

México, Distrito Federal, a 13 de septiembre de 2006

INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO EN EL ÁMBITO FEDERAL, ASÍ COMO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EL DISTRITO FEDERAL, A LAS OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN LA REFORMA AL ARTÍCULO 18 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES.

I. PRESENTACIÓN

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º y 6º, fracciones II, III, VII, XII; 15, fracción VIII, y 24, fracción IV, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 174 de su Reglamento Interno, ha examinado la situación que impera en el ámbito federal, así como en las 31 entidades federativas del país y en el Distrito Federal, en relación con la aplicación de la reforma al artículo 18 constitucional en materia de justicia para adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), de 12 de diciembre de 2005, por medio de la cual se declara reformado dicho artículo, en su párrafo cuarto y la adición de los párrafos quinto y sexto.

La reforma constitucional señala que la Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán un sistema de justicia para adolescentes que será aplicable a quienes se atribuya la realización de alguna conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad mientras que las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

De igual forma, señala que en todos los procedimientos seguidos a estos adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas; mientras que el internamiento se utilizará como medida extrema y por

el tiempo más breve que proceda, la cual podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

Este decreto incluye dos artículos transitorios, el primero se refiere a la entrada en vigor del mismo, a los tres meses siguientes de su publicación en el DOF; que se cumplió el 12 de marzo de 2006, mientras que el segundo, alude al plazo de seis meses, contado a partir de la entrada en vigor del decreto, con el que contaban los estados de la Federación y el Distrito Federal para crear las leyes, instituciones y órganos que requirieran para la aplicación de la reforma, mismo que finalizó el 12 de septiembre de 2006.

Considerando que la razón de ser de esta reforma es la protección integral de los adolescentes que han infringido las leyes penales, a partir del respeto a sus derechos fundamentales reconocidos en el orden jurídico mexicano, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los tratados y pactos internacionales ratificados por México; que la administración del sistema de justicia para adolescentes tiene efectos profundos en la vida de estas personas, por incidir en el goce de todos sus derechos -civiles, económicos, sociales y culturales-, y que las disposiciones establecidas en la reforma son de observancia obligatoria para las autoridades competentes y su falta de cumplimiento va en contra del interés superior del adolescente en conflicto con la ley penal, lo cual tiene como resultado violaciones a sus derechos humanos y consecuencias graves en su desarrollo, debido a la condición de vulnerabilidad en que se encuentran.

Por lo anterior, se presenta este informe especial, dirigido a la opinión pública y a las autoridades responsables de la puesta en operación del sistema de justicia para adolescentes, en el que se detallan los antecedentes que dieron origen a

esta reforma, las acciones realizadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las observaciones y las conclusiones.

II. ANTECEDENTES

Por lo que se refiere a la historia de nuestro país, en materia de justicia para adolescentes, durante el último siglo se ha transitado de un sistema en el que básicamente no existía diferencia entre el tratamiento jurídico que se daba a los menores y a los adultos, en el que los órganos jurisdiccionales aplicaban a los primeros una pena atenuada o disminuida en función de su corta edad, hacia la extracción de los menores del sistema penal de adultos como consecuencia de la inimputabilidad por razón de su edad, lo cual dio como resultado leyes e instituciones que regulaban la situación de los adolescentes infractores a partir de dos modelos o sistemas, el tutelar y el garantista.

En 1965, al incluirse un cuarto párrafo al artículo 18 constitucional, surge el concepto de menor infractor, estableciéndose el imperativo para la federación y los gobiernos de los estados de crear instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores. Posteriormente, en cada una de las entidades federativas, así como en el Distrito Federal, se fueron elaborando las leyes respectivas, en las que se estableció la creación de organismos especializados para el tratamiento de este grupo vulnerable, la mayoría de las cuales adoptaron un modelo tutelar.

En el sistema tutelar, el menor de edad es considerado sujeto pasivo de la intervención jurídica, no es sujeto de pleno derecho, se basa en el principio de que no delinque, razón por la cual no debe ser tratado como delincuente. Debido a que el menor no es susceptible de sanciones penales se le aplican medidas tutelares para corregirlo, principalmente el internamiento.

Este sistema que considera a los menores de dieciocho años como incapaces sujetos a la tutela del Estado, se desarrolló a partir de la doctrina de la “situación irregular”, la cual establece que los menores infractores se encuentran en dicha situación por haber infringido las normas penales o administrativas. Sin embargo, no existe un límite que demarque las facultades del Estado respecto a su intervención, en carácter de tutor, la cual puede presentarse tanto con motivo de las conductas contrarias a las normas penales y administrativas, como por la situación personal del adolescente: el abandono o el estado de peligro; en estos casos ni siquiera era necesario que hubiera actuado. En el extremo, la intervención estatal podía ocurrir ante la presencia de ciertos conflictos domésticos, cuya solución correspondía únicamente a los padres y que, sin embargo se transfería a las instituciones correccionales.

Durante la implementación del sistema tutelar se presentaron algunas desviaciones que ocasionaron violaciones a los derechos humanos de los menores, por la falta de reconocimiento del menor como sujeto de derechos y del principio de legalidad, principio fundamental del derecho penal en un Estado de derecho, así como por violar el respeto a la dignidad humana, al sancionar la forma de vida de los menores.

La falta de reconocimiento de las garantías procesales se justificó bajo el argumento de que el objetivo del sistema no era sancionar al menor, sino protegerlo o corregirlo para reinsertarlo a su núcleo familiar y a la sociedad, pero que en la práctica implica sujetarlos a un procedimiento de carácter administrativo, en el que están en juego sus derechos, particularmente el de la libertad, y en donde se limita su derecho a la defensa.

La inobservancia del principio de legalidad permitió que las legislaciones en la materia no hicieran distinción alguna sobre el tratamiento que se daba a los menores infractores de las leyes penales, respecto de aquellos que habían

incurrido en alguna infracción administrativa, que se encontraban en peligro, en situación de calle, de abandono, o simplemente “se portaban mal”; todos podían estar albergados en un mismo inmueble, con las consecuencias que genera la contaminación entre los adolescentes que cometen faltas administrativas con los que realizan conductas antisociales.

Por lo que se refiere al sistema garantista, éste se fundamenta en la teoría de la protección integral y contempla los principios establecidos por la Organización de las Naciones Unidas, sobre los derechos de la niñez, en general, y de la justicia para adolescentes en particular, razón por la cual resulta necesario analizarlos brevemente.

Durante la segunda mitad del siglo veinte, en el seno de esta Organización se elaboraron una serie de instrumentos internacionales encaminados al progresivo reconocimiento y protección de los derechos de la niñez, dentro de los que resalta la Convención sobre los Derechos del Niño del 20 de noviembre de 1989.

La Convención reafirma el reconocimiento del niño como persona, sujeto de los derechos que la normativa internacional consagra para todos los seres humanos y objeto del derecho a una protección especial, que por su condición de persona en desarrollo requiere.

En este instrumento se cristaliza la doctrina de la protección integral, que considera a los adolescentes como personas con derechos; su finalidad es establecer una mayor protección, a partir de una visión integral que abarque todos los instrumentos internacionales de derechos humanos, ya que por ser indivisibles e interdependientes únicamente en su conjunto se asegura la debida protección de todos los derechos; además, su interdependencia se hace más evidente durante esta etapa de la vida.

El principio que rige la Convención es el interés superior, a partir del cual el menor tiene prioridad para recibir protección en toda circunstancia, favoreciendo su desarrollo físico, psicológico, moral y social para lograr el pleno desarrollo de su personalidad, y obliga a las autoridades a garantizar la satisfacción de sus derechos y nunca a restringirlos; este principio constituye un límite a la discrecionalidad de las autoridades.

Por lo que se refiere a la justicia para los adolescentes en particular, su inicio se ubica en la década de los ochenta, a través de los esfuerzos de la Organización de las Naciones Unidas para posicionarlo como un tema a tratar en la agenda del debate internacional.

A partir de esa fecha, se elaboró un andamiaje normativo con objeto de regularizar la situación de los menores, quienes hasta ese momento no contaban con normas claras sobre su situación frente al derecho penal, y sentar las bases para el desarrollo de un sistema de justicia para adolescentes que pudiera ser incorporado al derecho interno de cada nación.

Dentro de la normatividad más importante es posible señalar: las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, mejor conocidas como Reglas de Beijing del 28 de noviembre de 1985, las cuales hacen énfasis en el hecho de que en cada país exista una justicia específicamente para los menores; las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, o Directrices de RIAD del 14 de diciembre de 1990, en ellas se establece que la prevención de la delincuencia juvenil es parte esencial de la prevención del delito en la sociedad, así como la importancia de atender de manera especial a los jóvenes que se encuentren en situación de riesgo social, y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de su Libertad, del 14 de diciembre 1990, marco de referencia para los responsables de la administración del sistema de justicia de menores, a efecto de que los

Estados incorporaran el contenido de este instrumento internacional a la legislación.

La Convención sobre los Derechos del Niño en materia penal establece una serie de principios generales, dentro de los cuales es posible señalar: que los menores no pueden ser sancionados o privados de libertad por un hecho no constitutivo de delito, y la obligación de los Estados de implementar un sistema de justicia para adolescentes que han infringido las leyes penales; que los menores infractores estén amparados por las garantías que protegen a toda persona; así como la distinción de los problemas de naturaleza social de aquellos conflictos específicos con las leyes penales, y el derecho a formarse una opinión y a expresarla libremente en forma progresiva de acuerdo con su grado de madurez.

En el caso particular de la Convención, su importancia aumenta al ser un instrumento jurídicamente vinculante, por lo que, a partir de su ratificación, los Estados parte se encuentran obligados a armonizar su derecho interno con la Convención y a realizar las reformas conducentes para dar cumplimiento pleno a los derechos reconocidos en ella.

En nuestro país, el H. Senado de la República ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en el año de 1990, razón por la cual es ley suprema de toda la Unión, de conformidad con el principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y está obligado desde esa fecha a cumplir con las disposiciones ahí contenidas.

Por otra parte, el 7 de abril de 2000 se reformó el artículo 4º constitucional, y establece que: “El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos”. Como resultado de esta reforma, el 29 de mayo de 2000 fue publicada en el DOF, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, misma que si bien no retoma de

manera puntual los postulados emanados de los documentos internacionales a los que hemos hecho referencia, sí recoge importantes principios rectores en materia de protección a los derechos fundamentales de los menores.

En cuanto a la actuación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como parte del Programa de Supervisión sobre el Sistema Penitenciario y Centros de Internamiento, el tema de los adolescentes en conflicto con la ley penal ha sido objeto de análisis permanente; a manera de ejemplo es posible referir el “Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Internos en los Centros de Menores de la República Mexicana”, que se dio a conocer a la opinión pública en el mes de julio de 2003, en donde se plasmaron las violaciones a los derechos humanos en contra de los miembros de este grupo vulnerable, algunas de las cuales eran generadas por la aplicación de un sistema tutelar de justicia de menores.

En dicho informe se expuso un catálogo de principios sustentados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los instrumentos internacionales ratificados por nuestro país, así como en los documentos emitidos por la Organización de las Naciones Unidas sobre la materia, dentro de los cuales por su importancia destacaban los siguientes:

- El considerar como menor infractor, a la persona mayor de 12 años y menor de 18, ya que en nuestro país no existía uniformidad respecto de la fijación de la edad penal; incluso en algunas entidades federativas no existía un límite mínimo de edad a partir del cual se considerara que los menores debían ser sometidos a un procedimiento especial, y en otras estaba fijado a edades muy tempranas.
- La obligatoriedad de que en todo procedimiento judicial o administrativo que se siguiera en contra de los menores, se observaran y respetaran las garantías contenidas en la Constitución, ya que en la mayoría de las entidades federativas las legislaciones en materia de menores infractores no reconocían en su totalidad

el catálogo de derechos contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los tratados y pactos internacionales ratificados por México.

- La necesidad de que el tratamiento en internamiento se considerara siempre como la última opción, incluso en el caso de menores de edad acusados de infracciones a las leyes penales, debiendo privilegiarse los tratamientos en externación.

La mayor parte de los principios contenidos en dicho informe están incorporados en la reforma al artículo 18 constitucional, para muchos considerada como una de las pocas reformas estructurales aprobadas en el periodo 2000-2006, por incidir en los tres poderes de la Unión, así como en los integrantes del Pacto Federal, intentando ser un nuevo modelo a seguir para modernizar y fortalecer el sistema penal de nuestro país.

En esta reforma se establece la creación de un sistema integral de justicia para adolescentes, basado en los tres principios fundamentales que guían la normatividad internacional en la materia: el de igualdad, el interés superior y el de la protección integral del adolescente.

En México no se había establecido un sistema de esta naturaleza, a pesar de que en reiteradas ocasiones la Comisión Nacional de los Derechos Humanos -tal y como se estableció en el Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Internos en los Centros de Menores de la República Mexicana-, al igual que otras instancias, había propugnado por una adecuación de la legislación nacional en materia de justicia para adolescentes, con lo dispuesto en los instrumentos internacionales, máxime que éste era un compromiso asumido por el Estado mexicano.

De manera explícita, las nuevas disposiciones del artículo 18 establecen el deber a cargo de la Federación, de las entidades federativas y del Distrito Federal, respecto al establecimiento de un sistema integral de justicia para adolescentes que garantice el respeto irrestricto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con lo establecido en el adicionado párrafo cuarto, este nuevo sistema determina la edad a partir de la cual un adolescente será sujeto del sistema de justicia, al aplicarse únicamente a quienes tengan entre 12 años cumplidos y menos de 18 años de edad y se les atribuya la comisión de una conducta tipificada como delito por las leyes penales; mientras que a los niños menores de 12 años que cometan alguna de estas conductas, en razón de su corta edad y escasa madurez, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

La operación de este sistema debe estar a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Para ello, resulta necesario seleccionar y capacitar a policías, agentes del Ministerio Público, jueces, defensores y personal técnico encargados de la atención de estos casos; quienes además de su capacidad profesional, deben de conocer los derechos fundamentales, las características y necesidades de este grupo vulnerable.

Debido a que la reforma tiene una visión protectora de los derechos, establece que la aplicación de las medidas debe atender en todo momento a la protección integral, así como al interés superior del adolescente. Estas medidas pueden ser de orientación, protección y tratamiento, de acuerdo con lo que amerite cada caso, y dejan en claro que el internamiento será utilizado como medida extrema; por el tiempo más breve que proceda, y únicamente podrá aplicarse a los adolescentes mayores de catorce años de edad por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves, con esta disposición la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, convierte la privación de la libertad en una medida excepcional, al plantearse como regla la libertad del adolescente procesado.

De manera complementaria, la reforma en el adicionado párrafo sexto establece que deben aplicarse, siempre que sea procedente, formas alternativas de justicia. Asimismo, es importante destacar el concepto de debido proceso legal, a través del cual, se otorga a los adolescentes que son sometidos a un procedimiento por haber cometido una conducta contraria a las normas penales, las garantías inscritas en los artículos 14, 16, 18, 19 y 20 constitucionales, que obligan al Estado a tratarlos con pleno respeto a sus derechos humanos, y considera la necesidad de una protección especial, ya que es una obligación del Estado evitar cualquier exceso que no responda al interés superior de ellos.

El adicionado párrafo sexto del artículo 18 constitucional determina la independencia que debe existir entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas e incluye el principio de proporcionalidad, a partir del cual la aplicación de las medidas es de acuerdo con la conducta realizada.

A pesar de los beneficios que conlleva esta reforma, su aplicación ha enfrentado una serie de obstáculos de diversa índole, por ejemplo, las diferencias que existían respecto al establecimiento uniforme de la edad penal de menos de dieciocho años en cerca de la mitad de las entidades federativas del país; la falta de espacios para su difusión y análisis en los distintos sectores de la sociedad, así como entre las autoridades directamente involucradas, y la falta de programación presupuestal de los recursos necesarios para la puesta en marcha del sistema, entre otros.

Una dificultad adicional la constituye el hecho de que en nuestro país contamos con un sistema de justicia juvenil heterogéneo. Con base en el análisis de la legislación en materia de justicia para adolescentes correspondiente al ámbito

federal, a las entidades federativas y al Distrito Federal, hasta el mes de septiembre, coexisten tres regímenes: uno fundado en el sistema tutelar, otro basado en el derecho a la protección integral y un tercero mixto, formado por elementos de una y otra doctrina, lo cual impone dos retos, aplicar las disposiciones establecidas en la reforma al artículo 18 constitucional y garantizar el éxito del sistema de justicia integral para adolescentes.

En este sentido, la reforma constitucional debe ir acompañada de un cambio de mentalidad entre las autoridades involucradas, que les permita visualizar al adolescente en conflicto con la ley penal, como sujeto pleno de garantías y derechos.

Una herramienta que ayudaría a lograr este cambio, es la capacitación especializada destinada a jueces, agentes del Ministerio Público, policías y personal técnico encargado de la reinserción social de los adolescentes; así como entre defensores públicos, personal de seguridad y custodia, y directivos de los centros de internamiento, para que conozcan y observen todas las garantías en materia de justicia para adolescentes.

En forma adicional, es necesario difundir, entre la población en general y entre los adolescentes sujetos a este sistema de justicia en particular, los derechos que les asisten ante el nuevo sistema de justicia, así como los beneficios que conlleva, para evitar la propagación de cualquier tipo de imagen que pretenda asociar la adolescencia con la impunidad.

No pasa desapercibido para esta Comisión Nacional, que el total de adolescentes que se encuentran en centros de internamiento para menores es de 4,476; 4,232 hombres, y 244 mujeres, los cuales constituyen una mínima parte del problema de la delincuencia, ya que representan el 2.1% de la población nacional de adultos internos, que al mes de julio del año en curso, ascendía a 213,691 internos.

Sobre el particular, en el combate a la delincuencia la preocupación principal del Estado debe enfocarse al diseño de las políticas públicas dentro del marco de la política criminal, y encaminadas a encontrar soluciones a los problemas económicos, educativos, sociales y culturales que constituyen las principales causas de la delincuencia.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, obtenidos del segundo conteo de población y vivienda 2005, en nuestro país más del 40% de la población se encuentra en la franja de edades entre 0 y 19 años, y las condiciones de pobreza y marginación en las que viven amplios sectores de este grupo poblacional hace evidente el fracaso de las instituciones que están obligadas a garantizar sus derechos fundamentales, en la mayoría de los casos, esas carencias en el ejercicio de derechos son uno de los factores que determinan a que más adolescentes incurran en conductas antisociales.

Existe una responsabilidad colectiva por parte de la sociedad y del Estado en la tarea de garantizar el derecho al desarrollo integral de los adolescentes, y en la generación de las condiciones sociales que les permitan desarrollarse, con oportunidades personales y profesionales razonables, para que puedan cumplir con sus expectativas.

Por lo anterior, el acceso a oportunidades educativas y de capacitación para la inserción laboral debe ser la base para que los adolescentes puedan satisfacer sus necesidades básicas y tengan acceso a las oportunidades para su desarrollo.

III. ACCIONES Y METODOLOGÍA

Con motivo de la publicación de la citada reforma constitucional en el DOF, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, instrumentó un programa de trabajo que permitiera, a partir del análisis de carácter documental y de campo, verificar el cumplimiento de las disposiciones en ella establecidas, en el ámbito federal, en las entidades federativas y el Distrito Federal.

El total del material que se recopiló durante la presente investigación se encuentra integrado en 33 tomos, uno por cada entidad federativa, incluyendo al Distrito Federal, así como el correspondiente al ámbito federal, que suman un total de 7,642 fojas, resultado de la información proporcionada por las distintas autoridades, en atención a los 390 oficios, 57 recordatorios de requerimiento de información, así como de las 226 actas circunstanciadas, que se generaron tanto con motivo de las solicitudes de información, como del trabajo de campo realizado.

Las autoridades a las cuales se solicitó información y el contenido de la misma, se describe a continuación:

- A los presidentes de los Consejos de Menores; a quienes se les requirió información en dos ocasiones, la primera en el mes de abril y la segunda en el mes de julio de 2006, en ambas ocasiones se les solicitó un listado de la población que en ese momento se encontraba recluida en los centros de menores de la entidad respectiva, que incluyera nombre, edad y situación jurídica; así como una relación de la población que a partir de la vigencia de la reforma constitucional hubiese sido beneficiada con su libertad total, o que hubiese quedado sujeta a alguna medida de tratamiento en externación, que incluyera nombre, edad y situación jurídica.

- A los directores de los centros de internamiento de menores, a los cuales se les requirió información en dos ocasiones, la primera en el mes de abril de 2006, respecto al número de beneficiados con la libertad o que hubieren quedado sujetos a alguna medida en externamiento con motivo de la entrada en vigor de la

reforma; la población reclusa hasta el día 12 de marzo de 2006, así como la población que en ese momento se encontraba interna. La segunda solicitud se realizó en el mes de julio de 2006, en donde se les requirió la actualización del número de beneficiados con la libertad o que hubieren quedado sujetos a alguna medida en externamiento, y sobre el total de la población que en ese momento se encontraba interna.

- A los presidentes de la Mesa Directiva de los Congresos y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se les solicitó información sobre los avances legislativos respecto a la creación de leyes, instituciones y órganos necesarios para la aplicación de la reforma.

En relación con los estados de Aguascalientes, Coahuila, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán, en cuya legislación se establecía la edad penal menor a los 18 años. También se enviaron solicitudes de información a las siguientes autoridades:

- A los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia, se les solicitó información sobre las acciones realizadas a favor de aquellos menores que teniendo entre 16 y 18 años de edad hubiesen cometido alguna conducta tipificada como delito en la ley penal, que se encontraran procesados o sentenciados.

- A las autoridades ejecutoras de sanciones, se les requirió información en dos ocasiones, la primera en el mes de abril de 2006, en cuanto a la población penitenciaria del fuero común, interna en los centros de reclusión para adultos en la entidad, que antes del 12 de marzo de 2006 tuvieran menos de 18 años de edad; así como las acciones realizadas en relación con la reforma constitucional. La segunda solicitud se envió en el mes de julio de 2006, y se refirió a la actualización de la información antes mencionada.

Se enviaron solicitudes de información a un total de 151 autoridades, de las cuales 5, a pesar de haberseles requerido en dos ocasiones, a través de los recordatorios correspondientes, hicieron caso omiso de las mismas y no contestaron, en este supuesto se encuentran los Congresos locales de los estados de México, Guerrero, Morelos; así como los Tribunales Superiores de Justicia de Oaxaca y Tlaxcala.

Por otra parte, con objeto de corroborar la información proporcionada por las autoridades sobre los avances en la aplicación de la reforma, y debido a que al momento de la entrada en vigor las violaciones a derechos humanos en contra de los adolescentes en conflicto con la ley penal se presentaron principalmente en los centros de internamiento, se determinó llevar a cabo un trabajo de campo, que consistió en realizar dos visitas de supervisión a los 55 centros de internamiento para menores que actualmente existen en nuestro país, contabilizando un total de 110 visitas a dichos centros.

La fecha en que se realizaron las visitas de supervisión, obedeció a los tiempos establecidos en los dos artículos transitorios de la propia reforma, que fijan plazos sucesivos para su aplicación. El primero en cuanto a la entrada en vigor del decreto, y el segundo para que las entidades federativas y el Distrito Federal crearan las leyes, instituciones y órganos que se requirieran para su aplicación.

Con motivo de la entrada en vigor de la reforma, el 12 de marzo del 2006, la primera serie de visitas se realizó durante los meses de abril y mayo del mismo año; por otra parte, en el entendido de que para el 12 de septiembre del 2006 debería crearse el nuevo sistema de justicia para adolescentes en toda la república, la segunda serie de visitas se llevó a cabo en el mes de agosto del mismo año. En el anexo 1 se relaciona por entidad federativa, la fecha en que se realizó cada visita.

El procedimiento a partir del cual se determinó constatar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la reforma, fue mediante la verificación de las siguientes disposiciones:

1. La externación de los menores de 14 años que se encontraban en los centros de internamiento para ser tratados en libertad;
2. La externación de adolescentes que se encontraban en los centros de internamiento por haber cometido alguna infracción administrativa o por el denominado estado de riesgo o peligro;
3. Que los adolescentes mayores de 14 años que se encontraban en los centros de internamiento hubieran cometido conductas antisociales calificadas como graves;
4. Que los internos en los centros de reclusión para adultos por haber cometido alguna conducta antisocial, siendo menores de 18 años, hubieran sido trasladados a los centros de internamiento para menores; o fueran liberados aquellos que no cometieron este tipo de conductas;
5. Que los Tribunales Superiores de Justicia de las 15 entidades federativas, en cuya legislación se establecía la edad penal menor a los 18 años, hubieran llevado a cabo acciones en favor de aquellas personas que teniendo entre 16 y 18 años de edad hubiesen cometido alguna conducta tipificada como delito en la ley penal, que se encontraran procesadas o sentenciadas, y
6. Que las legislaturas de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal hubieran emitido la nueva legislación en materia de justicia para adolescentes.

IV. OBSERVACIONES

Los datos recabados durante las visitas de supervisión se cotejaron con la información proporcionada por las autoridades, los resultados obtenidos, permitieron a esta Comisión Nacional identificar los ámbitos en los cuales no se da cumplimiento a las disposiciones establecidas en la reforma y que se traduce en violaciones a derechos humanos.

La información acerca de las irregularidades detectadas en cada caso está actualizada a la fecha en que se realizó la segunda visita, salvo la información relacionada con la legislación en materia de justicia para adolescentes de cada ámbito, la cual está actualizada al 12 de septiembre de 2006.

Es importante destacar que la información recabada durante las visitas fue asentada en actas circunstanciadas que obran en el expediente respectivo, las cuales, junto con la información proporcionada por las distintas autoridades, fueron remitidas oportunamente a los organismos locales de protección a derechos humanos respectivos para que, en ejercicio de su competencia, determinaran lo procedente.

El número de adolescentes externados de los centros de internamiento para menores a partir del 12 de marzo de 2006, fue de 2,795, divididos de la siguiente forma: 2,610 hombres y 185 mujeres. Sin embargo, debido a la forma en que algunas autoridades proporcionaron esta información, no fue posible establecer con exactitud el número de adolescentes puestos en libertad por que así lo disponía la reforma, de aquellos que la obtuvieron por haber cumplido con la medida de internamiento correspondiente.

Sobre la falta de cumplimiento de las seis disposiciones establecidas en la reforma y que son objeto de este informe, es posible señalar lo siguiente:

A. Falta de externación de menores de 14 años que se encontraban en los centros de internamiento, para ser tratados en libertad.

Respecto a los adolescentes menores de 14 años de edad que permanecían internos al día de la visita respectiva, el universo fue de 45; todos hombres, distribuidos en las siguientes entidades: Baja California Sur, 4; Chiapas, 10; Durango, 2; Guanajuato, 1; Nuevo León, 6; Puebla, 3, uno de ellos tenía 11 años de edad; Quintana Roo, 2, San Luis Potosí, 4, Sinaloa, 4 y Sonora, 9.

Sobre el particular, no escapa a esta Comisión Nacional el hecho de que se presenten casos de adolescentes menores de 14 años que cometieron alguna conducta tipificada como delito en las leyes penales, en los cuales, por las particularidades en que se suscitaron los hechos, como por ejemplo en una comunidad pequeña, o entre los integrantes de una misma familia; el externamiento de los responsables podría generar mayores conflictos. En estos casos, se considera que las autoridades competentes deberán de implementar las medidas necesarias y suficientes para garantizar la integridad del responsable y de las víctimas.

B. Falta de externación de los adolescentes que se encontraban en los centros de internamiento, por haber cometido alguna infracción administrativa o por el denominado estado de riesgo o peligro.

El número de adolescentes que permanecían internos en los centros con estas características fue de 6, divididos de la siguiente manera: 3 hombres y 3 mujeres, en las siguientes entidades: Baja California Sur, 1; Michoacán, 1, el cual ingresó el 10 de junio de 2006 y Nuevo León, 4.

Por otra parte, es importante mencionar los casos de Sinaloa y Durango, en cuyos centros de internamiento de menores, desde una fecha indeterminada, se

encuentran adultos con trastornos mentales en calidad de “abandonados”, de ellos, cuatro están en Sinaloa y uno en Durango.

C. Adolescentes mayores de 14 años que se encontraban en los centros de internamiento, que no cometieron conductas antisociales calificadas como graves.

El total de adolescentes en centros de internamiento que no cometieron este tipo de conductas fue de 32, divididos de la siguiente manera: 27 hombres y 5 mujeres, en las siguientes entidades: Baja California Sur, 5; Coahuila, 3; Chiapas, 2; Guerrero, 8; Michoacán, 3; Quintana Roo, 2; Sinaloa, 4 y Sonora, 5.

D. Internos en los centros de reclusión para adultos, por haber cometido alguna conducta antisocial siendo menores de 18 años, que no fueron trasladados a los centros de internamiento para menores; o hayan sido liberados quienes no hubieran cometido este tipo de conductas.

De acuerdo con el criterio de esta Comisión Nacional, las autoridades responsables de la ejecución de sanciones penales de los estados de Aguascalientes, Coahuila, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán, entidades en cuya legislación se establecía la edad penal menor a los 18 años, son las responsables de realizar los trámites y gestiones para que se lleve a cabo, legalmente, el traslado de los centros para adultos a los centros de internamiento de menores, tanto de los adolescentes menores de 18 años que se encuentran internos en centros de reclusión para adultos, como de aquellos internos que al momento de cometer la conducta antisocial tenían menos de 18 años.

En ninguna de las 15 entidades de referencia, se cumplió cabalmente con la disposición antes señalada, ya que no trasladaron a 1,953 internos: 1,899 hombres y 54 mujeres, los cuales se encontraban distribuidos de la siguiente

forma: Aguascalientes, 26; Coahuila, 147; Durango, 70; Guanajuato, 190; Michoacán, 204; Nayarit, 66; Oaxaca, 52; Puebla, 91; Quintana Roo, 112; San Luis Potosí, 152; Tabasco, 203; Tamaulipas, 300; Tlaxcala, 41; Veracruz, 258 y Yucatán, 41.

Sobre el particular, el director del centro de menores ubicado en la ciudad de Xalapa señaló que en el estado de Veracruz los adolescentes que cometieron una conducta tipificada como delito grave en la legislación federal y que son mayores de 16 pero menores de 18 años, ya ingresan a dicho centro y no a los centros para adultos; sin embargo, se mantiene en centros para adultos a 258 internos que cometieron delitos del fuero común.

Por otra parte, resulta pertinente precisar que los centros de internamiento para menores ubicados en las 15 entidades de referencia no cuentan con las medidas de seguridad para albergar a los internos que serán trasladados de los centros para adultos, ni con las instalaciones para clasificarlos a efecto de evitar, en lo posible, la contaminación entre los adolescentes.

A mayor abundamiento, en los estados de Coahuila, Durango, Michoacán, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz, la capacidad instalada de los centros de internamiento para menores, es insuficiente para albergar a quienes se encuentran internos en los centros para adultos, razón por la cual resulta prioritario adecuar dichas instalaciones, antes de realizar el traslado.

E. Acciones realizadas por los Tribunales Superiores de Justicia de los estados de Aguascalientes, Coahuila, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán, en cuya legislación se establecía la edad penal menor a los 18 años, en favor de aquellas personas que teniendo entre 16 y 18 años de edad hubiesen

cometido alguna conducta antisocial, que se encuentran procesados o sentenciados.

De acuerdo con la información proporcionada por las autoridades de referencia, es posible señalar que ninguna autoridad llevó a cabo acciones a favor de este grupo poblacional.

No pasa desapercibido para esta Comisión Nacional que en dichas entidades, las autoridades judiciales locales, de oficio, debieron aplicar, al momento de la entrada en vigor, la reforma al artículo 18 constitucional en materia de justicia para adolescentes.

En razón de que la reforma constitucional fija la edad penal a partir de los 18 años, la autoridad judicial de estas entidades federativas debió revisar las resoluciones que pesan sobre estos adolescentes y, en su caso, determinar en su favor la aplicación de una medida de tratamiento acorde con la legislación estatal correspondiente, atendiendo al principio de aplicación de ley más favorable.

Respecto a la retroactividad de la legislación penal, la tesis de jurisprudencia XXI.1° J/17, ubicada en el tomo 86-1, octava época del Semanario Judicial de la Federación (SJF), bajo el rubro “En lo que favorezca al reo debe aplicarse la retroactividad de la legislación penal,” señala que “si bien el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone, que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, también debe entenderse tal precepto en el sentido de que si es en beneficio del reo, se debe aplicar la nueva legislación”.

Al no revisar las resoluciones se está violando, en perjuicio de los adolescentes que se encuentren en dichos supuestos, los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica previstos en el artículo 14 constitucional; así como los artículos

9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 15.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, donde se establece que “Si con posterioridad a la comisión del delito, la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello”.

En el caso de los adolescentes beneficiados por la disposición del cambio de la edad penal, que en lugar de imponérselos una pena de internamiento, les corresponde una medida de tratamiento en externación, es obligación de los tribunales de estas entidades, revisar los casos respectivos, sin importar el estado en que se encuentre el proceso o la ejecución de la sentencia que se haya impuesto a los adolescentes.

En este contexto, la Primera Sala de el máximo tribunal de justicia de nuestro país, en la tesis de jurisprudencia 1ª/J. 174/2005, novena época, tomo XXII del SJF, relacionada con la aplicación de la ley más favorable al reo, aun cuando ya esté en ejecución la sentencia, sostiene que “...al entrar en vigor una ley que permita a los sentenciados la reducción de las sanciones impuestas por un delito determinado, su aplicación corresponde a la autoridad judicial, aun cuando ya se esté ejecutando la sentencia, pues la jurisdicción de la autoridad judicial si bien cesa, la misma no se agota, en virtud de que el acto de la reducción de la pena tiene relación directa con la facultad de los jueces para imponer las sanciones, porque al modificarse los límites señalados por el legislador para sancionar un delito, necesariamente debe realizarse una adecuación entre lo ya impuesto y lo que entró en vigor, de ahí que no puede considerarse como una cuestión de ejecución de las penas.”

Sobre el particular, resulta pertinente señalar el caso del Supremo Tribunal de Justicia del estado de Michoacán, en donde el magistrado presidente, fundamentó su negativa para atender la solicitud de información, bajo el argumento de que

esta Comisión Nacional carece de competencia para intervenir en asuntos jurisdiccionales.

F. Entidades en las que el Congreso local no ha aprobado la nueva legislación en materia de justicia para adolescentes: Chiapas, estado de México, Guerrero, Michoacán, Morelos y Yucatán.

No pasa desapercibido para esta Comisión Nacional, el hecho de que los Congresos locales de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ya aprobaron la legislación en esta materia.

En el caso de la Federación, si bien el artículo segundo transitorio del decreto respectivo no establece un plazo para el cumplimiento del mismo, sería conveniente que a la brevedad posible la Cámara de Diputados analice la propuesta que le fue enviada por el Senado de la República el 25 de abril de 2006, la discuta y, en su caso, apruebe la ley correspondiente.

Asimismo, en el ámbito federal y del Distrito Federal es necesario que las autoridades de ambas instancias den celeridad al proceso para la posible transferencia de personal, internos, instalaciones y recursos por parte del Gobierno Federal al Gobierno del Distrito Federal para la cabal operación del sistema de justicia para adolescentes.

Finalmente, cabe señalar el hecho de que en 23 entidades federativas: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit,

Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, solo existe un centro de internamiento para adolescentes, lo cual dificulta las visitas de sus familiares y puede ocasionar que se interrumpa el vínculo de la familia con el adolescente, factor esencial para su desarrollo, en el caso de que la familia sea un elemento positivo para él, ya que no participan en las terapias y pláticas organizadas por personal técnico.

Con base en lo antes expuesto, esta Comisión Nacional estima necesario llamar la atención de las autoridades competentes y de la sociedad en general sobre las violaciones a derechos humanos en contra de los adolescentes en conflicto con la ley penal, por las omisiones en la aplicación de la reforma de referencia, que contravienen lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en la materia ratificados por nuestro país.

Con el propósito de que se emprendan las acciones necesarias para evitarlas, a continuación se exponen las siguientes:

V. CONCLUSIONES

PRIMERA. En los estados de Baja California Sur, Chiapas, Durango, Guanajuato, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora, las autoridades competentes deben revisar los expedientes, a fin de agilizar las gestiones y los procedimientos para externar legalmente, a los 45 menores de 14 años que se encuentran en los centros de internamiento, para ser tratados en libertad y no volver a ingresar adolescentes en estas condiciones, garantizando en todo tiempo la integridad de los responsables y de las víctimas.

SEGUNDA. En los estados de Baja California Sur, Michoacán y Nuevo León, las autoridades competentes deben revisar los expedientes, a fin de agilizar las

gestiones y los procedimientos para externar legalmente, a los 6 adolescentes que se encuentran en los centros de internamiento por haber cometido alguna infracción administrativa o por el denominado estado de riesgo o peligro, y no volver a permitir el ingreso de adolescentes con estas características.

TERCERA. En los estados de Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Quintana Roo, Sinaloa y Sonora, las autoridades de prevención y readaptación social, deben revisar los expedientes a fin de agilizar las gestiones y los procedimientos para externar legalmente, a los 32 adolescentes que se encuentran en los centros de internamiento y que no cometieron conductas antisociales calificadas como graves, y no volver a ingresar adolescentes con estas características.

CUARTA. Con relación a los adultos con trastorno mental que se encuentran en calidad de abandonados en los centros de menores de Sinaloa y Durango, es necesario que las autoridades competentes tomen las medidas necesarias para que sean trasladados a una institución que cuente con los servicios necesarios para la atención de la discapacidad que presentan.

QUINTA. Las autoridades responsables de la ejecución de sanciones penales de los estados de Aguascalientes, Coahuila, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán, deben realizar los trámites y gestiones para que se lleve a cabo legalmente el traslado a los centros de internamiento de los 1,953 adolescentes menores de 18 años, así como de los internos que al momento de cometer la conducta antisocial tenían menos de 18 años, y que actualmente se encuentran en centros de reclusión para adultos.

SEXTA. Es necesario que en los estados de Aguascalientes, Coahuila, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán, se implementen las medidas de seguridad de los centros de internamiento de menores, para estar en condiciones de albergar a los internos provenientes de los centros de reclusión para adultos, y se adecuen las instalaciones con la finalidad de clasificarlos a efecto de evitar, en lo posible, la contaminación entre la población.

SÉPTIMA. Es prioritario que en los estados de Coahuila, Durango, Michoacán, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz, se adecuen las instalaciones de los centros de internamiento de menores, a efecto de que cuenten con la capacidad necesaria para albergar a los internos provenientes de los centros de reclusión para adultos.

OCTAVA. Se hace un atento exhorto a las autoridades competentes que correspondan de los estados de Aguascalientes, Coahuila, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán, en cuya legislación se establecía la edad penal menor a los 18 años para que, de acuerdo con el principio de retroactividad que prevé el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado contrario sensu, analicen y determinen los casos de aquellos adolescentes que están sujetos a proceso o fueron sentenciados, y que se encuentren en la hipótesis del nuevo sistema de justicia para adolescentes.

NOVENA. Se hace un atento exhorto a los Congresos de los estados de Chiapas, estado de México, Guerrero, Michoacán, Morelos y Yucatán, para que agilicen los trabajos legislativos necesarios, con la finalidad de aprobar a la brevedad posible la nueva legislación en materia de justicia para adolescentes.

DÉCIMA. Se hace un atento exhorto a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, para que agilice los trabajos legislativos necesarios, con la finalidad de analizar la propuesta que le fue enviada por el Senado de la República, la discuta y, en su caso, apruebe a la brevedad posible la nueva legislación en materia de justicia para adolescentes.

DÉCIMA PRIMERA. Se hace un atento exhorto a las autoridades de los Gobiernos Federal y del Distrito Federal para que den celeridad al proceso para la posible transferencia de personal, internos, instalaciones y recursos por parte del Gobierno Federal al Gobierno del Distrito Federal para la cabal operación del sistema de justicia para adolescentes.

DÉCIMA SEGUNDA. En los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, las autoridades competentes deberán analizar la posibilidad de construir más centros de internamiento para adolescentes, que deberán ser distribuidos geográficamente.

DÉCIMA TERCERA. El problema del sistema integral de justicia para adolescentes no radica en su fundamentación sino en su implementación, en lograr su verdadera efectividad y garantizar el respeto de los derechos humanos de este grupo vulnerable. En este sentido, las autoridades deben tener presente que un requisito para articular con éxito la reforma constitucional es la capacitación especializada destinada a policías, agentes del Ministerio Público, jueces y personal técnico encargado de la reinserción social de los adolescentes; así como de defensores públicos, personal de seguridad y custodia, y directivos de los centros de internamiento, para que en el desempeño de sus facultades y funciones, observen todas las garantías en materia de justicia para adolescentes.

ANEXO 1
FECHA EN QUE SE REALIZARON LAS VISITAS DE SUPERVISIÓN

ENTIDAD	No. DE CENTROS DE MENORES	PRIMERA VISITA	SEGUNDA VISITA
Aguascalientes	1	Mayo 9	Agosto 21
Baja California	4	Abril 23 y 24	Agosto 8 y 11
Baja California Sur	1	Abril 25	Agosto 10 y 11
Campeche	1	Mayo 30	Agosto 29 y 30
Coahuila	4	Mayo 16 y 18	Agosto 28 y 31
Colima	1	Mayo 9	Agosto 15 y 16
Chiapas	1	Mayo 9	Agosto 22 y 23
Chihuahua	3	Abril 24 y 25	Agosto 14 y 16
Distrito Federal		-.-	-.-
Durango	1	Abril 24	Agosto 15 y 16
Estado de México	1	Abril 19	Agosto 7 y 8
Guanajuato	1	Abril 25	Agosto 16 y 17
Guerrero	1	Mayo 17	Agosto 15 y 16
Hidalgo	1	Abril 19	Agosto 24 y 25
Jalisco	2	Mayo 9	Agosto 16 y 17
Michoacán	1	Abril 20	Agosto 8 y 9
Morelos	1	Mayo 16	Agosto 17
Nayarit	1	Mayo 9	Agosto 21 y 22
Nuevo León	2	Mayo 22	Agosto 21 y 22
Oaxaca	1	Mayo 2	Agosto 29 y 30
Puebla	1	Abril 20	Agosto 11
Querétaro	1	Abril 24	Agosto 15
Quintana Roo	1	Mayo 16	Agosto 22 y 23
San Luis Potosí	1	Mayo 10	Agosto 22 y 23
Sinaloa	1	Abril 24	Agosto 8
Sonora	4	Abril 24 y 25	Agosto 15 y 17
Tabasco	2	Mayo 16	Agosto 8 y 9
Tamaulipas	5	Mayo 23, 24, 30 y 31	Agosto 23, 24, 25, 29, 30 y 31
Tlaxcala	1	Mayo 19	Agosto 22 y 23
Veracruz	1	Abril 21	Agosto 9 y 10
Yucatán	1	Mayo.26	Agosto 24 y 25
Zacatecas	1	Abril 26	Agosto 17
Ámbito federal	6	Abril 6 y 7	Agosto 7 ,8,9 y 10
TOTAL	55		