

LA REFORMA DE LA JUSTICIA PARA ADOLESCENTES EN EL DISTRITO FEDERAL

Alicia AZZOLINI*

SUMARIO: I. *El sistema de responsabilidad penal juvenil.*
II. *Los lineamientos constitucionales en materia de justicia para adolescentes.* III. *La legislación para el Distrito Federal.*

I. EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL

La entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos del Niño ha dado lugar, especialmente en Latinoamérica, a un proceso de reformas legislativas en materia de derechos de la infancia. El proceso de reformas ha generado un debate rico, heterogéneo y, en ocasiones, contradictorio sobre un nuevo paradigma denominado “doctrina de la protección integral”.¹ Con el término “doctrina de la protección integral” se hace referencia a un conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional que expresan un salto cualitativo fundamental en la consideración sobre la infancia,² entre los que destacan cuatro instrumentos básicos: la Convención de los Derechos del Niño, las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Reglas de Beijing), las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para los Jóvenes Privados de

* Profesora-investigadora en la UAM Azcapotzalco; miembro supernumeraria de la Academia Mexicana de Derechos Humanos; fiscal para menores de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

¹ García Méndez, Emilio, *Infancia y adolescencia. De los derechos y de la justicia*, México, UNICEF, 2001, pp. 28 y 29.

² *Ibidem*, p. 29.

Libertad y las Directrices de Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Reglas de Riad). No cabe duda que entre todos ellos la Convención es la que condensa el espíritu del nuevo paradigma, razón por la cual su entrada en vigor significó un parteaguas en el tratamiento a la infancia a nivel internacional.

El nuevo paradigma modifica sustancialmente la forma y el modo de abordar la problemática de los menores en conflicto con la ley penal. Se sustituye el concepto de *menor* por los de *niño* y *adolescente* y se transforma el de *delincuente juvenil* en el de *infractor*. Las modificaciones conceptuales no son intrascendentes. Hablar de niños y adolescentes significa una distinción dentro de los menores de edad. Los niños —que incluye a los menores de 0 a 12 años— son aquellos que están transitando todavía por la infancia, que no tienen en términos generales la madurez suficiente para ser responsables penalmente, por lo que deben quedar fuera de este ámbito. Los adolescentes —12 a 18 años—, en cambio, son responsables, en forma diferenciada a los adultos, por la realización de conductas típicas, antijurídicas y culpables. A su vez, el concepto de delincuencia juvenil acuñado por la sociología norteamericana del siglo XIX tuvo alcances muy vagos en el marco de la llamada “doctrina de la situación irregular”.³ El delincuente juvenil estaba definido más por sus rasgos de personalidad que por sus conductas, ya que así era considerado todo aquel que realizara conductas previstas en el código penal o faltas administrativas, o incluso aquel que representara un peligro para sí mismo o para la sociedad. El infractor, en cambio, es un concepto preciso que alude al adolescente que ha violado la norma penal, situación que fue constatada mediante un debido proceso en el que se le respetaron sus derechos y garantías y en el que fue declarado responsable por el ilícito cometido.

Se deja de lado la ficción de la inimputabilidad penal de los menores de edad, propia de la doctrina de la situación irregular, para construir un modelo en el que los adolescentes son responsables de sus actos, aunque en

³ Esta doctrina corresponde a lo que se ha denominado como modelo tutelar, enraizado en los principios de la criminología positivista y correccionalista de fines del siglo XIX. Los menores son separados de los adultos, se crean tribunales especiales para que atiendan todos los supuestos de menores en situación “irregular” (vagos, delincuentes, abandonados, necesitados de asistencia, etcétera), que deben ser atendidos conforme a criterios antropológicos, por lo que se debe considerar la individualidad del menor. Este paradigma estuvo presente en las legislaciones y documentos internacionales sobre menores de la primera mitad del siglo XX.

forma diferenciada, con respuestas menos drásticas que los adultos. Este modelo de responsabilidad parte de los siguientes principios:⁴

- Los adolescentes no son considerados como psicológicamente débiles.
- Plena distinción entre el menor autor de una infracción (menor delincuente) y los otros supuestos (menor abandonado, maltratado...).
- Limitación al mínimo indispensable de la intervención de la justicia.
- La justicia de menores es un procedimiento con notas y caracteres específicos.
- Especialización de los órganos de control social formal que intervienen en el sistema de justicia juvenil.
- La privación de la libertad del menor es un recurso de *ultima ratio*.
- Instauración de respuestas penales alternativas.
- Garantía y reconocimiento de derechos a lo largo de todo el procedimiento.
- Proporcionalidad de las medidas.
- Las medidas deben tener una duración determinada legalmente.
- Prioridad a los criterios de prevención especial.
- Mayor atención a la víctima (medidas alternativas para la solución del conflicto).

Éstos son los puntos vertebrales del nuevo sistema, en los que han coincidido diversos especialistas, y que se derivan de los documentos internacionales citados.

México no ha quedado al margen de las transformaciones que se han propuesto en el ámbito internacional.⁵ En su momento se siguieron los lineamientos de la llamada “doctrina de la situación irregular”, que fue incorporada a través de la Ley de Consejos Tutelares de 1974. Pero una vez que el Senado de nuestro país aprobó la Convención de los Derechos del

⁴ Vázquez González, Carlos, *Delincuencia juvenil. Consideraciones penales y criminológicas*, Madrid, Colex, pp. 254-259.

⁵ Una síntesis del desarrollo de la legislación sobre menores en México está contenida en el libro de Sánchez Obregón, Laura, *Menores infractores y derecho penal*, México, Porrúa, 1995.

Niño, se reformuló la actuación penal hacia los adolescentes mediante la promulgación de la Ley, a nivel federal, de Menores Infractores, cuyos contenidos fueron incorporados en la mayoría de las legislaciones estatales. Sin embargo, este nuevo ordenamiento no satisfizo las expectativas de las nuevas corrientes defensoras de la propuesta de responsabilidad penal de los menores. Aunque la ley delimitaba la edad penal entre los 11 y los 18 años, y reconocía a los menores los mismos derechos y garantías que a los adultos, el procedimiento seguía enmarcado en el sistema procesal penal de adultos; las medidas aplicables, entre ellas el tratamiento, se imponían tomando en consideración fundamentalmente a la personalidad del menor, sin respetar necesariamente la proporcionalidad con el hecho cometido, y el organismo encargado de juzgar las conductas penales de los menores era de carácter administrativo, dependiente del Poder Ejecutivo Federal.

Los aspectos señalados favorecieron para que el tema de la justicia penal para adolescentes fuera considerada desde 1992 —año en que entró en vigencia la Ley de Menores Infractores— hasta la fecha como una asignatura pendiente en el derecho mexicano.

En marzo de 2006 entró en vigor la reforma al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El nuevo contenido del artículo constitucional marca los lineamientos que debe seguir el sistema de justicia para adolescentes en conflicto con la ley penal en nuestro país. Las legislaciones secundarias deberán atender esas directrices, por lo que, según el transitorio de la reforma constitucional, las entidades federativas y el Distrito Federal debían adecuar sus legislaciones al mandato del constituyente en los seis meses posteriores. Esta situación ha dado lugar a un amplio y rico debate en los distintos estados del país y en los medios académicos para definir los contenidos de las nuevas leyes de justicia para adolescentes.

II. LOS LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES

A lo largo y ancho de nuestro país se han desarrollado mesas de discusión sobre el nuevo sistema de justicia juvenil que, derivado de la reforma al artículo 18 de nuestra Constitución, debe consolidarse en todas las entidades federativas.

La principal característica del sistema de justicia juvenil, sin duda, será la implementación del nuevo paradigma de protección integral para ni-

ños y adolescentes que descansa en el modelo de responsabilidad ya mencionado. La puesta en vigor del nuevo modelo implica transformaciones importantes en nuestro sistema, especialmente en el ámbito procesal, en el que será preciso sustituir el proceso inquisitorial que, a pesar de las directrices constitucionales, se aplica para los adultos, por uno de carácter acusatorio —o adversarial—.

Es vieja y clásica la discusión que en las aulas académicas se ha desarrollado sobre los beneficios o no de un sistema acusatorio en México. Sin embargo, a raíz del nuevo mandato constitucional, aquella discusión académica ya no sólo se desarrolla en las aulas ni tampoco se centra sobre los beneficios o no del sistema acusatorio. Hoy, la discusión se encuentra en las instancias gubernamentales de todas las entidades federativas, y ésta versa sobre los medios para implementar un sistema acusatorio para menores en todo el país.

Aunque el debate se ha centrado fundamentalmente en cuestiones procesales —porque se entrelaza con el debate propio de las transformaciones necesarias para el proceso penal de adultos—, la reforma constitucional es, como se señaló, más ambiciosa. Propone un sistema para niños y adolescentes basado en los lineamientos del modelo de asistencia integral, que descansa en el reconocimiento de la responsabilidad del adolescente por sus propios actos.⁶ El nuevo texto,⁷ incorporado como párrafo tercero del

⁶ La obligación de establecer un sistema acusatorio en México no sólo se advierte de las características del sistema de justicia que regula la reforma constitucional, sino también del contenido del dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, en donde expresamente se refiere al sistema acusatorio.

⁷ El texto íntegro incorporado al artículo 18 constitucional sobre justicia de adolescentes dice así: "... La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que se será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garantice los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializadas en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite en cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes

artículo 18 constitucional, señala las principales características que el sistema de justicia para adolescentes debe contener en todo el país, y que son:

- a) Un sistema integral de justicia.
- b) La operación del sistema estará a cargo de las instituciones, tribunales y autoridades especializados.
- c) El sistema se aplica a los adolescentes que cuenten más de 12 y menos de 18 años;
- d) Se le deben reconocer al adolescente, todas y cada una de las garantías constitucionales que a su favor prevea nuestra Constitución, así como aquellas especiales previstas en otros ordenamientos de carácter nacional e internacional;
- e) Al adolescente se le aplicarán medidas de orientación, protección y tratamiento, atendiendo a la proporcionalidad de la conducta realizada, así como la finalidad de éstas —su reintegración familiar y social, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades—;
- f) Las medidas de internamiento sólo podrán aplicarse como último recurso;
- g) La observancia de la protección integral e interés superior del adolescente en la imposición de las medidas;
- h) La incorporación de formas alternativas de justicia;
- i) La observancia de la garantía del debido proceso, y
- j) La independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas.

1. *Sistema integral de justicia*

El concepto de sistema integral de justicia implica la existencia de un sistema diferenciado y especializado en adolescentes desde el inicio de una averiguación previa hasta el cumplimiento de la medida impuesta.

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. Éstas deberán ser proporcionales a las conductas realizadas y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves”.

Un sistema de este tipo da cabal cumplimiento al concepto de igualdad a que se refiere nuestra carta magna, el cual ha sido delineado por los integrantes de la primera sala de nuestro máximo tribunal, como un concepto netamente aristotélico —tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales—. ⁸

Con este sistema integral de justicia se pretende que desde el inicio de una averiguación previa hasta la ejecución de la sentencia se tengan normas procesales y sustantivas específicas para los adolescentes, así como personal capacitado para su aplicación. ⁹

De manera explícita lo había señalado ya el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, en donde señalaba:

La principal garantía, en relación con los adolescentes, es que cuando éstos cometan una conducta que esté descrita en los códigos penales como delito, éstos sean juzgados por tribunales específicos, con procedimientos específicos y que la responsabilidad, por tanto la sanción, del adolescente por el acto cometido, se exprese en consecuencias jurídicas distintas de las que se aplican en el sistema de adultos. ¹⁰

2. Instituciones, tribunales y autoridades especializadas

El sistema integral de justicia pretende abarcar todas las etapas de un procedimiento y todos los sujetos que intervengan en éste. La exigencia de instituciones, tribunales y autoridades especializados significa que debe haber jueces de justicia para adolescentes; magistrados de justicia para adolescentes; fiscalía o Ministerio Público especializado para adolescentes; defensoría especializada para adolescentes; centros de internamiento

⁸ Tesis 1a. CXXXII/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XX, diciembre de 2004, p. 362.

Ya desde las reformas al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal del 15 de noviembre del 2004 se advierte que el legislador dio consideraciones especiales a los menores de edad. Para ello véanse los artículos 191, 194, 203, 206, 207, 210 y 213 del ordenamiento ya citado.

⁹ La exigencia de personal altamente especializado deviene incluso del artículo 2.2 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, y que en lo conducente señala que “el personal encargado de administrar la justicia de menores responderá a las diversas características de los menores que entran en contacto con dicho sistema...”.

¹⁰ *Gaceta Parlamentaria* del 28 de junio de 2005.

to especializado y de tratamiento externo, y un órgano especializado que controle la ejecución y el seguimiento de las medidas alternativas y de tratamiento para adolescentes. Además, debe contemplarse también la existencia de una policía especializada.

La especialización no debe entenderse como la sola existencia de órganos exclusivamente avocados a menores, sino que significa que los servidores públicos que los integren estén formados y capacitados en la materia, que conozcan las especificidades de la problemática de los menores.

3. *El sistema se aplica a los adolescentes que cuenten más de 12 años y menos de 18 años*

La Constitución estableció explícitamente el rango de aplicación del sistema de justicia juvenil —más de 12 años y menos de 18— para unificar criterios en todo el territorio nacional.

Con anterioridad, cada estado establecía la edad penal, dando lugar a criterios encontrados, en los que entraba en discusión, inevitablemente, el tema de la imputabilidad. En algunos estados se establecía la edad penal a los 16 años aludiendo a que los menores de esa edad ya comprenden lo que hacen. Este criterio era respaldado por un amplio sector de la opinión pública, convencido de que los menores que realizan conductas delictivas entran por una puerta y salen por la otra, es decir, a los menores “no se les hace nada”.

Lo anterior demuestra una gran ignorancia acerca de las bases en las que descansa la justicia de menores. Es cierto que en las legislaciones que no atienden al criterio de proporcionalidad entre el delito cometido y la medida impuesta puede ocurrir que un menor que ha cometido un homicidio o una violación pueda entrar por una puerta y salir por la otra, pero éste es un problema relacionado con las características específicas de cada legislación de menores, y no con la imputabilidad.

Si por imputabilidad se entiende la posibilidad de atribuir jurídicamente la responsabilidad por una conducta cometida, entonces la imputabilidad depende de una decisión político-criminal del legislador. Los menores de 18 años que son sujetos en desarrollo para la psicología evolutiva resultan inimputables por una decisión del legislador¹¹ y no porque carezcan necesariamente de la capacidad individual de comprender el carácter ilícito de

¹¹ García Méndez, E., *op. cit.*, nota 2, p. 188.

sus conductas, como sería si atendiéramos a la definición de inimputabilidad del Código Penal.

En el nuevo sistema penal juvenil las edades de los menores son tomadas en consideración para la selección de la clase de medida a imponer. La Constitución es clara: un menor de catorce años y mayor de doce nunca podrá ser acreedor a una medida provisional o definitiva que tenga por objeto la restricción de su libertad personal, aun y cuando sí sea sujeto de derecho penal. Para el caso que un sujeto entre esas edades cometa un delito será sancionado con medidas de orientación, protección y tratamiento en libertad, mas no con alguna sanción de internamiento.

4. Medidas definitivas aplicables

El nuevo texto constitucional prevé tres tipos de medidas que pueden imponerse a los adolescentes: medidas de orientación, medidas de protección y medidas de tratamiento. Esta clasificación es la misma que prevé el artículo 88 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, que todavía se sigue aplicando en nuestra ciudad.

La finalidad de estas medidas serán la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades.

Han existido diversas propuestas de medidas que se pueden incorporar en dicha clasificación. A manera de ejemplo, el artículo 40, numeral 4, de la Convención sobre los derechos de los niños, señala como medidas, “el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guardia, los programas de enseñanza y formación profesional”.

Sin embargo, lo importante para el derecho de menores es que existan una pluralidad de opciones que permitan al juzgador prescindir, cuando sea posible, de la imposición de medidas de internamiento. Más aún, cuando se imponga una medida de internamiento, el juzgador deberá poder en todo momento modificar la medida en beneficio del adolescente.

5. La observancia de la garantía del debido proceso

De todas las características del nuevo sistema de justicia para adolescentes ésta es la de mayor trascendencia, no sólo porque implica una transformación del sistema judicial para adolescentes, sino también por-

que abre la puerta a la implementación de los procedimientos acusatorios en el sistema penal para adultos.

La garantía del debido proceso va más allá del cumplimiento de las formalidades esenciales al procedimiento a que se refiere actualmente el artículo 14 de nuestra carta magna. La garantía del debido proceso refiere que el gobernado tenga derecho a un proceso debido, a un proceso justo.

Actualmente en nuestro sistema jurídico prevalece el sistema inquisitorio en el ámbito penal, cuya principal característica es la falta de igualdad entre las partes del proceso. En dicho sistema, el Ministerio Público —como órgano investigador— realiza diligencias, en ocasiones secretas, tendentes a ejercitar acción penal en contra del probable responsable. En la declaración de testigos, las diligencias de inspección, o bien en la recepción de las pruebas, no interviene el probable responsable, lo que sin duda ocasiona que éste siempre se encuentre en desventaja.

El sistema acusatorio, por el contrario, tiene como espina dorsal el principio de igualdad de las partes, conforme al cual las diligencias de averiguación previa sólo tendrán fuerza para iniciar el proceso, mas no para que se dicte la sentencia definitiva. Es decir, que las pruebas desahogadas ante el Ministerio Público no podrán tener valor probatorio pleno durante el proceso si no son debidamente incorporadas.

Actualmente existen diversos cuerpos normativos que prevén expresamente el cumplimiento de la garantía del debido proceso en materia de justicia juvenil; uno de ellos es la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reglamentaria del artículo 4o. constitucional, la cual, en su título IV, confiere a dichos menores la garantía al debido proceso en caso de que sean sujetos a un procedimiento penal. En tal sentido, en el artículo 46 del mismo ordenamiento se encuentran regulados algunos lineamientos a seguir en el proceso de adolescentes:

- A. Garantía de presunción de inocencia, de conformidad con la cual se presume inocente mientras no se demuestre lo contrario.
- B. Garantía de celeridad, consistente en el establecimiento de procedimientos orales y sumarios para aquellos que estén privados de su libertad.
- C. Garantía de defensa, que implica los deberes de informar al adolescente, en todo momento, de los cargos que existan en su contra y del desarrollo de las diligencias procesales; asegurarle la asistencia de un defensor de oficio para el caso de que el adolescente o su

representante legal no lo designe; garantizarle que no se le obligue a declarar contra sí mismo ni contra sus familiares; garantía de que no será obligado al careo judicial; permitirle que esté presente en todas las diligencias judiciales que se realicen y que sea oído, aporte pruebas e interponga recursos.

- D. Garantía de no ser obligado al careo judicial o ministerial.
- E. Garantía de contradicción, que obliga a dar a conocer oportunamente al adolescente sometido a proceso, todas las diligencias y actuaciones del mismo, a fin de que puedan manifestar lo que a su derecho convenga e interponer recursos.
- F. Garantía de oralidad en el procedimiento, que lleva a que se escuche directamente al adolescente implicado en el proceso.

6. *Que se le garanticen todas y cada una de las garantías constitucionales que a su favor prevea nuestra Constitución, así como aquellas especiales previstas en otros ordenamientos*

El sistema de justicia juvenil o de adolescentes es un sistema especial que debe ser regulado de manera específica. Sin embargo, dicha especificidad debe ser interpretada siempre en beneficio de los destinatarios de la norma. No es un sistema especial que perjudique, sino que forzosamente tendrá que ser un sistema especial benéfico en donde se establezcan mayores garantías.

Las garantías especiales referidas tienen relación con los tratados internacionales especiales para adolescentes, así como las leyes nacionales aplicables para dicho sector.

Dentro del primer rubro encontramos como tratado toral a la Convención sobre los Derechos de los Niños, la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991.¹²

Por cuanto hace al segundo rubro, se encuentran principalmente:

- a) Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes;
- b) La Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal;
- c) Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, y

¹² Este tratado prevé en su artículo tercero el interés superior del niño como principio de orden prioritario en todas las decisiones judiciales o administrativas.

- d) La ley que, en su momento, reglamente la justicia para adolescentes en el Distrito Federal.

Tanto las fuentes internacionales como las leyes locales antes mencionadas forman parte —o deberán formar parte— de nuestro sistema jurídico vigente de menores; por tanto, es obligación de las autoridades dar cabal cumplimiento a dichos ordenamientos.

Es importante no confundir las garantías especiales con las características especiales que actualmente prevalecen en el sistema de menores. El “sistema acusatorio” en algunos casos será una característica del actual sistema de justicia juvenil, mas no una garantía especial. La tendencia en los países con un sistema inquisitorio es uniforme: modificar el sistema a uno acusatorio.

7. Desarrollo de formas alternativas de justicia

Como se advierte del texto de la Constitución, las legislaturas locales deberán establecer diversos medios de solución de controversias.

Cuando pensamos en los medios alternativos de solución de controversias nos llegan a la mente los de mediación, conciliación y reparación. De hecho, los dos primeros han sido adoptados en muchas de las nuevas legislaciones sobre justicia juvenil.

Aun cuando han existido penalistas que se han pronunciado a favor del arbitraje como medio alternativo de solución de controversias en materia penal, éste no es apropiado para la justicia de adolescentes. En este caso se habla de la reparación como el más adecuado para compensar el daño sufrido por la víctima.

La propuesta de poner en práctica estas formas alternativas de justicia no sólo tiene que ver con los argumentos clásicos del tema: agilidad, procedimientos más económicos, etcétera. La idea toral que subyace a la instauración de los medios alternativos consiste en adoptar mecanismos de desjudicialización para evitar la estigmatización de los menores.

Por ello, los medios alternativos más adecuados para la justicia de adolescentes son la mediación y conciliación, porque permiten evitar, de inicio, un procedimiento judicial.

Los medios alternativos de solución de conflictos implican, además, atender de manera explícita el interés de la víctima. Es a través de ellos como la víctima tiene mejores y mayores posibilidades de encontrar una

solución satisfactoria a sus intereses. Ellos permiten alcanzar la justicia reparadora o restauradora, buscando en aquellos en que es pertinente, la reconciliación entre la víctima y el infractor.

8. *Principio de interés superior del adolescente*

Este principio ha sido materia de estudio desde hace ya muchos años; de hecho, desde la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 estaba definido en su artículo 2o. La Convención sobre los Derechos de los Niños, por su parte, lo prevé en su artículo 3o., que a la letra dice:

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de interés social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

2. Los Estados partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

3. Los Estados partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos responsables del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.¹³

Respecto al principio contenido en el artículo 3.1 de la Convención, claramente se ha establecido la necesidad de que prevalezca este principio sobre los demás. A manera de ejemplos concretos podemos ver los siguientes:

La privación de libertad. Todo niño privado de libertad estará separado de los adultos “a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño” (artículo 37 c).

¹³ Al respecto, cabe señalar que aun y cuando el principio aludido se refiere al interés superior del niño, el mismo es perfectamente aplicable al del adolescente, puesto que niño, para efecto de la Convención, es toda persona menor de 18 años. El establecimiento de una edad penal mínima y su distinción entre niño y adolescente es en cumplimiento al artículo 40.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

La audiencia en causas penales en que hay menores implicados. Los padres o los representantes legales deben estar presentes “a menos que se considere que ello fuere contrario al interés superior del niño” (artículo 40.2. b) III).

En tal sentido, el interés superior del niño es un interés supremo, que puede pasar por encima de otros que no tengan tal carácter. “Que se otorgue prioridad al niño y que se edifiquen sociedades ‘amigas de niños’”.¹⁴

Miguel Carbonell ha señalado respecto a dicho principio:

las autoridades deben tomar en cuenta que hay un interés superior que debe ser preservado: el del niño, y que debe imponerse siempre que entre en conflicto con otro tipo de intereses. El artículo 3o. de la Convención lo que establece es una especie de cláusula de prevalencia, por medio de la cual se declara que el interés del niño tendrá preferencia sobre los demás y deberá ser un objetivo a seguir...¹⁵

En este sentido, en todas las decisiones en la integración de una averiguación previa, en el proceso o en la ejecución de una medida, deberá forzosamente tomarse en cuenta el interés superior del niño, y por tanto cualquier disposición reglamentaria en contra será anticonstitucional.

Por ello, será menester que el proceso de ejecución de las medidas sea totalmente garantista y que se evite la imposición de medidas que no cumplan con la finalidad constitucional.

El sistema de justicia juvenil tendrá que cumplir forzosamente estas características; de lo contrario, no se estará dando cumplimiento al mandato constitucional.

III. LA LEGISLACIÓN PARA EL DISTRITO FEDERAL

La ciudad de México no cuenta aún con una legislación para adolescentes en conflicto con la ley penal que se adecue a los lineamientos constitucionales. Se aplica en la capital del país la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, que entró en vigencia en 1992 en todo el país en materia

¹⁴ Hodgkin, Rachel y Newell, Meter, *Manual de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, UNICEF, p. 37.

¹⁵ Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, CNDH-UNAM, 2004, p. 914.

federal y en el Distrito Federal en materia común. En la práctica se han adoptado las nuevas disposiciones constitucionales respecto de la edad de 12 años como la mínima en que interviene el sistema penal —en la ley de 1992 se habla de 11 años— y la restricción de imponer privación de la libertad solamente a los adolescentes mayores de 14 años que estén acusados de delitos graves —la ley vigente no prevé límites para la privación de la libertad—. Pero aún no se reglamenta el artículo 18 constitucional en toda su amplitud.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha aprobado dos dictámenes de Ley de Justicia para Adolescentes: uno el 16 de agosto y otro el 27 de diciembre, ambos de 2006, los cuales han sido observados por el Ejecutivo local fundamentalmente por no atender en toda su extensión el mandato del constituyente.

Es verdad que legislar y poner en práctica un nuevo modelo de justicia para adolescentes en el Distrito Federal es una tarea compleja que requiere de una suma de esfuerzos y de muchos recursos humanos y materiales. Los números hablan por sí solos: en 2005 fueron remitidos 5,722 menores al Comisionado, y en 2006 se remitieron 5,424. Esto nos da cuenta de la magnitud del problema. Sin embargo, es necesario enfrentar el desafío y proponer los cambios exigidos por la carta magna. Una ley de la que no se dude su constitucionalidad debe cumplir, al menos, con lo siguiente:

— No debe remitir al procedimiento penal de adultos vigente en el Distrito Federal, que, como ya se dijo, tiene fuertes rasgos inquisitorios.

— Debe prevalecer la oralidad que favorece la inmediatez, la contradicción y la solución expedita de los conflictos.

— Para favorecer la igualdad entre las partes y la contradicción, hay que propiciar que las pruebas desahogadas ante el Ministerio Público solamente puedan ser valoradas por el juez si son debidamente incorporadas al proceso.

— Debe privilegiarse la solución alternativa de conflictos, tales como la mediación y la conciliación.

— Deben regularse las medidas de orientación, protección y tratamiento, que deberán imponerse conforme al principio de proporcionalidad y atendiendo a la protección integral y al interés superior del adolescente.

— Deben preverse las autoridades especializadas que formarán el sistema integral de justicia para adolescentes. Ello implica que:

- a) Exista en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal una instancia especializada en la atención de adolescentes en conflicto con la ley penal que incluya agentes del Ministerio Público, policía judicial, psicólogas y todo el personal que se requiera para investigar y, en su caso, perseguir judicialmente los delitos que aquéllos cometan.
- b) Existan en el Tribunal Superior de Justicia de Distrito Federal jueces, magistrados y personal especializado para conocer las causas que se sigan contra adolescentes acusados de haber infringido la ley penal.
- c) Exista en la Dirección General de Prevención y Readaptación Social un área especializada que se ocupe del cumplimiento y seguimiento de las medidas que se impongan a los adolescentes que hayan cometido delitos. Para ello deben existir lugares de internamiento propios para menores que reúnan las características necesarias y que estén operados por personal especializado en la materia.

Si la nueva ley que se apruebe para el Distrito Federal no cumpliera con estos requisitos básicos sería contraria al texto y al espíritu del artículo 18 constitucional, así como a los instrumentos internacionales que regulan la justicia para adolescentes.

Una verdadera transformación del modelo de justicia para adolescentes en nuestra ciudad favorecerá, en primer lugar, a los menores infractores, que tendrán un tratamiento más justo y adecuado. A su vez, la adopción de un sistema de responsabilidad es más satisfactorio también para las víctimas, quienes tendrán más oportunidades de acceder a una justicia restaurativa. Finalmente, la sociedad en general, al ver que los jóvenes asumen, aunque sea en forma limitada, la responsabilidad de sus actos, dejará de percibir al sistema de menores como un ámbito de impunidad.