iniciativas que ya teníamos, retoma muchas de las preocupaciones de todas las instituciones y también refleja que el Ejecutivo ha llegado a consensos importantes en el análisis de dichas iniciativas. Una vez que hicimos la revisión, nos parece que en general es un buen documento; hay un par de temas con los que no estamos de acuerdo, que es la parte de ejecución de sanciones y lo de justicia terapéutica, pero son detalles menores. En particular, me parece que lo que se está haciendo es traer muchos de los trabajos que se han avanzado para la Ley Nacional de Ejecución que aplica a adultos. Sin embargo, dentro de todo el proceso penal, lo que más distingue la justicia de adultos de la de adolescentes es la ejecución, porque mientras que la primera está centrada en la prisión y, de alguna manera, gran parte de la Ley Nacional de Ejecución está planteada en ese tenor, en el caso de adolescentes la premisa es la contraria, se tiene que dar preminencia a las medidas en libertad y como último recurso, atendiendo al principio de mínima intervención, recurrir a la privación de libertad. Considero que este capítulo, con algunos pequeños ajustes que se podrían hacer, quedaría ya en armonía con el resto. Aunque hay otras cuestiones como el hecho de que todavía se habla de menores, cuando incluso el lenguaje lo tenemos que cambiar y empezar a referirnos a personas adolescentes, creo que, en términos generales, estamos llegando al punto que queremos. Sí es muy importante que salga en este período legislativo; sería muy grave dejar un vacío legal en este momento en materia de adolescentes, sobre todo cuando llevamos esperando 10 años por este ordenamiento.

Javier Carrasco Solís, Director Ejecutivo del Instituto de Justicia Procesal

Penal: Quiero aclarar que lo que presentó el Ejecutivo no es una iniciativa, es un análisis que realiza tomando las dos iniciativas que están en el Senado. Por otro lado, creo que en la mesa coincidimos en que hay un rezago en la justicia para adolescentes, que es primordial que la legislación se apruebe lo antes posible y también que lo importante de la legislación es el contenido, independientemente de si es ley o código.

En cuanto a lo de delincuencia organizada, los estados, como ustedes saben, procesan adolescentes por los delitos del fuero común, por delitos de delincuencia organizada, y de acuerdo con las estadísticas no son tantos. En lo que sí hay que tener cuidado es en no caer en el error que se está cometiendo en la justicia de adultos de establecer un régimen especial de delincuencia organizada; si es un sistema acusatorio y oral debe ser para todas las personas y todos los delitos. Y tenemos que evitar la estigmatización, porque pareciera que, en México y a nivel mundial, el ser adolescente es sinónimo de ser delincuente.

Los problemas como la deserción de escolar, la violencia en el hogar o la desintegración familiar son asuntos que el sistema de justicia no está diseñado para resolver de fondo, sino que le corresponden a otros sistemas. Si nadie atendió las necesidades del adolescente desde sus primeros años de vida, si su familia es disfuncional y la escuela también, si ven que sus padres se la pasan luchando por conseguir un empleo, si no hay estabilidad emocional ni social en su entorno, claro que puede llegar un grupo de delincuencia organizada que le ofrece pertenencia, que es lo que a veces el ser humano está buscando, más cuando está en proceso de desarrollo. Después queremos que el sistema de justicia penal lo regrese a una comunidad sana y eso no es posible, el adolescente va a volver al mismo lugar del que salió; lo que sí puede hacer es darle herramientas a esta persona para sobrevivir en ese mundo. Por ello, tenemos que trabajar con otros sistemas (educación, salud, empleo), para que los adolescentes no vean coartados sus sueños. Y hay que estar atentos, porque en una entidad había una iniciativa en la que se quería responsabilizar a los padres por las conductas cometidas por el adolescente, y no debe ser así. Este es un sistema garantista, pero también de

responsabilidad, el adolescente tiene que aprender a asumir las consecuencias de sus acciones.

Creo que hay mucho que podemos trabajar conjuntamente con el Senado y con la senadora. La felicitamos por su empeño, porque, como dijo Violeta, si no fuera por usted, ahorita no tendríamos esta discusión. Aunque en su momento ha habido tensiones, son buenas porque es el proceso legislativo y son con el ánimo de seguir avanzando y tener la mejor legislación nacional, que es lo que necesitan las y los adolescentes en este país. Reitero, lo importante es el contenido, no cómo se le vaya llamar.

Violeta Maltos, consultora en medios alternativos de solución de controversias: Solo para aclarar, el principio de justicia restaurativa es una respuesta sistemática al delito para las y los operadores, no solamente en el proceso restaurativo, sino en la toma de decisiones. Dicho principio nos orienta a buscar siempre la reparación del daño, que el adolescente asuma la responsabilidad de lo que hizo y evitar la revictimización; es decir, que todas las decisiones de las y los operadores del sistema estén basadas en eso y, además, en la participación de la comunidad.

Para concluir, felicito a la senadora por su trayectoria y a mis compañeros del panel; he aprendido más de ellos sobre este proceso que en la escuela. Nosotros no somos importantes, los que importan son las personas adolescentes. Los intereses son los mismos, las posiciones han sido distintas tal vez porque no hemos platicado, pero en realidad estamos acuerdo en bastantes puntos, senadora. En nuestras manos está que esta sea una legislación nacional muy dialogada y con la participación del mayor número de organizaciones posible.