

INICIATIVAS PARA LA CREACIÓN DE UNA LEY FEDERAL  
DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL  
PARA ADOLESCENTES EN MÉXICO \*

Angélica de la Peña Gómez

Esta ponencia plantea, de manera muy general, los lineamientos de lo que tiene que ser el sistema integral de justicia para adolescentes, que se desprende de la reforma al Artículo 18 Constitucional. A la fecha 22 congresos locales han aprobado ya esta reforma. En los próximos días seguramente tendremos la posibilidad de informar sobre la declaración de la misma, en los términos del Artículo 135 Constitucional, para que sea inscrita en el *Diario Oficial de la Federación*. A partir de este proceso se sustituyó el párrafo cuarto del Artículo 18 y, además, se adicionaron los párrafos quinto y sexto.

Las características generales de este sistema otorgan a las y los adolescentes que han cometido una conducta tipificada como delito las garantías del debido proceso, que están inscritas en el Artículo 20 Constitucional, más algunas otras que deben ser reconocidas por ser personas menores de edad en función del *interés superior de la infancia*.

Son considerados como adolescentes las personas que tienen entre 12 y 18 años incumplidos, en referencia a lo que establece el Artículo 2 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Esa definición conceptual refiere que este sistema sólo va a ser aplicado a las personas que se consideran adolescentes. Por lo tanto, se considera a las y los adolescentes como responsables de sus actos ilícitos.

---

\* La autora es Diputada Federal de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, ponencia presentada durante el Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Monterrey, Nuevo León, octubre de 2005.

La visión que hay que remontar es la inimputabilidad, inscrita de manera muy estrecha al seguir catalogando a las personas menores de 18 años como incapaces. Vamos a encontrar esta visión en la legislación, tanto en el ámbito federal —que poco a poco estamos reformando— como el local; en ella existen capítulos o títulos que se refieren a los *menores* como *incapaces*; ¿por qué las niñas y los niños tienen que continuar siendo vistos como incapaces? Este enfoque confronta sus derechos humanos; nos parece que cuando llegan a cierta edad, en función de su desarrollo cognoscitivo, los niños van asumiendo, poco a poco, la responsabilidad frente a sus actos; son personas inteligentes, no individuos incapaces, a menos que eventualmente sufran alguna discapacidad mental; aun así, los niños con este tipo de problema han aprendido, con base en una educación especial, que pueden educarse y prepararse para enfrentar la vida.

Sin embargo, estamos hablando de personas normales y, por tanto, cuando los definimos como ininputables, estamos ofendiendo su sentido común y su inteligencia. Sí tomamos en consideración que las niñas, los niños y los adolescentes son sujetos de derecho, la exigibilidad de esos derechos lleva implícito el reconocimiento y respeto de los derechos de los demás.

La responsabilidad va inscrita en función del propio desarrollo del niño. Hoy un adolescente es juzgado no con base en su conducta, sino en su personalidad, en su aparente grado de “peligrosidad”, en función de prejuicios —por su forma de vestir, si viene con el pelo rapado, si está tatuado, si vive en situación de pobreza, si está en situación de calle, entre otros—. Si caminan de noche por las calles, los adolescentes son detenidos, porque de acuerdo con el criterio de los policías, “algo traman”. Se cuestiona su derecho de libre tránsito, reconocido a todas las personas; si van vestidos como *cholos*, seguramente van o pueden cometer un delito, entonces hay que detenerlos por sospechosos, antes de que lo cometan.

Se persigue siempre al adolescente en función de prejuicios; es un niño pobre, entonces seguramente va a cometer un delito, porque la situación de pobreza va inexorablemente ligada a la delincuencia; el niño no sólo tiene que luchar contra la pobreza sino contra los prejuicios que derivan de ser pobre y perseguido. Esa situación oprobiosa va a cambiar a partir de la reforma constitucional.

Existe también un sistema de discriminación de la pobreza; con base en éste, por ser pobre o humilde se es objeto de represión. La inmensa

mayoría de quienes están en los consejos tutelares son “chavos” pobres. Los hijos de familias pudientes, de familias con papá y mamá, familias aparentemente nucleares “muy bien integradas”, no van a dar a un consejo tutelar.

El Sistema de Justicia Integral para Adolescentes es autónomo del sistema penal para adultos. Cuando en el debate se plantea que estamos tratando a los adolescentes infractores con base en un sistema de justicia derivado del sistema de adultos existe una equivocación. Lo que estamos haciendo y en lo que estamos trabajando es en la construcción de un sistema distinto al de los adultos, de otra forma sólo bajaríamos la edad penal. Esto pasa ya en 14 estados de la República en los que, a partir de los 16 años de edad, los jóvenes son considerados, sin serlo, penalmente como adultos.

Este nuevo sistema implica crear órganos e instituciones diferentes a los que existen en el sistema para adultos; sistemas especializados y específicos que tomen en consideración los derechos humanos de las niñas, los niños y los adolescentes y, por tanto, sean constituidos a partir de una justicia integral para adolescentes.

No podemos dejar de observar la función holística que los derechos de la niñez tienen a partir de la Convención Internacional de los Derechos de la Niñez (CDN). Esa visión ubica cada uno de los derechos en principios rectores que garantizan su promoción, participación y prevención.

Cada uno de los derechos está también sustentado en principios que no permiten la discriminación bajo ninguna índole o circunstancia; se establece el derecho a vivir en familia como el espacio primordial de desarrollo (cualquier tipo de familia) y tener derecho a una vida libre de violencia; asimismo, la corresponsabilidad de los padres, tutores o quienes estén al frente del niño o niña, con la sociedad y el Estado.

Es muy importante recordar que el Artículo 4o Constitucional garantiza el reconocimiento de los derechos de las niñas y los niños, y también que define como una obligación de los padres, tutores y custodios garantizar el goce de esos derechos, y que el Estado y la sociedad tienen que crear las condiciones sociales para que aquellos puedan responder a esa exigencia cuando tienen la responsiva de un niño o una niña.

Tomamos en consideración, además, a partir de la CDN, una serie de directrices y reglas que están inscritas fundamentalmente en el ámbito de la prevención del delito y la impartición de la administración de justicia especializada para adolescentes privados de libertad.

En caso que el adolescente tenga que soportar una acción punitiva, después del cumplimiento de un proceso, incluyendo la privación de la libertad por haber cometido un delito grave, tenemos que crear condiciones especiales y específicas para que pueda estar internado, tomando en consideración que la sanción punitiva tiene como objetivo la rehabilitación y la pronta reinserción social.

En este proceso es muy importante la participación de instituciones educativas, instituciones de educación superior, porque se tienen que formar especialistas en derechos humanos de la niñez y la adolescencia; abogados que sean los futuros defensores de oficio, ministerios públicos —diferentes a los que tenemos—, policías especializadas, jueces especializados; es decir, el personal que debe ser capacitado de manera distinta a partir de esta visión holística, respecto a que el adolescente infractor tiene que pasar por ese proceso lo más pronto posible, para que pueda ser una persona normal que goce de derechos, y que la situación de afrenta a las leyes que vivió simple y sencillamente quede como un mal referente de su vida y no como una la amenaza de un cambio de rumbo drástico en su vida.

Ahora la intervención judicial se limita a lo mínimo posible, no interferir con los derechos fundamentales de los adolescentes, la proporcionalidad en la respuesta en relación con las circunstancias del delito. No obstante, la construcción de este nuevo sistema requiere de la participación de expertos que incorporen la experiencia que se tiene en los países de la región, para lograr esa aspiración que han alcanzado quienes han trabajado desde distintos ámbitos de la sociedad —el legislativo, las universidades, las organizaciones no gubernamentales o los ámbitos de gobierno—. Es necesario que México efectivamente cumpla con estos preceptos que se han convertido ya, en función del Artículo 133, en Ley suprema de toda la nación y que los jueces deben aplicar.

En la ley se establecen sanciones alternativas a la privación de la libertad. No obstante, aún cuando ya existen las medidas alternativas en nuestro sistema penal, no se aplican y es un problema tratar de resolver las dificultades que se tienen en los reclusorios para adultos.

Con la creación de este sistema tendremos condiciones para demostrar las bondades de las medidas alternativas, sin adentrarnos en tanta discusión y en los problemas terribles derivados de un sistema penal obsoleto y corrupto, cuyas resoluciones deben remontar una gran cantidad de intereses de todo tipo.

Incluso vamos a tener condiciones para mostrar la pertinencia de un sistema que puede determinar medidas alternativas que realmente ayuden al joven que ha cometido un delito no grave a que salga del atolladero rápido, y pueda concentrarse en la reconstrucción de su educación, su formación, de alternativa de vida, y se sienta útil e integrado. Es decir, no podemos hablarle a un niño, a un adolescente de derechos si permanentemente los estamos violentando; el sistema actual es violatorio de sus derechos.

Debemos establecer con claridad cuáles son los delitos graves. En principio tenemos el parámetro del código penal federal, y los códigos penales y de procedimientos de las entidades estatales. Para evitar la discrecionalidad del juez, en la discusión para concretar la ley federal debemos definir con toda certidumbre el catálogo de delitos graves a los que el juez va a tener que atenerse. La aspiración del legislativo es definir con toda certidumbre cual es el catálogo de los delitos graves, para que efectivamente no se cometa una arbitrariedad contra el adolescente.

Hay una diferenciación etérea de los grupos de edad, hemos dicho que de 12 años cumplidos a los 18 años no cumplidos. Tenemos que resolver, como lo dice el Artículo 18 Constitucional, que los adolescentes de 12 y menos de 14 años no sean privados de su libertad y, en concordancia con lo que establece ese artículo, para quienes tienen 14 años cumplidos y menos de 18, se respeten con puntualidad todas las fases del proceso judicial, desde su inicio hasta que cumplan su sanción, tomando en consideración siempre el interés superior del adolescente.

Por supuesto, mencionando de manera enfática que no debe haber ninguna discriminación, exclusión o límite de estos derechos. Tenemos en la constitución mexicana un artículo muy importante que nos pone a la vanguardia respecto de otras constituciones en el mundo; es el Artículo 1o Constitucional. Lo considero un referente indispensable.

La propuesta de ley plantea el sistema de justicia, los derechos y garantías, los órganos del sistema, su coordinación, el procedimiento, las sanciones, su ejecución y los recursos. La disposición de orden general es que es una ley de orden público y de observancia general en el ámbito federal; esta ley se aplica, a nivel federal, a toda persona a la que se le impute haber cometido un hecho tipificado como delito en las leyes penales, mientras sea mayor de 12 y menor de 18 años.

En el cuerpo del sistema de esta nueva ley se define con toda claridad cual es el objeto de la ley, que no es convertir una ley que pueda ser

aplicable cuando un joven cometa una falta administrativa o una afrenta a la ley civil.

Toda persona que siendo menor de 12 años de edad se le atribuya haber cometido algún ilícito o una conducta tipificada como delito en las leyes penales, estará exenta de responsabilidad en los términos de la nueva ley. Cuando eventualmente exista el caso de un niño o niña menor de 12 años que cometa un delito grave, en concordancia con el Artículo 18 Constitucional, éstos no van a ser privados de su libertad y pasarán a ser atendidos por las instituciones de asistencia social.

Es importante concebir todos los aspectos relevantes alrededor de los derechos de la niñez, por lo que una de las cualidades más importantes de la discusión es que se pone a debate la situación alrededor de los derechos de los niños y las niñas, su goce o no, de cuáles sí goza y de cuáles carece.

Un niño que no disfruta el derecho al amor, al juego, a ser tendido y protegido, a ser escuchado, aún cuando goce de salud, alimentación y vivienda, es un niño que tiene carencias, es un niño al que no le están cumpliendo, bajo los preceptos de la CDN; por eso es muy importante la discusión que se va a dar a nivel nacional, porque va a poner en la mesa de la discusión y en la agenda política el debate entre justicia y democracia en relación a los derechos de la niñez.

Como dice Emilio García Méndez, la Convención Internacional de los Derechos del Niño es la Revolución Francesa 200 años después. Efectivamente, eso es, una verdadera revolución en la que los niños y las niñas no son tratados como objetos.

Existe una responsabilidad inherente al aceptarse que los derechos de la niñez son derechos humanos. Esta discusión va a ser muy importante, porque nos motiva a hablar sobre cuestiones sustanciales para no salirnos hacia planteamientos colaterales, a veces bizantinos, que tratan de ocultar o eludir la responsabilidad. La realidad es que hoy los adolescentes e incluso los niños, a partir de los 6 años pueden ir al consejo tutelar —con base en la ley que existe en Aguascalientes— o de los 7 u 8 años —como en el caso de Tamaulipas—.

Hay que entrar a la verdadera *litis* del asunto, más allá que discutamos la dogmática penal, la hermenéutica, hay que poner el dedo en el renglón, estamos frente a una simulación que tenemos que resolver; porque los niños y las niñas que se encuentran en el consejo tutelar están en prisión sin ninguna garantía, y son tratados en muchas ocasiones de forma

inhumana y degradante, en permanente maltrato. No es sólo porque las personas no hagan lo propio sino porque las leyes tutelares amparan estas injusticias y la situación irregular. Es esencial que alcancemos este gran avance en el país, esta tutela plena entre las garantías individuales inscritas en la Constitución y los derechos humanos.

Para finalizar quiero decir que la ley que dictaminaremos se inscribe en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los Tratados Internacionales en vigor y la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, título cuarto, que define el derecho al debido proceso de los adolescentes que infringen la ley penal.

Los principios rectores del sistema son: el interés superior del adolescente, sus derechos y garantías, la protección integral del adolescente, la desjudicialización, la mínima intervención, la especialización, la celeridad procesal, la flexibilidad, la proporcionalidad y racionalidad para la determinación de sanciones, y la reintegración social y familiar.

Las personas menores de 18 y mayores de 12 años de edad, son considerados responsables de infringir la ley penal, se define quienes están exentos de responsabilidad. En la iniciativa, la propuesta es que la sanción de la privación de la libertad de 3 años sea aplicable a quienes son mayores de 14 años cumplidos y menores de 16, y la de 5 años a quienes tienen entre 16 años cumplidos y 18 no cumplidos. Es importante señalar que la incidencia de delitos relacionados con los adolescentes de la franja de entre 14 y menos de 16 años es mucho menor que la de los mayores de 16 y menores de 18 años.

Parte medular del debate va a ser el nuevo paradigma de la CDN que enfrenta a toda la humanidad cuando define que las niñas y los niños no son grupos vulnerables y que tienen que ser protegidos a partir de conceptos derivados de los principios de la doctrina de protección integral, que es justamente la teoría filosófica jurídica de la Convención.

Quiero mencionar de manera particular la protección de los derechos de las niñas, que sigue siendo discriminadas por edad, por género, por ser indígenas, por ser pobres, por hablar diferente. Este tipo de debates debe permear en toda la sociedad, porque queremos crear mejores condiciones de vida para los niños y las niñas, y no dejar la discusión sólo en el ámbito de quienes somos activistas por los derechos humanos de la niñez.

Cada día un niño puede quedar verdaderamente dañado o frustrado en términos de sus aspiraciones y sus posibilidades; en ese sentido, es

necesario crear las condiciones para que se respete su dignidad y tenga la posibilidad de desarrollar libremente su personalidad. Concluyo reivindicando el lema de José Martí: “hay que hacer todo lo que tengamos que hacer para que los niños sean felices desde ahora”.