

## ESTRATEGIAS LEGISLATIVAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE JUSTICIA JUVENIL EN MÉXICO \*

Alfonso Poiré Castañeda

Desde luego, en esta intervención no se agota, ni de cerca, el tema de la acción estratégica que se requiere en México para la construcción del sistema de justicia juvenil. A lo más, lo que se pretende compartir son las preocupaciones que existen sobre esa tarea, desde la experiencia de algunas organizaciones de la sociedad civil (OSC), que trabajan en favor la infancia.

En la medida que toda acción estratégica supone un actor específico que intenta alcanzar un objetivo, en este acercamiento las OSC proponen fórmulas tendientes a evitar que el sistema de justicia juvenil se aparte de los contenidos que propone la reforma al Artículo 18 Constitucional.

¿Existe en verdad ese riesgo? Si nos atenemos a diversos ejercicios de participación que han tenido las OSC, en la promoción de sistemas jurídicos que buscaban incorporar una visión transformadora en el orden jurídico y en el estado de Derecho, la respuesta parece ser afirmativa. Aunque no viene al caso reseñarlos, dichos ejercicios han servido para dejar lecciones y generar herramientas, desde las que las OSC pueden abordar con mayor solvencia los procesos legislativos que les atañen.

Parece oportuno recordar que el derecho es un instrumento en el que se reflejan, legitiman y dirimen intereses sociales y resulta por lo tanto necesario, desde la visión de las OSC, pugnar por que la reforma constitucional se traduzca en un orden jurídico que mejore de manera efectiva las condiciones de vida de los niños.

---

\* El autor es Secretario del Foro de Apoyo Mutuo AC y Asesor de la Red de Organizaciones a favor de la Infancia, de Guanajuato; ponencia presentada durante el Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Monterrey, Nuevo León, octubre de 2005.

En ese marco, existe inquietud relacionada con que en la legislación que se expida para instrumentar la reforma constitucional, se imprima una orientación que limite la efectividad de los derechos de los niños, efectividad entendida como capacidad para producir efectos perdurables en las condiciones de vida de los niños. Por el contrario, la instrumentación de la reforma debe fortalecer la efectividad de los derechos de los niños y expresarse en los mas diversos indicadores: en la existencia de una cultura de la legalidad, en el funcionamiento de instituciones, en la definición de prioridades de política y en prácticas sociales a favor de la infancia prescritas por la legalidad.

Los derechos de los niños, en un sistema jurídico efectivo, pasan a ser no sólo aspiraciones sociales, sino garantías exigibles como obligaciones. Hablar de un estado de Derecho, implica una condición de funcionamiento del orden jurídico que señala y utiliza, de manera consistente, mecanismos para el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que los mismos derechos suponen.

¿Ha sido esa la tendencia? ¿En los diferentes campos en que actúan las OSC, se ha logrado que el derecho refleje en plenitud las aspiraciones sociales que han adquirido legitimidad? ¿Se han alcanzado sistemas jurídicos con dispositivos vinculatorios en los derechos humanos, en la justicia social, en el ejercicio de la ciudadanía, en la relación gobierno sociedad civil y en tantos otros problemas en que actúan las OSC?

Es entonces que emerge una premisa: los conceptos, aspiraciones, valores o categorías que conforman las concepciones ideológicas de transformación social que han adquirido legitimidad, tienden a expresarse en normas jurídicas sin efectividad. Si el contenido de la reforma constitucional para establecer el sistema de justicia juvenil se enmarca claramente en esa visión transformadora, es necesario constatar el riesgo de instrumentar con inanidad dicha reforma.

¿Podemos evitar que se desvirtúe ese proyecto legislativo? Se trata sin duda de un problema estratégico, de primera importancia para todos los sectores sociales que pugnan efectivamente por mejorar la situación de los niños. Para las OSC que trabajan a favor de la infancia, se trata de una encomienda social ineludible y además compleja que requiere una acción estratégica que rebasa, por supuesto, los límites de este acercamiento.

¿Cuáles son las condiciones para esa acción estratégica? Desde luego, es esencial comprender con claridad el conjunto de factores que pueden

incidir en la instrumentación de la reforma. Entender que existen grupos sociales dispuestos a resistir en contra de los cambios. Tener presente, asimismo, la escala de los problemas que llevan a los jóvenes a ponerse en conflicto con la ley. Indagar la relación que existe entre las conductas antisociales de los niños y las prácticas intolerables a que se les somete: pobreza, migración, desintegración y violencia familiar, abandono, deserción escolar, explotación sexual y laboral, reclutamiento en el crimen organizado. Y sin duda, como sugiere la Dra. Mónica González Contró, es necesario preguntarle a los niños qué opinan sobre el tema.<sup>1</sup>

Es central también la prospección. En ese orden, el espectro de la acción estratégica es amplio. En un primer momento, se requiere evitar que la reforma de lugar a una instrumentación que privilegie los aspectos penales sobre los preventivos. En el límite virtuoso del espectro, se trataría de alcanzar la situación deseable, convertir la “utopía” en realidad sustentable.

En esa lógica parece posible sugerir un diseño instrumental que responda a la siguiente formula:

Sistema de justicia juvenil = Diagnóstico estratégico + Debido proceso + Directrices de Riad + Reglas de Beijing + Reglas de la ONU para la protección de 1990.

Ya en el terreno de la instrumentación jurídica, ¿con qué herramientas se cuenta para trabajar en la construcción de marcos legales que logren efectividad?

En esa tesitura es necesario incorporar, como eje de análisis para la adecuación de la legislación federal y estatal, los contenidos de los instrumentos de protección internacional de los derechos humanos que sean aplicables. En los procesos de diseño de marcos normativos, las OSC han identificado la relevancia, pertinencia y utilidad de los instrumentos legales.

El análisis de la relevancia, pertinencia y utilidad, valora la relación de los ordenamientos legales con los conceptos, aspiraciones, valores o categorías que cuentan con el consenso social (legitimidad), y permite señalar estrategias legislativas para la incorporación de contenidos normativos transformadores. El análisis de relevancia considera la jerarquía que

<sup>1</sup> En ese sentido *cfr.* el artículo “Derechos, necesidades y justicia penal para adolescentes”, que aparece en este libro.

las normas y los ordenamientos jurídicos le otorgan a las categorías legitimadas socialmente.

Por su parte, la pertinencia indaga la incorporación, dentro de las normas, de los contenidos que proponen las categorías que han adquirido legitimidad.

Por último, la investigación sobre la utilidad pretende verificar si los ordenamientos jurídicos producen los resultados propuestos por las categorías legitimadas. En conjunto, esta metodología de estudio de la ley permite que se valoren los esfuerzos legislativos desde una perspectiva de sociología del derecho.

Otra metodología desarrollada en las OSC, se centra en el estudio de diversas condiciones que las leyes deben cumplir: definir derechos y obligaciones, reunir las formalidades necesarias, contemplar mecanismos y procedimientos de realización, y ser exigibles. A esas condiciones se le denomina “juridicidad”.

La juridicidad depende del quehacer legislativo, que puede ir de la ausencia de disposiciones a un desarrollo legislativo profundo, procesos que en buena medida se encuentran ligados a los intereses prevalecientes. Se mencionan a continuación las categorías e indicadores de la juridicidad.

- Conceptualización. Califica la existencia de contenidos normativos que permiten el *reconocimiento, definición o precisión* de derechos.
- Formalización. Valora la jerarquía normativa que la legislación le otorga a los derechos (*norma constitucional, ley específica, reglamento, título, capítulo, sección, articulado, envío legislativo*).
- Instrumentación. Considera los mecanismos para hacer realidad los derechos. La existencia de *dispositivos, procedimientos y niveles de cobertura*, son indicadores de esta categoría.
- Institucionalización. Verifica la existencia de instancias responsables de ejercer atribuciones y recursos, y contempla *dependencias y entidades, atribuciones, presupuestos, y planes y programas*.
- Exigibilidad. Evalúa normas que garantizan el ejercicio de derechos tales como *recursos y mecanismos de defensa, contraloría social, responsabilidades de servidores públicos y sanciones*.

Con respecto de esas categorías, se ha desarrollado un sistema de calificación por antinomias: congruente-incongruente, compatible-incompatible,

idóneo-no idóneo, suficiente-insuficiente, que permite señalar la calificación gradual de adecuación de los contenidos de la legislación a las categorías legitimadas. Insuficiente significa ignorancia, cortedad, escasez. Idóneo denota buena disposición, aptitud o capacidad. Compatible, proviene de compadecer e implica aptitud o proporción de unirse o compartir. Congruente supone conveniencia, oportunidad y conformidad en la extensión y el concepto.

Desde esa perspectiva, cuando se analiza la juridicidad que nuestro orden jurídico le otorga a las categorías que buscan la transformación social, es frecuente encontrar que se repite consistentemente un patrón de calificación que se sintetiza con la fórmula “en la conceptualización compatibilidad, en la exigibilidad insuficiencia”.

En otros términos, cuando se trata de garantizar los derechos de los grupos vulnerables, el orden jurídico prevaleciente presenta con frecuencia la siguiente calificación:

- Conceptualización. Reconocimiento y definición compatibles. Precisión insuficiente.
- Formalización. Norma constitucional y leyes secundarias suficientes.
- Instrumentación. Dispositivos y procedimientos suficientes. Niveles de cobertura insuficientes.
- Institucionalización. Dependencias, entidades y atribuciones suficientes. Presupuestos, planes y programas insuficientes.
- Exigibilidad. Recursos y mecanismos de defensa suficientes. Contraloría social, responsabilidades de los servidores públicos y sanciones insuficientes.

Las OSC se proponen evitar que, en el caso de la instrumentación de la reforma constitucional para establecer el sistema de justicia juvenil, sea ese patrón de juridicidad el que predomine.