

## INTRODUCCIÓN

El 12 de diciembre de 2005 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una trascendental reforma al artículo 18 de la Constitución de la República que ordena la creación, en la Federación y en las entidades federativas, de un sistema integral de justicia para adolescentes. Se trata de una de las modificaciones más importantes al sistema de justicia nacional en los últimos años, que transforma de manera definitiva nuestra concepción de la infancia y la relación de ésta con la justicia, replantea la manera en que los adolescentes se vinculan con el ordenamiento jurídico, rediseña su relación con el sistema punitivo del Estado y exige la construcción de un sistema de responsabilidad para adolescentes configurado como protección jurídica especial concretizado a través de un sistema de justicia que incluya órganos, normas y procedimientos específicos.

Entre otras reglas y principios, la norma constitucional reformada definió y homologó en todo el país la denominada edad penal a los 18 años; instituye un sistema integral de justicia aplicable a las personas de entre 12 años cumplidos y menos de 18; ordena la creación de instituciones, tribunales y autoridades especializadas en la procuración e impartición de justicia para adolescentes; establece la garantía del debido proceso a favor de los menores de edad y la independencia entre las autoridades que efectúen las remisiones y aquellas que impongan las medidas; considera de aplicación preferente las formas alternativas de justicia; fija la necesaria proporcionalidad de las medidas que se dicten como sanción a los adolescentes, y ordena que el internamiento sólo se aplique como medida extrema, por el tiempo más breve que proceda y únicamente a los mayores de 14 años por la comisión de delitos graves. Todo ello con el fin de proteger integralmente a los niños y adolescentes y velar por su interés superior.

Esta reforma constitucional obligó a los estados de la República a crear sistemas de justicia especializados para adolescentes en sustitución de los sistemas tutelares que, con mayor o menor intensidad, existían en todo el país para atender a los menores de edad que cometían delitos. Estos sistemas tutelares contaban, entre sus características básicas, las siguientes: eran sistemas administrativos; no garantizaban los derechos que conforman el debido proceso a quienes llegaban a ser parte del mismo, ya que en su normatividad no se regula-

ba con precisión el procedimiento de responsabilidad que se debía seguir a los adolescentes acusados de cometer delitos, excluyéndose, incluso expresamente, en algunas experiencias, cualquier remisión a las normas de derechos sustantivos y procesales válidos para adultos; no regía el principio de presunción de inocencia; las medidas prioritarias en el trato con la infancia infractora eran las privativas de libertad; el juez de menores tenía amplia discrecionalidad al momento de imponer las medidas haciéndose proclive la elección arbitraria de las mismas; las sanciones podían ser no proporcionales al delito cometido; se autorizaba privar de libertad a niños que no hubieren cometido delitos, con el solo hecho de verificar que estaban en lo que estas leyes denominaban “situación de riesgo”. Esta última confusión, aunada a las inconsistencias jurídicas anteriores, hizo que las instituciones de “menores” fueran lugares que albergaban niños excluidos de los beneficios sociales básicos, ya que los niños incluidos, es decir, los que gozaban de soporte económico, jamás arribaban a los consejos. Esta realidad, comprobable en todas estas instituciones, llevó a afirmar que cuando estas leyes señalaban el término “menores” estaban haciendo referencia a los pobres, marginados y excluidos. Además, debido a la escasa consideración a lo jurídico y, concretamente, a las normas que establecen límites a la intervención del Estado sobre las personas, el sistema tutelar era, en la práctica de la justicia local, una función simbólica e, incluso, menor. En el fondo del sistema estaba una idea de la infancia que concebía a ésta como objeto de compasión y represión y no como sujetos de derechos.

Al establecer la obligación de crear leyes integrales de justicia para adolescentes, la Constitución fijó principios orientadores y normas que funcionan como guía de los nuevos sistemas. Como pilares fundamentales de ellas están el reconocimiento de los niños como sujetos de derechos, la definición concreta de los límites de edad de la niñez y la adolescencia, los principios del interés superior de la infancia, protección integral y desarrollo progresivo, y la consideración de que los mismos tienen, junto con los derechos que poseen todas las personas, un conjunto de derechos especiales que conforman su estatus jurídico especial. Los adolescentes son reconocidos como sujetos de derechos, titulares de los mismos derechos que los adultos más los que por su condición de estar creciendo les confiere la propia sociedad. En virtud de estas normas, que imponen reglas de trato a los niños pero también límites a la intervención del Estado sobre ellos, lo único que justifica la reacción coactiva, es decir, el funcionamiento del sistema de responsabilidad penal, es la comisión de un ilícito tipificado como delito en la ley penal. El Estado no puede intervenir coactivamente, privar de su libertad a un adolescente o incoarle un procedimiento penal con el pretexto de protegerlo, si éste no ha cometido un delito. Esta idea de la

infancia y la consideración de la obligación y función que el Estado tiene de prevenir el delito, asegurar la paz social y defender a la sociedad de la criminalidad, encauzará la configuración y diseño del sistema de justicia para adolescentes que regirá en todo el país en los próximos años.

Precisamente porque niños y adolescentes deben estar sujetos, en todos los aspectos de su desarrollo, a regulaciones especiales, la reforma exige construir un sistema de responsabilidad penal que atienda exclusivamente a aquellos que son acusados de cometer delitos configurando un proceso diferente al de los adultos. El presente trabajo es un análisis sobre las leyes que en los estados de la República se han dictado en desarrollo de los principios consagrados en el artículo 18 de la Constitución de la República y las diversas respuestas, normativas e institucionales, que a la problemática de la delincuencia juvenil han conformado después de ella. La norma básica, que estableció un programa normativo vinculante, mínimo y susceptible de ser ampliado en beneficio de los derechos de los adolescentes, ha dejado a los estados el establecimiento de las normas de desarrollo que consideren más convenientes, de acuerdo con sus realidades y problemas locales, en el diseño de sus sistemas de justicia para adolescentes. La Constitución impuso reglas y principios generales pero dejó en entera libertad a los estados para que, basándose en ellas, construyan sus sistemas de responsabilidad especializados mismos que constituyen, desde perspectiva histórica, una recreación de la atención que dan a los niños que cometen delitos.

El capítulo primero lo dedicaremos a analizar cuáles son los fundamentos del sistema de justicia especializado en adolescentes, la noción que se ha conformado sobre el mismo, las bases que lo sostienen que, como se sabe, abarca componentes orgánicos, sustantivos, procesales y de ejecución, y sus objetivos y fines. Subrayaremos que el nuevo sistema de justicia para adolescentes se orienta por la denominada doctrina de la protección integral. Como se sabe, México es el último país de Latinoamérica en adoptar esta doctrina cuyas líneas fundamentales están contenidas en los documentos y normas de los tratados de derechos humanos aprobados por la comunidad internacional. El resto de los países de América Latina ya adoptaron en sus leyes los principios básicos de esta ideología empezando por Brasil con su Estatuto del Niño y del Adolescente en 1990, y Costa Rica, algunos años después. En nuestro país, sin dejar de reconocer importantes avances legales después de 1990, el impacto de la Convención de los Derechos del Niño no ha sido real en los años anteriores y sólo se ha tornado efectivo con la reforma de 2005.

En el segundo capítulo abordaremos el tema de los sujetos del sistema integral de justicia para adolescentes, el tratamiento que se debe dar a los niños, la división por grupos etéreos dentro del sistema y sus consecuencias, la regla

sobre la presunción de minoridad y el ámbito de aplicación a los adultos del régimen de adolescentes. En el tercer capítulo nos detendremos a analizar el significado de los principios constitucionales que rigen en la materia: el respeto a los derechos del adolescente; el interés superior del adolescente; la protección integral del adolescente; la formación integral del adolescente, así como la reinserción del adolescente a su familia y comunidad.

En el capítulo cuarto nos referiremos a los órganos especializados en la materia para analizar la forma en que se ha diseñado y conformado la justicia para adolescentes en el país desde el punto de vista orgánico, cuestión que es de vital importancia para la efectividad del sistema ya que su adecuada aplicación y, en general, el cumplimiento de sus fines, depende de que a cargo del mismo estén personas debidamente capacitadas en derechos de los niños y justicia penal. El capítulo quinto lo dedicamos a analizar el principio del debido proceso y la forma en que las diversas legislaciones locales han procedido a conformar procesos con las debidas garantías para evitar la discrecionalidad y arbitrariedad en el juzgamiento. Para comprender la importancia de lo anterior, es importante tomar en cuenta que la reforma al artículo 18 eliminó la figura paternal del juez que ejerce funciones asistenciales o sociales o que ejecuta política social en general, característico del modelo tutelar, y ordenó establecer órganos que, además de ser independientes e imparciales, realicen funciones jurisdiccionales y que, como tal, no tengan facultades omnímodas sino que estén limitados, principalmente, por los derechos que todas las personas tienen dentro de un proceso justo. El adolescente imputado y acusado de la comisión de delitos debe gozar de todas las garantías sustantivas y procesales que otorga la Constitución de la República en materia de proceso penal más las garantías especiales que corresponden a la edad del imputado y que hacen al proceso jurisdiccional parte de un sistema especializado. Sólo se aprecia la magnitud de este cambio si se considera la forma en que en toda la historia jurídica del país han sido tratados los adolescentes y niños por las propias leyes, por ello, en la construcción de los nuevos sistemas, fundamental será hacer reales y efectivos los derechos y, a través de ellos, evitar la criminalización de la pobreza, produciendo que exista en el país una justicia para menores de edad que pase de ser simbólica a ser real. Se trata de una de las principales transformaciones operadas por el nuevo sistema: el tránsito de un sistema jurídico de ficción o simbólico a un verdadero sistema de justicia juvenil.

Junto con el proceso penal especial para adolescentes y en virtud del principio de intervención mínima que rige al sistema que exige que se resuelvan el menor número de casos en el nivel judicial, la reforma ha previsto el uso prioritario de fórmulas desjudicializadoras para cumplir con la regla de no intervenir

ción como la mejor respuesta ante la comisión de delitos por parte de adolescentes, pero también para mandar un mensaje educativo al infractor, dar entrada a la participación de la víctima, solucionar el conflicto de forma breve y eficaz y evitar el estigma del enjuiciamiento. A analizar estas formas anticipadas de terminación de los procesos dedicaremos el sexto capítulo. Entre las medidas desjudicializadoras que los sistemas locales de justicia para adolescentes han introducido están la conciliación, la mediación, la suspensión del proceso a prueba, el criterio de oportunidad reglado y la remisión. Nos parece importante subrayar que en algunas leyes locales estas formulas están configuradas como un auténtico derecho, es decir, el adolescente tiene derecho, por su calidad de estar en desarrollo, a no ser llevado a juicio y que éste únicamente se efectúe cuando han sido agotadas todas las instancias existentes para evitarlo. Con este principio constitucional y con la regulación que de él han hecho los estados se hace patente que en el sistema de justicia para adolescentes la reacción ante hechos delictivos cometidos por éstos debe prever medidas alternativas al proceso y a la medida coactiva. Este principio de política criminal es una forma de reacción ante las conductas ilícitas cometidas por adolescentes, que además de reflejar la posición estatal frente a las mismas, pretende desjudicializar los conflictos y responsabilizar a los sujetos de sus conductas, atender a la víctima incorporando elementos compensatorios y hacer que los conflictos se resuelvan en un espacio de diálogo y comprensión entre los participantes del mismo.

En el capítulo séptimo analizaremos el régimen de las medidas, quizá la cuestión más representativa de la justicia juvenil. El nuevo sistema renuncia a imponer medidas sin garantizar derechos. Además, establece que la finalidad de éstas debe ser pedagógico, educativo y resocializador y que, como todas las sanciones que implican restricción de derechos, sean racionales, proporcionales y determinadas. Pero la Constitución no sólo establece la finalidad de las medidas y sus características básicas. Convierte al tipo de medidas que se pueden imponer a los adolescentes, cuando son responsables de conductas delictivas, una de las bases del sistema. La propia norma básica obliga a establecer un amplio catálogo de sanciones dirigidas a la reinserción de los jóvenes a su familia y a la sociedad. Sanciones diversificadas, en las que una de ellas será la privación de la libertad, para que deje de ser la sanción central, y se convierta en excepcional o subsidiaria. El reto, en este tema tan importante, es regular un sistema en el que el encierro no sea la única ni la principal respuesta ante la conducta delictiva de los adolescentes. Algunas de las medidas que los nuevos sistemas han regulado son la amonestación, la advertencia, la prestación de servicios a la comunidad, la reparación de los daños a la víctima y la libertad

asistida, además de otro tipo de sanciones en forma de órdenes de orientación y supervisión. Así se pretende lograr la minimización de la violencia o de la respuesta coactiva del Estado y, en general, adecuar la respuesta punitiva al desarrollo de las personas.

En materia de ejecución de medidas, cuestión que analizaremos en el octavo capítulo, algunos sistemas han avanzado creando jueces de ejecución de sanciones, encargados de supervisar, vigilar, controlar y evaluar la legalidad y el cumplimiento de las sanciones penales juveniles. Asimismo, varios estados están en el proceso de elaboración de una ley o reglamento de ejecución de sanciones en materia juvenil y, otros más, construyendo o adecuando los centros de internamiento o de medidas alternativas para cuidar los derechos de aquéllos.

Este trabajo no deja de considerar que el nuevo artículo 18 de la Constitución de la República se halla ubicado en un contexto más general relacionado con una concepción del Estado de derecho, la política criminal del Estado, la forma en que éste responde o hace frente a los delitos cometidos por los adolescentes, la diferenciación entre los problemas sociales y los conflictos jurídicos que padecen los menores de edad, la confección de un distinto paradigma de los derechos de la infancia, el cambio en nociones como imputabilidad o inimputabilidad, y el replanteo de las políticas públicas relacionadas con la infancia que, en cuanto política pública moderna, no significa otra cosa que la coordinación de esfuerzos entre el Estado y la sociedad civil. Tampoco desconoce, en fin, que la implementación del sistema tiene vertientes difíciles y complicadas relacionadas con temas legales, institucionales, económicos y culturales. Como se ha escrito con certeza, en el esfuerzo por levantar un sistema de justicia no se parte de un terreno árido, hay que desarmar un modelo y armar otro con bases completamente nuevas.