

Privación de la libertad en el sistema de justicia para adolescentes del Distrito Federal, México

Deprivation of liberty in the justice system for adolescents in the Federal District of Mexico

Privação de liberdade no sistema da justiça para adolescentes do Distrito Federal, México

FECHA DE RECEPCIÓN: 2014/06/03 FECHA CONCEPTO EVALUACIÓN: 2014/07/03 FECHA DE APROBACIÓN: 2014/10/15

Eduardo López-Betancourt

Doctor en Derecho, en Historia y en Pedagogía.
Catedrático de tiempo completo en la Facultad de Derecho,
Universidad Nacional Autónoma de México
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.
México, D. F., México.
elb@unam.mx

Roberto Carlos Fonseca-Luján

Maestro en Derecho.
Profesor de asignatura en la Facultad de Derecho,
Universidad Nacional Autónoma de México.
México, D. F., México.
rfonsecal@derecho.unam.mx

Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo: López B., E. & Fonseca L., R. C. (2014). Privación de la libertad en el sistema de justicia para adolescentes del Distrito Federal, México. *Revista Criminalidad*, 56 (3): 69-86.

RESUMEN

Se estudia la utilización de la detención preventiva y las medidas de internamiento, dentro del sistema de justicia para adolescentes en el Distrito Federal, México, durante sus primeros años de operación (2009-2013). Además de comentar el marco normativo y describir la estructura orgánica encargada de aplicar dichas medidas, el texto analiza la observancia, en la práctica institucional, del principio

de excepcionalidad de la privación de la libertad. Se concluye con un pronunciamiento en favor de la construcción de un sistema de justicia para adolescentes con tintes educativos, que sustituya paulatinamente la vía del encierro, por ser una respuesta incompatible con la reinserción social y familiar de los menores.

PALABRAS CLAVE

Justicia para adolescentes, menores infractores, derecho penal de menores, legislación de menores, estadísticas de menores (fuente: Tesoro de Política Criminal Latinoamericana -ILANUD).

ABSTRACT

The use of pre-trial detention is being examined along with internment measures within the juvenile justice systems in Mexico City, during its first operating years (2009-2013). Apart from discussing the regulatory framework and describing the organic structure in charge of the application of any such measures, the text analyzes the observance, in institu-

tional practice, of the exceptionality principle governing the deprivation of liberty. It concludes with a statement in favor of the construction of a system of justice for adolescents, with educational overtones, designed to gradually replace the way of confinement since this response is incompatible with the social and family reinsertion of juvenile offenders.

KEY WORDS

Justice for adolescents, minor offenders, juvenile criminal law, juvenile legislation, statistics on minors (Source: Tesouro de Política Criminal Latinoamericana - ILANUD).

RESUMO

Estuda-se o uso da prisão preventiva e as medidas de internação, dentro do sistema da justiça para adolescentes no Distrito Federal, México, durante seus primeiros anos de operação (2009-2013). Além de comentar o marco normativo e para descrever a estrutura orgânica encarregada de aplicar estas medidas, o texto analisa o cumprimento, na prática

institucional, do princípio da excepcionalidade da privação de liberdade. Conclui-se com um pronunciamento a favor da construção de um sistema da justiça para adolescentes com matizes educativos, que substitua gradualmente a via do confinamento, para ser uma resposta incompatível com a reinsertão social e familiar dos menores.

PALAVRAS - CHAVE

Justiça para adolescentes, menores infratores, direito penal dos menores, legislação dos menores, estatísticas dos menores (fonte: Tesouro de Política Criminal Latinoamericana - ILANUD).

Introducción

Hace ya casi una década se inició en México un amplio proceso de transformación de las instituciones de justicia para menores, con el objetivo de avanzar de un modelo tutelar de atención hacia un sistema de enjuiciamiento y sanción especializado, acorde con los documentos internacionales que establecen derechos de la niñez. Tras múltiples ajustes normativos e institucionales, el nuevo modelo de justicia para adolescentes entró en operación en las diversas entidades federativas que integran el país; en el caso del Distrito Federal, capital de la República, se puso en marcha en el año 2008.

Uno de los pilares de este nuevo sistema de justicia especializado es el principio de excepcionalidad de la privación de la libertad, dispuesto en los documentos del sistema internacional de derechos humanos y en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). La observancia de este principio es un indicador relevante de la tendencia a la que se inclinan las instituciones de justicia juvenil, entre las siempre presentes exigencias punitivas, que privilegian la sanción, por un lado, o el efectivo compromiso con el interés superior del menor y su resocialización como finalidad, por el otro.

La investigación que se presenta en este artículo delimitó como ámbito de estudio el funcionamiento del nuevo sistema de justicia para adolescentes en el Distrito Federal durante sus primeros años de operación (2009-2013), con el objeto de verificar el cumplimiento en la práctica de dicho principio de excepcionalidad de la privación de libertad, impuesta ya sea como medida cautelar o como sanción.

Para esto, la metodología consistió en la formulación de diversas solicitudes de información pública a las autoridades del sistema de justicia, en concreto el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y la Dirección General de Tratamiento para Adolescentes, donde se requería la estadística descriptiva de la población de adolescentes sujeta a proceso especializado durante el período. Los datos proporcionados por dichas instituciones se sistematizaron en ocho tablas, con el propósito de presentar un panorama en números del funcionamiento del sistema. A partir de estas tablas se buscaron las relaciones porcentuales existentes entre las cifras de expedientes ingresados y el número de adolescentes sujetos a medidas privativas

de la libertad, para interpretar la utilización de estas medidas durante el período estudiado; se destacan además otros indicadores, como edad, sexo y aquellos referentes a la situación jurídica de los menores, como tipo de delito cometido, medida recibida y en su caso institución de internamiento.

1. Diseño constitucional del sistema de justicia para adolescentes

En diciembre del año 2005 se reformó el art. 18 de la CPEUM, para disponer el establecimiento, tanto a nivel federal como en los ámbitos locales, de un sistema integral de justicia aplicable a los menores de edad a quienes se atribuya la realización de conductas tipificadas como delito.

En las adiciones a dicho precepto se establecieron como pautas rectoras de este sistema de justicia las siguientes: a) la uniformización de la minoría de edad penal en el país, al señalar que este sistema se aplicará a quienes tengan entre doce y menos de dieciocho años de edad, grupo etario identificado como adolescentes; b) el respeto a los derechos fundamentales de los menores, particularmente el debido proceso y aquellos que les son reconocidos por su condición de personas en desarrollo; c) la especialización de autoridades y tribunales encargados de la justicia para adolescentes; d) la utilización de formas alternativas de justicia; e) la aplicación acotada de la privación de la libertad o internamiento, y f) la reintegración sociofamiliar del adolescente y su pleno desarrollo como finalidades de las medidas de orientación, protección y tratamiento.

La reforma, en vigor desde el 12 de marzo del 2006, ajustó el texto constitucional a las directrices que sobre esta materia establecen los documentos del sistema internacional de derechos humanos, como la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing) y las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad), principalmente. Con esto se consolidó la sustitución del modelo tutelar o protectorista seguido en el Estado mexicano durante las últimas décadas del siglo XX, por un esquema fundado en la concepción de los menores como titulares de derechos. Según señala la Suprema Corte, se trata de un cambio en la percepción de la infancia, que pasa de la idea del menor como “objeto de compa-

sión-represión” a la idea de la infancia-adolescencia como sujetos plenos de derechos (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012, p. 5).

El nuevo modelo de justicia para menores, que define el texto constitucional reformado, responde a la influencia de la llamada doctrina de la protección integral (Azzolini, 2010, p. 728); es un sistema “garantista minimalista”, en tanto protege las garantías sustantivas y procesales de los menores sometidos a proceso y reduce al máximo los mecanismos restrictivos de libertad (González, 2009, p. 104); además, fundamenta el procesamiento en “un sistema de responsabilidad penal especializado” (Vasconcelos, 2011, p. 310) o de “responsabilidad limitada” (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal [CDHDF], 2009, p. 11), que si bien mantiene a los menores de dieciocho años al margen del sistema penal para adultos, rechaza la idea de su inimputabilidad entendida como total incapacidad de comprensión, y los considera penalmente responsables, de manera diferenciada, de acuerdo con su proceso o estado de desarrollo (Vasconcelos, 2009, pp. 11 y 12).

De esta manera, con más de una década de retraso, México inició en el 2005 el tránsito hacia un modelo de responsabilidad penal de los menores, fundado en los arts. 37 y 40 de la CDN, e inaugurado en la región latinoamericana con el Estatuto del Niño y el Adolescente dado en Brasil en 1990 (García, 2007).

2. Desafíos en la implementación del sistema

La puesta en marcha de este nuevo modelo ha enfrentado retos y obstáculos de diversa índole. En principio, en los ámbitos normativo e institucional, correspondió a cada uno de los niveles de gobierno legislar en la materia y establecer los órganos especializados correspondientes, según la distribución de competencias imperante en la República.

Durante los años 2006-2008 se publicaron y entraron en vigor las treinta y dos leyes locales respectivas, con el consecuente ajuste institucional en cada entidad. Por lo que hace al ámbito federal, el tránsito al nuevo modelo concluirá hasta diciembre del 2014, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, publicada en el 2012. Con esto se cerrará finalmente la etapa de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores de 1991, ordenamiento que en su momento pretendió establecer un sistema mixto, en el cual se integraran aspectos del modelo tutelar con

la visión garantista postulada por los documentos internacionales, aunque dentro de un esquema de procesamiento muy punitivo (Cruz y Cruz, 2010).

En términos generales, las reformas locales de los años 2006-2008 se apegaron a los principios dispuestos en la CPEUM en el 2005. Sin embargo, el diseño normativo e institucional no ha estado exento de críticas. E. g., se ha señalado que la mayoría de estas legislaciones se limitan a regular la procuración e impartición de justicia, desatendiendo otros aspectos, como el carácter sistémico y la integralidad de la justicia para adolescentes. Asimismo, que algunas entidades mantienen terminología incompatible con el nuevo modelo (como la noción de “menores infractores”), junto con otros asuntos preocupantes, como la fijación de límites elevados de las sanciones máximas en internación, la previsión de procedimientos escritos o la aplicación supletoria de la legislación procesal penal para adultos tratándose de ordenamientos aún no actualizados al modelo oral-acusatorio (Instituto de Justicia Procesal Penal [IJPP], 2013).

Vasconcelos (2009) refiere el ejemplo de tres legislaciones locales (estados de Puebla, Querétaro y Tabasco), que extienden la competencia del sistema de justicia penal para adolescentes a los casos en que los imputados son niños menores de doce años, autorizando la incoación de un procedimiento en su contra y la aplicación de medidas por el órgano jurisdiccional. También constata cómo otras leyes estatales hacen una derivación automática de todos los casos de menores de doce años al sistema de asistencia social (pp. 38-41). Estos excesos ponen en entredicho el principio constitucional según el cual los niños menores de doce años deben quedar excluidos del sistema especializado de justicia, pudiendo solamente ser sujetos de rehabilitación y asistencia social cuando esto sea acorde con su interés superior; esto es, no en todos los casos, sino solo cuando la asistencia social resulte necesaria para garantizar sus derechos.

Otra circunstancia prevista en diversas legislaciones, que pone en entredicho lo dispuesto en la CPEUM, es la persistencia de criterios peligrosistas, como el de reincidencia. El mismo Vasconcelos (2009) menciona que algunas normas locales tratan con mayor severidad a los adolescentes reincidentes, considerando esta circunstancia como agravante de las sanciones, como supuesto para la detención preventiva o para la exclusión del goce de beneficios procesales, lo que hace tambalear el principio de reinserción social del

adolescente (pp. 85-87). De la mano con esto, algunas legislaciones prevén la obligatoriedad de la prisión preventiva en los casos de comisión de delitos graves (Durango) o por la pertenencia del adolescente a grupos delincuenciales o pandillas (Chiapas), supuestos que además de contradecir la utilización de esta medida cautelar como último recurso, criminalizan al adolescente por su pertenencia a un grupo (pp. 228-229).

Además de los retos que ha planteado el paulatino rediseño normativo e institucional, un obstáculo importante para la puesta en marcha del nuevo modelo de justicia para adolescentes ha sido el clima de alarma social, poco propicio al enfoque garantista adoptado por la mencionada reforma del 2005 a la CPEUM. En los últimos años, el aumento de la violencia vinculada al crimen organizado en México ha favorecido el avance de las posturas punitivistas. En concreto, los casos de menores involucrados en homicidios, secuestros y delincuencia organizada, de los cuales han dado cuenta los medios de comunicación (Loza & Padgett, 2012), han alimentado las exigencias de mayores castigos a los adolescentes responsables de la comisión de delitos.

Esos reclamos de mayor represión y sanciones severas han ganado terreno en la agenda político-legislativa. En los años 2009-2010, múltiples entidades optaron por el endurecimiento de la respuesta dada a la delincuencia juvenil, impulsando reformas legislativas dirigidas, entre otros rubros, a ampliar los supuestos de procedencia de la prisión preventiva, así como al aumento de la duración de las penas o medidas sancionadoras (Vasconcelos, 2011). Este endurecimiento de las sanciones ha sido tendencia en los primeros años de esta década; incluso, se han extendido las opiniones que reclaman la disminución de la edad de responsabilidad penal, al considerar que la justicia para adolescentes es una “puerta giratoria”, en la cual los menores acusados de cometer delitos “quedan libres tan rápido como entraron” (IJPP, 2013, pp. 15-16).

Aun dentro de los propios órganos jurisdiccionales y de seguridad pública, siguen siendo comunes las posturas represivas, herencia de la visión autoritaria sobre los menores y jóvenes en conflicto con la ley penal prevaleciente en México en el siglo pasado. La CDHDF (2012) ha señalado la persistencia de prácticas violatorias de los derechos de los adolescentes, como los arrestos selectivos y las detenciones arbitrarias, debido a que la apariencia física (perforaciones, tatuajes e indumentaria) de los menores es objeto de estigmati-

zación. Estas prácticas discriminatorias se respaldan en procesos informales de criminalización de este sector de la población: los jóvenes tienden a ser etiquetados, se les relaciona con todo aquello que la sociedad considera como delincuente, y se llega incluso a señalárseles como causantes directos del clima de inestabilidad social, inseguridad y criminalidad (pp. 69-71).

En un paréntesis, hay que mencionar que estos procesos de criminalización y estigmatización se agudizan en el caso de adolescentes pertenecientes a grupos conocidos como “pandillas”. De manera general, el imaginario social y los medios de comunicación han considerado, de automático, que los jóvenes que simpatizan con bandas son infractores de la ley. Acorde con este prejuicio, la respuesta tradicional de la autoridad al fenómeno se ha caracterizado por la realización de operativos policíacos dirigidos al arresto de jóvenes presuntamente pandilleros, según el estigma basado en su apariencia. Estas prácticas represivas tienen efectos negativos, pues refuerzan en los miembros de las pandillas el sentimiento de exclusión, marginación y violencia, lo que limita las posibilidades de resocialización (Balcázar, Cunjamá, Rendón & Iñiguez, 2012, pp. 31 y 35). Según abunda la CDHDF (2012), al restringirse el abordaje de este fenómeno a un problema de seguridad pública, las medidas adoptadas contra los menores miembros de pandillas suelen ser desproporcionadas y criminalizantes. Al priorizarse la represión, se relegan a una cuestión secundaria los derechos humanos de los menores que integran estos grupos, así como el abordaje de las causas y consecuencias de dicho fenómeno (p. 73).

Por otra parte, la falta de políticas públicas dirigidas a prevenir la delincuencia juvenil desde un enfoque integral también ha incidido de manera negativa en la implementación del nuevo sistema de justicia para adolescentes, al favorecer su desviación hacia propósitos meramente sancionadores, que confunden la dureza punitiva con la prevención del delito juvenil.

Según reseña el Banco Mundial (2012), aunque durante el anterior sexenio el gobierno federal llevó a cabo numerosas acciones para prevenir la violencia juvenil, no existió una política pública integral que tratara el asunto de manera explícita. La única acción integral orientada a reducir la violencia durante el sexenio 2007-2012 fue la estrategia circunscrita al municipio de Ciudad Juárez, en el estado de Chihuahua. Para el resto del país, el tema se abordó de forma transversal, con las limitaciones de atención de cada una de las

dependencias que implementaron los programas. En consecuencia, el resultado fue un número elevado de acciones dispersas, que restaron eficacia en la reducción de la violencia (p. 73).

Al respecto, la actual administración ha planteado cubrir esa ausencia de estrategias integrales con el “Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia”. Este programa se ha presentado como el instrumento rector que articulará las políticas públicas y acciones de prevención de la violencia y la delincuencia, de manera transversal, interinstitucional e intersectorial. El programa, aún en desarrollo, incluirá la aplicación de estrategias de prevención de la violencia y la delincuencia dirigidas a niñas, niños y jóvenes como poblaciones prioritarias (Presidencia de la República, 2013, pp. 66-68).

En síntesis, en la implementación del sistema de justicia para adolescentes, dispuesto en la CPEUM en el 2005, se aprecian procesos encontrados. En general, se avanza en el objetivo central de consolidar el nuevo modelo, el cual cuenta con el respaldo mayoritario de la academia y de los sectores favorables al enfoque de respeto a los derechos de los menores. Sin embargo, a este objetivo se contraponen las exigencias de mayor severidad punitiva, tradicionales en el derecho penal, que han cobrado fuerza ante el notorio incremento de la violencia delincuencial de adultos y de menores en los últimos años. Conjuntamente, las inercias represivas de las instituciones de seguridad y justicia entorpecen los avances, además de que faltan políticas integrales y efectivas de prevención. La conjunción de esos factores es diversa en cada una de las entidades del país. El análisis se enfoca a continuación en el escenario que se observa en el Distrito Federal (D. F.), capital de la República.

3. Justicia para adolescentes en el Distrito Federal

A) Implementación del sistema

La Ley de Justicia para Adolescentes del Distrito Federal (LJADF), ordenamiento encargado de establecer para este ámbito el sistema prescrito por la reforma constitucional, se publicó el 14 de noviembre del 2007, y entró en vigor el 6 de octubre del 2008. Hay que señalar que el D. F. fue la última entidad federativa en legislar en la materia.

La LJADF sigue, en sus términos generales, lo dispuesto por el texto constitucional. En su art. 10 señala

expresamente como principios rectores del sistema, entre otros: respeto a los derechos de los adolescentes y a su interés superior, reconocimiento de su calidad como sujetos de derechos, formación integral, reinserción en su familia y en la sociedad, así como especialidad, flexibilidad, proporcionalidad y racionalidad de las medidas, transversalidad e intermediación procesal.

Las autoridades que integran el sistema de justicia para adolescentes, mencionadas en el art. 12 de la LJADF, son: a) jueces y magistrados especializados, así como el Centro de Justicia Alternativa, dependientes del Tribunal Superior de Justicia del D. F.; b) Ministerio Público especializado y agentes de policía, dependientes de la Procuraduría General de Justicia del D. F.; c) defensores de oficio especializados, adscritos a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del D. F., y d) autoridad ejecutora y centros de internamiento y de tratamiento, dependientes de la Secretaría de Gobierno del D. F.

El texto original de la LJADF previó dos vías de enjuiciamiento: a) proceso escrito, para el caso de los delitos considerados graves, enumerados en el art. 30 del mismo ordenamiento¹, y b) proceso oral, para el resto de delitos no considerados graves. Este modelo de doble vía para el procesamiento, que opera actualmente, cambiará a partir de octubre del 2014, cuando entren en vigor las amplias reformas a la LJADF publicadas el 15 de abril del 2014, por las cuales se suprime el proceso escrito y se establecen las bases para que todos los enjuiciamientos de adolescentes se adecúen al modelo de proceso oral acusatorio, disponiéndose la correspondiente creación de jueces de control y de ejecución especializados.

Hay que señalar que esta decisión acertada inscribe al sistema de justicia para adolescentes en el proceso que se vive en México, de tránsito hacia un modelo nacional de enjuiciamiento penal acusatorio, basado en los principios de oralidad, intermediación, publicidad y celeridad, cuyo plazo de implementación vence en el 2016. Con esto se han atendido las voces que consideraban preocupante la persistencia del proceso escrito en el ámbito de menores (IJPP, 2013, pp. 49 y 53).

Por lo que hace a la reestructuración institucional, en el 2008 el gobierno federal transfirió al gobierno

1. Estos son: homicidio, lesiones graves, secuestro, tráfico de menores, retención y sustracción de menores o incapaces, violación, corrupción de menores o incapaces, robo con violencia y asociación delictuosa. La reforma de abril del 2014 ha añadido: feminicidio, daño a la propiedad agravado, trata de personas, narcomenudeo.

local las instalaciones que albergaban al Consejo de Menores, así como los establecimientos para el internamiento de menores operantes en el D. F., denominados centros de diagnóstico y tratamiento, cuyo funcionamiento era competencia federal, según el esquema previsto en la anterior legislación de 1991. Dichos centros cambiaron su denominación a la de “comunidades de adolescentes”, integrándose a la estructura orgánica de la Dirección Ejecutiva de Tratamiento a Menores de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, Secretaría de Gobierno del D. F.

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia local creó, en el 2008, quince juzgados especializados en adolescentes. Tras diversos ajustes en los años 2009 y 2011 quedó establecida la estructura actual, integrada por seis juzgados de proceso oral y nueve de proceso escrito, con competencia definida, según la clasificación mencionada, entre delitos graves y no graves. Es de esperar una nueva reestructuración orgánica en los próximos meses, ante la entrada en vigor, en octubre del 2014, de las referidas reformas a la LJADF.

Los principales retos en la implementación del sistema han dependido de la paulatina dotación de recursos materiales, así como de la capacitación y especialización de los operadores. En un diagnóstico temprano, la CDHDF (2009) encontró que si bien empezaban a observarse avances significativos, aún faltaba trabajar en el rubro de la integralidad del sistema, ya que las distintas autoridades del mismo no actuaban con una visión de conjunto, lo que generaba situaciones perjudi-

ciales, como la dilación de los procesos, el hacinamiento en las comunidades de diagnóstico y el exceso en la aplicación de medidas privativas de la libertad. En este último rubro, resultaban preocupantes las condiciones en las comunidades para adolescentes, con carencias de infraestructura, mobiliario y de servicios, incluso ausencias temporales de agua y de electricidad, además de notable deterioro en las instalaciones (pp. 263-265).

Con posterioridad, la misma CDHDF (2012) afirmó que una de las mayores preocupaciones seguía siendo la brecha entre las disposiciones normativas y la realidad de los adolescentes procesados, pues el sistema aún se caracterizaba por ser violento y por la falta de capacitación y especialización de sus operadores (p. 117).

En otro diagnóstico, efectuado en el 2010, se señaló que el sistema ya funcionaba con regularidad, aunque con dificultades, derivadas principalmente del exceso de trabajo y de la insuficiencia de personal. Los jueces de proceso escrito y la defensoría de oficio se encontraban rebasados por el cúmulo de expedientes, y una mayor duración del procedimiento traía como consecuencia que los centros de detención preventiva estuvieran desbordados en su capacidad (Azzolini, 2010).

En los años siguientes, la carga de trabajo ha disminuido para los juzgados de proceso escrito. En el 2013, estos juzgados atendieron un millar de asuntos menos, respecto a la cifra de expedientes ingresados en el 2009. Contrariamente, el número de expedientes ingresados a los juzgados orales ha tendido a incrementarse (vid. tabla 1).

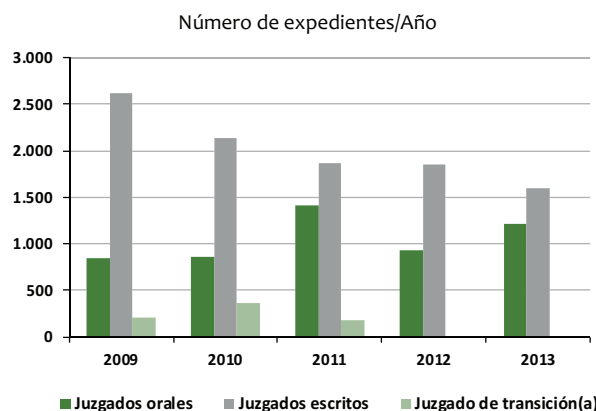
Tabla 1.

Expedientes ingresados en juzgados para adolescentes del Distrito Federal (2009-2013)

	2009	2010	2011	2012	2013
Juzgados orales	847	868	1.416	934	1.210
Juzgados escritos	2.614	2.135	1.875	1.857	1.598
Juzgado de transición ^(a)	212	360	177	-	-
Total	3.673	3.363	3.468	2.791	2.808

^(a) En los años 2009 y 2010 operó un solo juzgado de transición. En junio del 2011 se fusionó con los juzgados escritos.

Fuente: Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Anuario Estadístico 2012 para los años 2009-2011. Solicitud de información pública a la Dirección de Estadística para los años 2012 y 2013.



En el año 2012, el TSJDF tenía 191 funcionarios encargados de la materia de justicia para adolescentes, de los cuales el 52 % eran personal administrativo y el 48 % de carrera judicial. Estas proporciones se han mantenido estables en el período (Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal [TSJDF], 2013, p. 174).

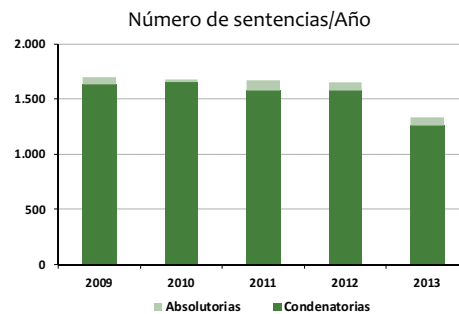
Alrededor del 90 % de los procesos iniciados anualmente contra adolescentes, en ambos tipos de juzgados, han sido por la comisión del delito de robo en diversas modalidades (TSJDF, 2011, p. 96; TSJDF, 2012, p. 107). Durante el año anterior se elevó el número de

adolescentes remitidos por el delito de narcomenudeo (TSJDF, 2013, p. 178).

Por otra parte, respecto al número de sentencias dictadas por los jueces especializados, la cifra se mantuvo sobre las 1.600 sentencias anuales durante el período 2009-2012. La gran mayoría de estas resoluciones fueron condenatorias (vid. tabla 2). Para el año 2013, la proporción entre los expedientes abiertos (2.808) y las sentencias dictadas (1.335) fue cercana al 2:1. Esto es, por cada dos menores que fueron sometidos a proceso, hubo uno que fue sentenciado.

Tabla 2.
Sentencias dictadas por los jueces para adolescentes del Distrito Federal (2009-2013)

	2009	2010	2011	2012	2013
Condenatorias	1.634	1.653	1.573	1.581	1.256
Absolutorias	64	29	94	66	79
Total	1.698	1.682	1.667	1.647	1.335



Fuente: Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Anuario Estadístico 2012 para los años 2009-2011. Solicitud de información pública a la Dirección de Estadística de la Presidencia para los años 2012 y 2013.

Un aspecto relevante de la LJADF son las previsiones en materia de mecanismos de justicia alternativa, específicamente la conciliación y la mediación. La reforma de abril del 2014, ya mencionada, ha detallado la regulación de estos medios alternos al proceso. En concreto, el reformado art. 40 se ocupa de los acuerdos reparatorios entre la víctima u ofendido y el adolescente, resultado de un procedimiento de conciliación o mediación conducido por un facilitador.

Es sabido que estas vías de resolución “alterna” gozan actualmente de gran promoción, al entenderse como opciones de “desjudicialización” de los conflictos, procedentes siempre que no impliquen menoscabo de los derechos de las partes. La opinión internacional es coincidente en que estas opciones de justicia restaurativa son parte importante en la creación de un sistema de justicia de menores “no violento”, en tanto permiten atender las raíces del comportamiento delictivo, al ayudar a los menores a entender las consecuencias de sus actos y a asumir la responsabilidad de reparar el daño causado. A través de estas interacciones entre los menores y los

afectados por su comportamiento, las comunidades colaboran en la restauración de la armonía y en la búsqueda de soluciones beneficiosas que promuevan la completa reintegración de los menores en la sociedad (International NGO Council on Violence Against Children, 2013, p. 23).

De este modo, además de que contribuyen a minimizar la intervención punitiva, las vías alternas permiten brindar al adolescente una experiencia de legalidad, al ser consciente del bien jurídico lesionado desde la visión de la víctima (González, 2009, p. 108).

No obstante sus beneficios, el empleo de estas soluciones alternas no se ha generalizado, y son admitidas solo en el caso de delitos no graves. Los menores a quienes se acusa de la comisión de un delito grave quedan al margen de la justicia alternativa; en todo caso, deberán enfrentarse a un proceso ante el sistema de justicia especializado, dentro del cual podrán ser sujetos de la medida más drástica que impone el sistema: la privación de la libertad, ya sea como detención cautelar o como sanción de internamiento.

Sobre esto último se discurre a continuación, con la premisa de que la mayor o menor utilización de la privación de la libertad es un indicador relevante de la tendencia a la que se inclina la operación del sistema, entre la mera punición o el efectivo compromiso con el interés superior del menor y su socialización como finalidad.

B) Detención preventiva de adolescentes

La excepcionalidad de la detención constituye uno de los principios del sistema de justicia para adolescentes, así reconocido en los instrumentos internacionales (art. 37, inciso b de la CDN, y numeral 13 de las Reglas de Beijing). Dicho principio de excepcionalidad, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos-Relatoría sobre los Derechos de la Niñez [Comisión IDH] (2011), significa que toda medida cautelar privativa de la libertad debe ser aplicada solo cuando el niño represente un peligro inmediato y real para los demás, como último recurso, cuando no exista otra alternativa y durante el plazo más breve posible (párr. 276).

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH] (2004) ha destacado que la prisión preventiva, al ser la medida más severa que se puede aplicar a quien se acusa de infringir una ley penal, debe tener un carácter excepcional, en virtud de que se encuentra limitada por el derecho a la presunción de inocencia, así como por los principios de necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática (párr. 228).

Aunque dicho principio de excepcionalidad se ha adoptado por la legislación local, en la práctica se ha presentado una situación distinta. El régimen de detención provisional ha sido uno de los puntos más controvertidos en la implementación del sistema en el D. F., pues durante los primeros años se dio su aplicación de forma privilegiada.

De acuerdo con el art. 36 del texto original de la LJADF, la detención preventiva del adolescente debe aplicarse solo de manera excepcional, cuando no sea posible aplicar otra medida cautelar menos gravosa, hasta por un plazo máximo de seis meses, siempre que se cumplan dos requisitos: a) que la conducta atribuida amerite una medida de internamiento, esto es, que se haya realizado un delito considerado grave, y b) que el adolescente haya tenido más de catorce años de edad al momento de cometer el hecho.

La ya mencionada reforma del 15 abril del 2014, a la LJADF, aumentó las circunstancias que se deben considerar para la procedencia de esta medida. Además de los requisitos antes mencionados, el adicionado art. 25 bis señala que el juez tomará en cuenta el peligro de fuga, el riesgo de obstaculización del proceso y la posible realización de amenazas o influencias del adolescente hacia la víctima, testigos u otros intervinientes en el proceso. De este modo, el texto legal cumple al declarar el carácter excepcional de la medida y restringir su imposición a los casos de delitos graves.

Los adolescentes de sexo masculino sujetos a prisión preventiva ingresan a la Comunidad de Diagnóstico Integral para Adolescentes (CDIA). Durante los primeros años de operación del sistema (2009-2011), también se destinaron adolescentes en prisión cautelar a la Comunidad para el Desarrollo de Adolescentes (CDA). En el caso de las menores de sexo femenino, la detención preventiva se efectúa en la Comunidad para Mujeres (CM).

Según se observa en la tabla 3, la población de menores en detención preventiva se mantuvo por encima de los 2.000 adolescentes durante los años 2009 a 2012. Para el 2013, la cifra se redujo a 1.491 adolescentes varones detenidos solo en la CDIA. En el caso de las mujeres, la cantidad de menores detenidas en la CM se mantuvo por debajo de la veintena, lo que resulta poco significativo frente a las cifras de población masculina.

Cabe apuntar que la disminución en el número de varones detenidos en el 2013 no necesariamente implica una menor aplicación de esta medida cautelar. Dada la reducción en la cantidad de expedientes ingresados en los juzgados de proceso escrito, comentada con antelación (vid. tabla 1), es posible que el menor número de detenidos se haya debido tan solo al descenso en la cifra de procesos iniciados por delitos considerados graves.

Ahora bien, respecto al tipo de delito presuntamente cometido, según se aprecia en la tabla 4, más del 80 % de los procesos abiertos contra adolescentes en juzgados de proceso escrito, durante los años 2012-2013, fueron por robo. En segundo lugar se encontraron los delitos en materia de narcóticos, en particular el llamado narcomenudeo. Los porcentajes de expedientes ingresados por otros delitos de alto impacto, como homicidio o secuestro, fueron

considerablemente menores. Esto sugiere que durante esos dos últimos años, la mayoría de los ado-

lescentes sujetos a detención preventiva fueron imputados por la comisión del delito de robo.

Tabla 3.
Adolescentes en detención preventiva en las comunidades del Distrito Federal (2009-2014)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ^(a)
CDIA	1.768	2.355	1.889	2.199	1.491	299
CDA	647	819	317	-	-	-
CM	15	19	12	14	14	14
Total	2.430	3.193	2.218	2.213	1.505	313

^(a) Cifras preliminares del 1.º de enero al 15 de marzo del 2014. No se incluyen en la gráfica.

Fuente: Solicitud de información pública a la Dirección General de Tratamiento para Adolescentes de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, Gobierno del Distrito Federal.

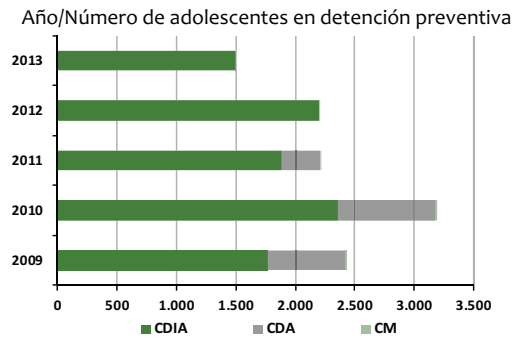


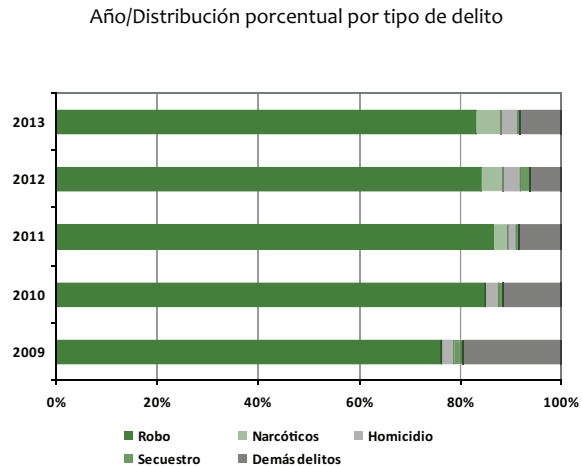
Tabla 4.
Expedientes ingresados en juzgados de adolescentes, por delito cometido (2009-2013)

	2009 ^(a)	2010 ^(a)	2011 ^(a)	2012 ^(b)	2013 ^(b)
Porcentajes por tipo de delito: Robo	76,3	84,8	86,46	84,18	83,06
En materia de narcóticos	-	-	2,91	4,21	5,1
Homicidio	2,47	2,87	1,8	3,54	3,1
Lesiones	3,44	2,11	1,5	1,41	1,4
Secuestro	1,77	0,73	0,6	1,82	0,54
Delitos sexuales	2,47	2,8	2,53	1,87	1,57
Otros	13,55	6,69	4,2	2,97	5,23

^(a) Para los años 2009-2011, la información disponible no distingue en qué tipo de juzgado se ingresó el expediente.

^(b) Los años 2012-2013 se refieren solo a juzgados de proceso escrito.

Fuente: Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Anuario Estadístico 2012 para los años 2009-2011. Solicitud de información pública a la Dirección de Estadística de la Presidencia para los años 2012 y 2013.



Las críticas y recomendaciones al sistema coinciden en señalar la necesidad de que la detención provisional realmente se utilice como último recurso, según el principio de excepcionalidad, y se dé prefe-

rencia a la aplicación de otras medidas cautelares no privativas de la libertad. Entre estas, según la Corte IDH (2004), pueden incluirse la supervisión estricta, la custodia permanente, la asignación a una familia,

el traslado a un hogar o a una institución educativa, así como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, los programas de enseñanza y formación profesional, y otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones (párr. 228).

Al respecto, la LJADF enumera en su art. 25, reformado en el 2014, nueve medidas cautelares además de la detención, entre otras la presentación de una garantía económica suficiente, el cuidado o la vigilancia institucional, la obligación de presentarse periódicamente ante el juez, la detención en el domicilio y la utilización de medios electrónicos de localización, medidas que en su caso podrían asegurar la presencia del menor en el proceso, sin necesidad de ordenar la reclusión preventiva.

C) Internamiento de adolescentes

El ya mencionado principio de excepcionalidad de la privación de libertad, en el sistema de justicia para adolescentes, cobra mayor relevancia tratándose de la medida de internamiento, auténticamente una pena de prisión. Tan es así, que la Comisión IDH (2011) ha exhortado a los Estados a que tiendan a abolir la pena privativa de la libertad aplicada a niños, niñas y adolescentes (p. x).

Aunque el actual horizonte legislativo está lejos de atender esa recomendación de la Comisión IDH, debe destacarse que el nuevo modelo de justicia, en el cual solo se autoriza la privación de la libertad con el precedente de que el menor haya cometido un ilícito, sin duda constituye un avance respecto al anterior modelo tutelar, en el cual podía privarse de libertad a niños que aun sin haber cometido delitos, se encontraran en lo que se denominaba “situación de riesgo” (Vasconcelos, 2009, p. 211). Asimismo, el nuevo modelo resulta ser una justicia “más pareja”, en tanto da un trato igual a los menores que han cometido ilícitos independientemente de su estatus económico, cuando en el anterior sistema era común la institucionalización de menores de edad pobres o marginales, y la simple admonición de los menores pertenecientes a las clases media y alta (Carranza & Maxera, 2007, p. 170).

Sin embargo, la imposición generalizada de la medida de internamiento en el caso de delitos graves, aun con la observancia de las garantías del debido proceso, es un punto crítico del sistema de justicia especializado, en tanto que la privación de la libertad –del mismo

modo que en el caso de la justicia penal de adultos– no ha mostrado realmente ser una vía para el logro de la reintegración sociofamiliar del adolescente y su pleno desarrollo, finalidades declaradas del sistema.

La LJADF prevé que los jueces especializados podrán aplicar dos tipos principales de medidas: no privativas y privativas de libertad. Según el art. 59, las medidas que se cumplan en libertad serán de aplicación prioritaria, en tanto que las privativas de libertad se aplicarán como último recurso y por el menor tiempo posible.

Contrario a lo que dispone esta declaración de principios, la reciente reforma a la LJADF en abril del 2014, ya mencionada, ha aumentado el límite máximo del internamiento a siete años en casos de concurso de delitos, concretamente en los supuestos en que el adolescente sea declarado responsable de dos o más homicidios calificados u homicidio cuando concurren los delitos de robo, violación y/o secuestro (art. 87).

Respecto a las sanciones no privativas de libertad, se denominan medidas de orientación y protección. Según el art. 60 de la LJADF, consisten en apercibimientos, mandamientos o prohibiciones impuestos por el juez, con el fin de crear conciencia en los adolescentes sobre el daño generado por la conducta cometida, promoviendo la información de los mismos y la comprensión del sentido que tiene la medida, el fomento de vínculos socialmente positivos y el pleno desarrollo de su personalidad. Estas medidas en ningún caso podrán ser inferiores a seis meses, ni exceder de un año. Además, son las aplicables en el caso de delitos no graves.

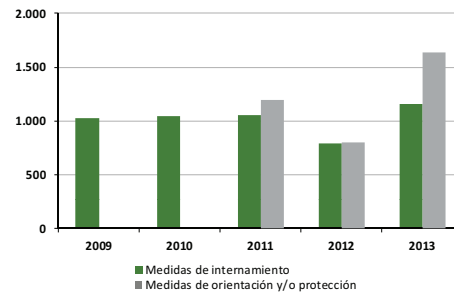
Según se observa en la tabla 5, el número de medidas de orientación y protección dictadas durante los años 2011 y 2012 fue cercano a la cantidad de medidas de internamiento. Para el año 2013, el número aumentó de forma considerable.

Por otro lado, las medidas de tratamiento en internamiento, aplicables solo en caso de delitos graves, pueden ser de dos tipos: internamiento durante el tiempo libre e internamiento en centros especializados. En el curso de los años 2009-2011, el número de estas medidas, dictadas por los jueces especializados, estuvo por encima de las 1.000 anuales; para el 2013, la cifra superó las 1.100 (vid. tabla 5).

Tabla 5.

Número de medidas dictadas por los jueces para adolescentes del Distrito Federal (2009-2013)

	2009 ^(a)	2010 ^(a)	2011	2012	2013
Tratamiento en internamiento en centros especializados			795	788	1155
Tratamiento en internamiento durante el tiempo libre	1.023	1.042	256	-	6
Medidas de orientación y/o protección	-	-	1.196	797	1.634



^(a) La información de los años 2009 y 2010 no distingue entre internamiento en centros o durante el tiempo libre, ni señala cifras para las otras medidas.

Fuente: Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Anuario Estadístico 2011 para los años 2009 y 2010. Anuario Estadístico 2012 para el año 2011. Solicitud de información pública a la Dirección de Estadística para los años 2012 y 2013.

Respecto al primer tipo de internamiento, consiste en alojar al adolescente en un centro durante el tiempo en el cual no deba cumplir con su horario escolar o de trabajo, u otra actividad formativa. Según el art. 85 de la LJADF, los espacios destinados al cumplimiento de esta medida no tendrán seguridad extrema y estarán separados de aquellos designados para el cumplimiento de la medida de internamiento definitivo. La duración de esta medida no podrá exceder de seis meses.

Esta medida de tratamiento en externación se lleva a cabo en la Comunidad Externa de Atención para Adolescentes (CEAA). La utilización de la misma se ha incrementado de forma constante; de un centenar de adolescentes alojados en el CEAA durante el año 2009, se pasó a más de 300 en el 2012, y a casi 800 en el 2013 (vid. tabla 6).

Respecto al internamiento en centros especializados, propiamente la pena privativa de libertad, se trata de la medida más grave prevista en la LJADF. Según el art. 86 de este ordenamiento, solo podrá imponerse a los menores que al momento de cometer el hecho hayan tenido más de catorce años de edad. Su duración no podrá exceder de cinco años, salvo en los supuestos de concurso de delitos anteriormente señalados.

Los menores a los que se impone esta medida de internamiento pueden destinarse a alguno de los siguientes centros²:

2. La descripción de las medidas de tratamiento implementadas

a) Comunidad para el Desarrollo de Adolescentes (CDA). En este centro, un equipo multidisciplinario elabora para cada adolescente un Programa Personalizado de Ejecución de la Medida (PPEM), en el cual se detallan las modalidades en las que se trabajará con el mismo: educativas, elaborativas y expresivo-manuales y corporales. Dentro de las educativas se contempla la actividad pedagógica acorde con el nivel escolar del adolescente, y la capacitación laboral mediante talleres sociolaborales. Las actividades elaborativas contemplan sesiones de reflexión o terapia en tres vertientes (individual, grupal y familiar), encaminadas a generar acciones que ayuden a favorecer la salud mental de los adolescentes, y fomentar el desarrollo de su autonomía personal y madurez social. Las expresivo-manuales y corporales engloban las actividades culturales y deportivas a las que tendrá acceso.

b) Comunidad de Tratamiento Especializado para Adolescentes (CTEA). En esta comunidad el programa de tratamiento abarca cinco líneas de acción: i) Actividades educativas, encaminadas a lograr que el adolescente se matricule y certifique el nivel correspondiente. ii) Atención terapéutica individual, grupal y familiar, en la que se integra de manera activa al adolescente y su red de apoyo. Se busca el desarrollo integral del mismo, potencializando sus habilidades para lograr la modificación de los factores negativos del ámbito individual, familiar y grupal, por medio de

en cada comunidad fue proporcionada en abril del 2014 por la Dirección General de Tratamiento para Adolescentes de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, Secretaría de Gobierno del D. F., en respuesta a una solicitud de información pública.

la intervención de especialistas que estructuran de manera programada la atención cotidiana. *iii*) Actividades laborales y culturales, con el objetivo de consolidar procesos formativos, educativos, culturales y laborales en los adolescentes, a través de programas impartidos en distintos espacios, para fortalecer habilidades y competencias que les permitan mejorar la toma de decisiones que favorezcan el impulso de iniciativas de proyectos individuales o colectivos. *iv*) Actividades formativas, para promover la estructuración de valores y la formación de hábitos, a fin de reforzar el reconocimiento y respeto a las normas morales, sociales y legales. *v*) Actividades deportivas, para crear en el adolescente una cultura de cuidado de su cuerpo mediante buena alimentación, ejercicio y descanso.

c) Comunidad Especializada para Adolescentes “Dr. Alfonso Quiroz Cuarón” (CEA-QC). Para la aplicación de medidas se elabora también el Programa Personalizado de Ejecución de Medida (PPEM), que atiende a las necesidades de cada adolescente y su perfil delictivo. El programa, mediante la acción de un equipo multidisciplinario, busca lograr la reinserción del adolescente. Se realizan tareas formativas, educa-

tivas, lúdico-deportivas, culturales y de recreación, así como talleres y actividades sociolaborales. Se trabaja en terapias individual y familiar.

d) Comunidad para Mujeres (CM). En este centro se elabora también el PPEM para cada adolescente, con el objetivo de brindar atención integral a las adolescentes y sus familias, así como investigar, diagnosticar, planear e intervenir, por medio de orientación, información y canalización. Se hacen gestiones fuera de la institución de servicios, que coadyuven el proceso de internamiento de las adolescentes para brindarles opciones en el momento del egreso, a través del seguimiento del proceso de cada una de ellas.

Según se observa en la tabla 6, la utilización de esta medida ha sido fluctuante. Para el período 2009-2013, el promedio anual fue de 440 adolescentes internos en las cuatro comunidades de régimen cerrado. La cifra más alta se presentó en el 2011, cuando hubo cerca de 600 menores en reclusión. Desde ese año la cifra tiende a disminuir. Contrariamente, según ya se dijo, el número de menores en internamiento en la comunidad de régimen abierto (CEAA) ha aumentado.

Tabla 6.
Adolescentes con medida de internamiento en las comunidades del D. F. (2009-2014)

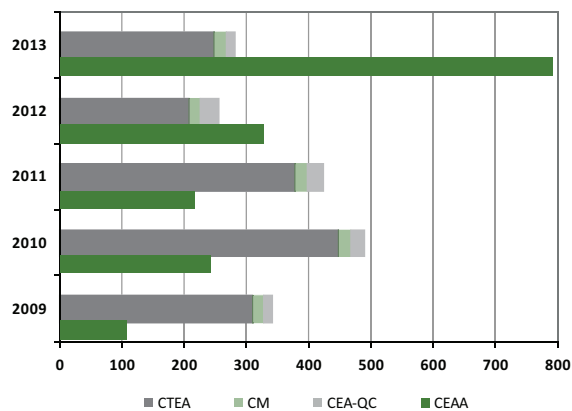
	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ^(a)
CDA	-	-	165	188	79	66
CTEA	309	448	377	208	247	220
CM	18	19	20	18	21	18
CEA-QC	14	22	26	29	14	14
Total^(b)	341	489	588	443	361	318
CEAA^(c)	111	249	217	335	796	181

^(a) Cifras preliminares del 1º de enero al 15 de marzo del 2014. No se incluyen en la gráfica.

^(b) Se refiere a los menores internos en establecimientos cerrados.

^(c) Se trata de menores sujetos a internamiento durante el tiempo libre o en externación. No se suman al total.

Año / Número de adolescentes en internamiento



Fuente: Solicitud de información pública a la Dirección General de Tratamiento para Adolescentes de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, Gobierno del Distrito Federal.

La mayoría de los menores ingresados en alguna comunidad del D. F., durante el período 2009-2013, tenían entre 16 y 17 años de edad (vid. tabla 7). Las

cifras registran casos aislados de menores de 12 y 13 años que han pasado por un centro de detención, ya de modo cautelar (CDIA) o en cumplimiento de una

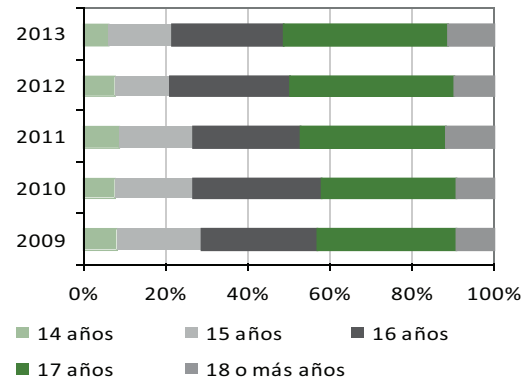
medida de tratamiento en externación (CEAA). Al respecto, ha de establecerse que los menores de 14 años no solo deben quedar a salvo del internamiento en

centro cerrado, como ordena la LJADF, sino también de cualquier otra forma de restricción en su libertad.

Tabla 7.
Población de las comunidades para adolescentes, por años de edad (2009-2014)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ^(a)
Población total^(b)	2.882	3.931	3.023	2.991	2.662	812
Porcentajes por edad (años):						
12	-	-	-	0,03	-	-
13	0,17	0,05	0,17	0,17	0,19	0,12
14	8,4	7,63	8,63	7,76	6,24	4,8
15	20,23	19	18,13	13,34	15,06	12,81
16	28,42	31,32	26,2	29,25	27,54	22,66
17	33,8	32,71	34,93	39,75	39,63	39,53
18 años	5,55	6,08	7,74	6,42	8,49	14,41
19-25 años	3,43	3,2	4,2	3,28	2,85	5,66

Año/Distribución porcentual por años de edad



^(a) Cifras preliminares del 1º de enero al 15 de marzo del 2014. No se incluyen en la gráfica.

^(b) Se refiere al conjunto de las seis comunidades, de modo que incluye los menores sujetos a detención preventiva (CDIA y CDA), a internamiento (CDA, CTEA, CM y CEA-QC) y a tratamiento externo (CEAA).

Fuente: Solicitud de información pública a la Dirección General de Tratamiento para Adolescentes de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, Gobierno del Distrito Federal.

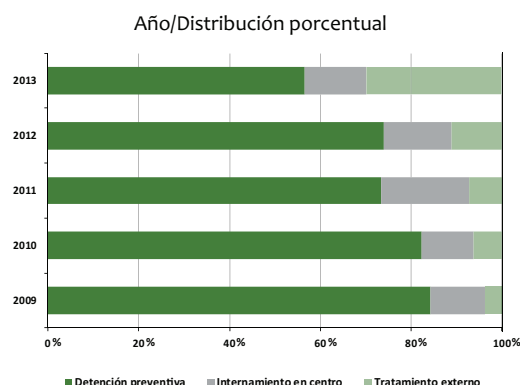
El análisis de las cifras conjuntas de detención cautelar e internamiento muestra que el porcentaje de menores en detención preventiva, respecto al total de adolescentes sujetos a restricciones de libertad, disminuyó de más del 80 % en el 2009 y el 2010, a menos del 60 % en el 2013 (vid. tabla 8). Esto sugiere que el sistema comienza a reducir las dilaciones en el procesamiento, de tal forma que el destino de los adolescentes sujetos a detención cautelar se define con mayor celeridad, ya sea que se les sentencie a alguna de las medidas de internamiento o se les ponga en libertad.

El porcentaje de menores sujetos a internamiento (prisión), respecto al total de adolescentes en las comunidades, tuvo su máximo en el 2011, cuando se encontró cercano al 20 %. En los años 2012 y 2013 descendió a menos del 15 %. Por otro lado, el porcentaje de menores sujetos a internamiento durante el tiempo libre (tratamiento en externación), respecto al total de población en las comunidades, se incrementó de menos del 10 % en el 2009-2011 a casi el 30 % en el 2013 (vid. tabla 8). Lo anterior sugiere que, tratándose de la comisión de delitos graves, los jueces especializados han comenzado a dar preferencia al internamiento en tiempo libre, frente a la reclusión en establecimiento cerrado.

Tabla 8.
Situación jurídica de los adolescentes en las comunidades del D. F. (2009-2014)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ^(a)
Porcentaje en detención preventiva	84,32	81,23	73,37	73,99	56,54	38,54
Porcentaje en internamiento en centro	11,83	12,44	19,45	14,81	13,56	39,16
Porcentaje en tratamiento externo	3,85	6,33	7,18	11,2	29,9	22,3

^(a) Cifras preliminares del 1° de enero al 15 de marzo del 2014. No se incluyen en la gráfica.



Fuente: Solicitud de información pública a la Dirección General de Tratamiento para Adolescentes de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, Gobierno del Distrito Federal.

Comentarios conclusivos

Los datos expuestos sobre la utilización de la detención preventiva y el internamiento en el sistema de justicia para adolescentes en el D. F. permiten formular diversos comentarios. En principio, debe reconocerse que mucho ha avanzado el nuevo marco normativo del D. F., al impedir que menores con doce y trece años sean sometidos a privaciones de la libertad; asimismo, quienes sean acusados por delitos no graves, situaciones que habían sido usuales en el anterior esquema institucional. No obstante, en nuestra opinión, el cumplimiento cabal del principio de excepcionalidad de las medidas privativas de libertad exigiría su restricción en todo caso, aun tratándose de adolescentes de más de catorce años responsables de delitos graves.

La lectura de las tablas en su conjunto muestra que durante los primeros años de implementación del sistema los jueces de proceso escrito fueron proclives a dictar la detención preventiva y el internamiento en la mayoría de los casos en que la ley lo autorizara. Véanse como ejemplo los datos del año anterior. Durante el 2013 ingresaron a los juzgados de procedimiento escrito 1.598 expedientes (tabla 1). En el mismo año, 1.505 adolescentes estuvieron sujetos a detención preventiva (tabla 3), 361 se internaron en un establecimiento cerrado y 796 se sometieron al régimen de internamiento en externación (tabla 5). La relación porcentual entre estas cifras sugiere que, en el último

año de funcionamiento del sistema, por cada 100 adolescentes puestos a disposición de la justicia especializada por la comisión de un delito grave, hubo 94 en detención preventiva, 22 en internamiento en centro cerrado y 49 en el régimen abierto.

Así las cosas, para los adolescentes de catorce o más años imputados por la comisión de un delito grave, la detención cautelar no fue la excepción, sino la regla. Además, cabe destacar que de estos menores, la mayoría fueron imputados por la comisión del delito de robo calificado (tabla 4), y no por delitos de alto impacto, como homicidio o secuestro. En el caso del internamiento, destacó una mayor utilización del régimen abierto, frente a la reclusión en un centro cerrado.

De este modo, los requisitos establecidos en el nuevo marco normativo para la procedencia de la privación de la libertad no han sido suficientes para respaldar de forma efectiva la redefinición de estas medidas como “último recurso”. Los órganos jurisdiccionales especializados reprodujeron, en sus primeros años de actividad, el uso habitual del encierro, que caracterizó al modelo institucional anterior, no solo en México sino en el continente. Según el diagnóstico hecho por la Comisión IDH (2011) para el conjunto de la región latinoamericana, la prisión era en ese año la respuesta más común en la mayoría de los sistemas de justicia juvenil de las Américas, tanto antes del juicio como con posterioridad a la sentencia (p. xii). Situación que en el contexto estudiado no ha cambiado de modo significativo.

La utilización de las medidas privativas de libertad no debiera entenderse solamente como la respuesta necesaria de los jueces especializados a la gravedad de los delitos cometidos por adolescentes. En esta tesitura, Bonasso (2006) señala con claridad que en materia de adolescentes en conflicto con la ley, ha de concederse mayor importancia al infractor, esto es, al menor que ha delinquido, y no colocar la gravedad del delito en el sitio prioritario. La prioridad social ha de ser la “reformabilidad” de la persona y no la simple penalización, ya que “la práctica enseña que el crimen es un índice engañoso de la temibilidad del criminal” (p. 474).

Según el Comité de Derechos del Niño [Comité DN] (2007), la respuesta que se dé al delito debe ser siempre proporcionada, no solo a las circunstancias y la gravedad de la falta, sino también a la edad, la menor culpabilidad, las circunstancias y las necesidades del menor, así como a las diversas necesidades de la sociedad (párr. 71). De este modo, la deriva fácil hacia la privación de la libertad, justificada en la alarma social o solo en la gravedad del delito, no está en armonía con los principios básicos de la justicia de menores.

En el ámbito general de la justicia penal es bien conocida la falta de evidencia sobre la efectividad de las penas severas en materia de prevención del delito. En el ámbito concreto de la justicia juvenil, el endurecimiento de las penas puede responder al clima de alarma social ante el incremento de la violencia delincuencia y a los procesos de estigmatización de los jóvenes, pero no constituye una respuesta acorde con el enfoque de derechos humanos que sustenta el nuevo sistema de justicia especializado, el cual declara como propósito central la reintegración sociofamiliar del adolescente y su pleno desarrollo.

Según Zermatten (2012), tanto el encarcelamiento puro y simple como el envío a una institución son dos maneras de intervención particularmente dolorosas para un adolescente. La privación de la libertad compromete su desarrollo y va contra su socialización; más aún, provoca, la mayor parte del tiempo, actitudes de rebeldía (p. 10). En el mismo sentido, el Comité DN (2007) señala que el recurso a la privación de la libertad tiene consecuencias muy negativas en el desarrollo armonioso del niño, y dificulta en forma grave su reintegración en la sociedad (párr. 11).

Incluso en los Estados Unidos de Norteamérica (país que se ha marginado de la CDN y en el cual la respuesta a la criminalidad juvenil ha sido extremadamen-

te punitiva en las últimas dos décadas), la respuesta institucional parece haber empezado a ser dual, y la retórica punitiva convive en cierta medida con respuestas más suaves, tolerantes y terapéuticas a la criminalidad juvenil (Benekos & Merlo, 2008, p. 43).

En nuestra opinión, el sistema especializado de justicia para adolescentes debe proscribir el encierro de los menores y encargar el tratamiento de resocialización a instituciones de índole educativa. Como apuntan Reyes & González (2010), el problema de los sujetos menores “delincuentes” no es de justicia, sino de educación (p. 1.039). La educación de los menores se da normalmente en la familia y en la escuela, y en esa medida, estas instituciones deben adquirir un papel preponderante en esta materia, el cual puede establecerse a través de la vía de la justicia restaurativa. El sendero de esta ofrece alternativas reales y efectivas a las medidas formales de la justicia de menores, que pueden tener efectos estigmatizantes, de modo particular en el caso de la privación de la libertad. De alto valor educativo, los programas restaurativos ofrecen oportunidades únicas para crear una comunidad de cuidado alrededor del joven en conflicto con la ley (United Nations Office on Drugs and Crime, 2006, p. 26).

El Comité DN (2007) ha promovido ampliamente la aplicación de estas medidas alternativas, sin recurrir a procedimientos judiciales, y respalda la implementación de programas basados en la comunidad, como el servicio, la supervisión y la orientación comunitarios a cargo de asistentes sociales o de agentes de la libertad vigilada, conferencias de familia, y en especial el resarcimiento y la indemnización de las víctimas (párr. 25).

El mismo Bonasso (2006) sugiere la implementación de medidas alternativas a la internación y a la institucionalización, que, entre otras características, se distinguen por permitir el paso inmediato a la comunidad para evitar la contaminación del vínculo con la institución, admitan la interacción con el sector privado y la transferencia de recursos del Estado a la sociedad, si bien manteniendo facultades en materia de control de calidad y evaluación del impacto (p. 477).

A manera de cierre, hay que recordar que el actual sistema de justicia de adolescentes ha abandonado la antigua pretensión de “dejar a los menores completamente fuera del derecho penal”, al crear para ellos un ámbito penal especializado, fundado en la afirmación de su responsabilidad. Sin embargo, es preciso vigilar que este sistema de justicia no derive hacia un sistema

penal “en pequeño”, que tenga como principal propósito dar una respuesta punitiva al delito cometido. La reclusión es una respuesta violenta, que obedece a la lógica retributiva propia del derecho penal, incompatible con los objetivos pedagógicos que debe perseguir un programa de resocialización de los adolescentes que han cometido delitos, para ser en realidad efectivo.

Referencias

- Azzolini B., A. B. (2010). La justicia para adolescentes en el Distrito Federal. *Alegatos*, 76: 725-748.
- Balcázar V., M., Cunjamá L., E. D., Rendón C., A. E. & Iñiguez R., J. M. (2012). *Pandillas en el siglo XXI: El reto de su inclusión en el desarrollo nacional*. México: Secretaría de Seguridad Pública, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad.
- Banco Mundial (2012). La violencia juvenil en México: Reporte de la situación, el marco legal y los programas gubernamentales [versión electrónica]. Washington: Autor. Recuperado de http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/11/29/000356161_20121129060725/Rendered/PDF/NonAsciiFileNo0.pdf.
- Benekos, P. J. & Merlo, A. V. (2008). Juvenile Justice. The Legacy of Punitive Policy. *Youth Violence and Juvenile Justice*, 6 (1): 28-46.
- Bonasso, A. (2006). Políticas públicas en el tratamiento de los adolescentes en conflicto con la ley y las alternativas al tratamiento penitenciario. Memorias del Seminario Internacional: Los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes (pp. 473-478). México: Secretaría de Relaciones Exteriores, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos de la Comisión Europea.
- Carranza, E. & Maxera, R. (2007). La justicia penal de menores de edad en los países de América Latina. En S. García Ramírez & O. Islas de González Mariscal (Coords.). *Panorama internacional sobre justicia penal: Séptimas jornadas sobre justicia penal* (pp. 163-179). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2009). Informe especial sobre el sistema de justicia para adolescentes en el Distrito Federal, 2008-2009 [versión electrónica]. México: Autor. Recuperado de http://directorio.cd hdf.org.mx/informes/2009/Informe_adolescentes.pdf.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2012). Informe especial sobre los derechos humanos de las y los jóvenes en el Distrito Federal, 2010-2011. México: Autor.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría sobre los Derechos de la Niñez (2011). Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas [versión electrónica]. EUA: Autor. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/infancia/docs/pdf/JusticiaJuvenil.pdf>.
- Comité de Derechos del Niño (2007). Observación General Núm. 10. Los derechos del niño en la Justicia de Menores [versión electrónica]. Ginebra: Autor. Recuperado de http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC10_sp.doc.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2004). Caso Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C, No. 112.
- Cruz y Cruz, E. (2010). *Los menores de edad infractores de la ley penal*. México: Porrúa.
- García M., E. (2007). Adolescentes y responsabilidad penal: un debate latinoamericano. En S. García Ramírez & O. Islas de González Mariscal (Coords.). *Panorama internacional sobre justicia penal: Séptimas jornadas sobre justicia penal* (pp. 335-349). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- González C., M. (2009). Justicia para adolescentes y derechos humanos. En S. García Ramírez & O. Islas de González Mariscal (Coords.). *Foro sobre justicia penal y justicia para adolescentes* (pp. 97-111). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

- Instituto de Justicia Procesal Penal (2013). Informe sobre la justicia para adolescentes en conflicto con la ley penal en México: Estado actual después de las reformas constitucionales de 2005, 2008 y 2011. México: Autor.
- International NGO Council on Violence against Children (2013). Creating a Non-Violent Juvenile Justice System [versión electrónica]. EUA: Autor. Recuperado de http://www.crin.org/docs/InCo_Report_2013.pdf.
- Loza, E. & Padgett, H. (2012). *Los muchachos perdidos: Retratos e historias de una generación entregada al crimen*. México: Debate.
- Presidencia de la República (2013). 1er Informe de Gobierno 2012-2013 [versión electrónica]. México: Autor. Recuperado de <http://www.presidencia.gob.mx/informe/>.
- Reyes, L. A. & González, J. (2010). La genealogía de los niños de la calle y su educación en los Centros de Internamiento en México. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 8 (2): 1039-1050.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2012). Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescentes [versión electrónica]. México: Autor. Recuperado de <https://www.scjn.gob.mx/libreria/Paginas/protocolos.aspx>.
- Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (2011). Anuario estadístico 2011. México: Autor.
- Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (2012). Anuario estadístico 2012. México: Autor.
- Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (2013). Anuario estadístico 2013. México: Autor.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2006). Handbook on Restorative Justice Programmes [versión electrónica]. New York: Autor. Recuperado de http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/06-56290_Ebook.pdf.
- Vasconcelos M., R. (2009). *La justicia para adolescentes en México: Análisis de las leyes estatales*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Vasconcelos M., R. (2011). Avances y retrocesos de la justicia para adolescentes en México, a cuatro años de su establecimiento. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 130: 309-350.
- Zermatten, J. (2012). Prefacio. Niñez sin rejas [versión electrónica]. Bruselas: Delegación Regional para América Latina y el Caribe de la Oficina Internacional Católica de la Infancia. Recuperado de http://www.bice.org/media/com_medialibrary/Document/1134/Ninez_Sin_Rejas_Espanol.pdf.