

DIFERENTES INSTRUMENTOS Y MODELOS DE JUSTICIA DE MENORES

Sergio CORREA GARCÍA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El asunto de los menores infractores: argumentos y falacias, realidades y alternativas de solución*. III. *El modelo de justicia para menores infractores de la ONU*. IV. *Justicia restaurativa para menores infractores*. V. *La nueva norma constitucional en materia de menores infractores en México y los retos para el diseño y operación de un nuevo sistema de justicia en el ámbito de referencia*. VI. *Algunas observaciones a la Ley Federal de Justicia para Adolescentes (proyecto)*. VII. *Conclusiones y propuestas*.

I. INTRODUCCIÓN

La reforma actual a la justicia de menores infractores en México se caracteriza por la simulación y la improvisación —sobre todo a partir de finales de la década 1990—; temática por demás prioritaria en un país —como el nuestro— cuya población dominante está conformada por niños y jóvenes; nación que —como todos los países menos desarrollados— se ha visto obligada a incorporarse (de manera abrupta y caótica) al neoliberalismo, a la globalización económica y a las nuevas realidades socioculturales impuestas por la postmodernidad, pero sin las medidas graduales que atemperen los efectos perniciosos que este proceso globalizador significa para las regiones pobres del planeta.

* Miembro de número de la Academia Mexicana de Ciencias Penales.

En este contexto, las políticas neoliberales han significado una mayor exclusión social de la infancia-adolescencia; el desmantelamiento de las instituciones de protección y promoción de los derechos de los niños, y la imposición a los jóvenes de patrones culturales consumistas, utilitarios y egoístas, por lo que los adolescentes de hoy en día ya no escogen entre *respetar o no la ley*, sino entre *lo que les gusta o no les gusta hacer*. De igual manera, el libre mercado y los desequilibrios económicos y sociales resultantes de la liberación caótica del comercio han hecho que las formas más virulentas de criminalidad —el crimen organizado y la delincuencia violenta— cobren su mayor victimización entre naciones pobres, donde los grupos más vulnerables son, precisamente, los niños y los adolescentes.

Con base en las circunstancias esbozadas, lo que debería preocupar y ocupar a los actores sociales en nuestro ámbito —clase política, académicos, sociedad civil y medios— en cuanto a la tan maniatada reforma a la justicia de adolescentes infractores, es hacer un diagnóstico integral de las instituciones preventivas y de justicia para menores que tenemos en México y enterarse de los programas que funcionan mejor en el mundo, con la finalidad de dar respuesta a las siguientes interrogantes prioritarias: 1) ¿cuál debe ser el nuevo modelo preventivo acorde con las nuevas realidades de las infracciones infanto-juveniles?; 2) ¿cuáles deben ser los nuevos contenidos de una justicia de adolescentes que permita —sin menoscabo de la legalidad procesal— ser más oportunos en la solución de conflictos, así como reinsertar —de manera más eficaz y eficiente— a los menores a la sociedad, para lo cual es insoslayable conocer las realidades sociales y delictivas actuales de los mismos?, y 3) ¿cómo atender —de una forma eficiente y racional— a las víctimas de las infracciones de menores, como también a las comunidades y a la sociedad en general afectadas por la delincuencia juvenil?

Así las cosas, nos hemos rezagado en las entelequias: “si el modelo de justicia debe ser ‘garantista’ o ‘tutelarista’”; “si el menor ha sido tratado como objeto y no como sujeto de derecho”; que si “el menor tiene que regresar al derecho penal”; o que si “el modelo tutelarista ha favorecido la ideología de la ‘situación irregular’”; o “si el modelo de la ‘situación irregular’ es violatorio de los derechos humanos de los menores”, y, así, un largo etcétera.

II. EL ASUNTO DE LOS MENORES INFRACTORES: ARGUMENTOS Y FALACIAS, REALIDADES Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

1. *Argumentos y falacias*

A. *Capacidad de influencia de los “expertos” en las decisiones de política criminal*

De acuerdo con Paul Rock,¹ profesor de criminología de la London School of Economics, no todos los países presentan el mismo grado de desarrollo y robustez de su criminología. Uno supondría, escribe el maestro Rock, que a mayor gravedad de los problemas y a mayor necesidad de resolver los mismos —de manera acertada y oportuna—, mayor sería el desarrollo de las disciplinas dedicadas al estudio de estas cuestiones y mayor atención debería poner el gobierno para llevar a la práctica los consejos que le brindaran los expertos en las materias y asuntos respectivos. Para este autor, la decisión de lo que se considere como problema se encuentra determinada más por los propios intereses políticos y económicos de “invertir en determinados asuntos”, que por un reconocimiento de las problemáticas a partir de diagnósticos y argumentaciones científicas. Es decir, la lógica de las decisiones en política criminal no necesariamente obedecen a la fuerza de las argumentaciones racionales o al prestigio —*per se*— de los especialistas, sino, por el contrario, responden a la habilidad de determinados actores —no necesariamente doctos en el tema— para construir sus propias “verdades” y “razones” y colocarlas —con éxito— en los niveles de decisión política.

En el sentido precedente, podemos afirmar, siguiendo a Paul Rock, que el asunto de la reforma a la justicia para adolescentes en México se ha definido más por la influencia de ciertos grupos académicos y de expertos —autodenominados “garantistas”— principalmente extranjeros, que han aprovechado una serie de plataformas estratégicas en nuestro país —comisiones de derechos humanos, instituciones judiciales, institutos y universidades, sectores representativos de la sociedad civil, organismos no gubernamentales— para imponer sus ideas y propuestas, muchas veces sin tener en cuenta las realidades nacionales y las necesidades de los jóvenes mexicanos.

¹ Rock, Paul y Fattah, Ezzat A., “Prólogo”, *Criminology: Past, Present and Future*, Londres, McMillan Press, LTD, 1997, p. XI.

namentales, organismos internacionales en México, como la UNICEF, el ILANUD y American Aids; funcionarios de alto nivel del sistema penal y legisladores federales y locales—. Esta influencia es evidente en los cabildeos respectivos y en la orquestación de la opinión pública, esfuerzos que se han concretado en la consabida reforma al artículo 18 de la Constitución federal y en las nuevas leyes de justicia de adolescentes —federal, estatal y del Distrito Federal—; modificación por demás caótica y muy alejada de representar el modelo de justicia que requiere la infancia-adolescencia transgresora en México; pero aceptada como el “nuevo modelo” de justicia de adolescentes que necesitaba nuestro país.²

B. *Los elementos ficticios, retóricos y reales que entran en juego en las decisiones de política criminal*

Por su parte, Ezzat A. Fattah³ afirma que lo que el sujeto de conocimiento explica o percibe del crimen y del sistema penal debe entenderse, por una parte, como una ficción, es decir, como algo inventado o imaginado y, por otra parte, como un asunto retórico: la utilización del lenguaje de forma confusa o rebuscada, con el propósito de ocultar algo o para hacerlo ver de otra forma que en realidad no tiene. Por otra parte, el crimen implica hechos concretos, es decir, sucesos que se manifiestan en el mundo fenomenológico, mismos que, independientemente de su construcción ficta y

² En cuanto a estos actores, es preciso señalar que existe una amplia gama de los mismos, que en el momento presente realizan algún tipo de actividad académica y/o política en torno a la reforma de justicia de menores. En otras palabras, el tema en cuestión se ha “politicizado” en México, lo que ha traído como resultado la atención de numerosos actores sociales, como el gremio académico, los medios de comunicación, los funcionarios de las instituciones de justicia de menores, las organizaciones internacionales especializadas, como la Organización de las Naciones Unidas (UNICEF, ILANUD, Banco Mundial, entre otros). Destacan, en el medio nacional, los trabajos realizados por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe); por la Academia Mexicana de Ciencias Penales (AMCP); el Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales, AC (Cepolcrim), y el Instituto Mexicano de Prevención del Delito e Investigación Penitenciaria (IMPIP). También, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), como es el caso del actual Foro sobre Justicia Penal y Justicia para Adolescentes que nos ocupa. De igual manera, encontramos grupos profesionales, como la Asociación Nacional de Funcionarios y Exfuncionarios para la Atención de Menores Infractores AC (ANFEAMI) corporación que ha hecho importantes aportes a la discusión del tema en cuestión.

³ Fattah, Ezzat A. *op. cit.*, nota 2, pp. 3 y ss.

retórica —de la que provienen—, representan alteraciones conductuales y sociales (conducta criminal y criminalidad) como también daños (a las víctimas directas, a los grupos sociales y a la sociedad en general); situaciones que, a su vez, son objeto de sensibilidades, de opiniones y de reacciones del Estado como de la sociedad civil cargadas de subjetividad.

Si seguimos el sentido que le da Fattah al delito y al sistema penal, el cabildeo político y las argumentaciones utilizadas por el movimiento autodenominado “garantista” se ha edificado a partir de ficciones —seudoesplicaciones tangenciales, parciales y tendenciosas— aderezadas con elementos retóricos —afirmaciones y argumentaciones formuladas de manera confusa para desorientar a los actores sociales y para inducir creencias y posiciones—. También las realidades y necesidades (interés superior del niño) han sido percibidas y valoradas por dicho movimiento reformador con el propósito de posesionar un modelo de justicia —en el fondo repressivo— como respuesta a esas realidades.

Las valoraciones y el “piso de interés” —académico y político— de los “garantistas” en relación con el menor infractor, es un asunto que debe abordarse —no sólo desde las perspectivas tradicionales del derecho penal y procesal penal, o desde el ángulo del derecho de menores o desde el de la criminología o el de la pedagogía correctiva—, sino, de igual manera, desde el punto de vista de la sociología del conocimiento, para lo cual habrá que utilizar la metodología de la matriz disciplinal kuhniana. Este método crítico nos permitirá sistematizar mejor el cuestionamiento a las valoraciones y argumentaciones utilizadas por los “garantistas”.⁴

La retórica principal del “garantismo” consiste en afirmar —en los discursos— que el menor que viola la ley penal debe gozar de las mismas garantías de los adultos (certeza de criminalización; jurisdicción especial y debido proceso; subsidiariedad, así como sanciones con una connotación negativa, proporcionales al hecho, con fines retributivo, reparador y resocializador) y en la ley, la omisión de una efectiva jurisdicción especial, ya que la reduce a fiscales y jueces penales tradicionales en lugar de nuevos tribunales verdaderamente especializados y omite incorporar las instituciones de justicia restaurativa; una subsidiariedad mínima —limitada a ciertas medidas— como la suspensión del proceso a prueba y la conciliación —al menos así se plantea en la nueva legislación federal de justicia de

⁴ Para una consulta detallada sobre los principios del modelo “garantista”, Tiffer, Carlos, *Justicia juvenil*, México, UNICEF, Documentos de trabajo, 2001.

menores mexicana—. Por otra parte, un sistema de sanciones que permanece sin grandes cambios; un sistema reparador tradicional y la ausencia total de una justicia enfocada también a la víctima. Una resocialización eufemística, ya que desmantela la infraestructura técnica indispensable para hacer realidad dicho fin resocializador.

Por otra parte, no desconoce la prevención, pero la remite a las políticas sociales desvinculadas del sistema de justicia que es represivo.

- C. *La respuesta al “garantismo”: una nueva legalidad que se ocupe —de manera integral y coordinada— de una justicia de menores que atienda los intereses no sólo del trasgresor, sino, de igual manera, los de las víctimas y los de la comunidad; que promueva la protección victimológica de la infancia-adolescencia contra la delincuencia de adultos y contra la exclusión social y el abuso de poder; y que diseñe una prevención de la delincuencia de menores integral y debidamente organizada*

La respuesta que el Estado mexicano debe dar a la situación de la delincuencia infanto-juvenil tiene que ser comprensiva y coordinada. El énfasis debe darse en tres grandes frentes: 1) el diseño de un sistema integral de justicia para menores infractores que atienda de manera simultánea los intereses de los trasgresores, los de las víctimas y los de la comunidad; 2) el diseño de programas victimológicos que tengan en cuenta a los menores como víctimas de la criminalidad de adultos y de abuso de poder, y 3) el diseño de políticas y de programas preventivos —interdisciplinarios e interinstitucionales— en los tres niveles de gobierno, focalizados a diagnósticos y a la aplicación de prácticas exitosas a problemas puntuales.

La justicia de menores debe partir del reconocimiento del menor como individuo en formación. Además, los programas victimológicos deben comprender la problemática victimológica que enfrentan los menores, y, finalmente, la prevención de la delincuencia juvenil habrá de considerar la problemática social y conductual que caracteriza a este grupo poblacional.

D. *El menor como individuo en formación*

El interés del menor radica precisamente en su calidad de individuo en formación, y, por lo mismo, requiere de una justicia especial. Al respecto,

Ruth Villanueva explica los diferentes procesos de desarrollo de la infancia-adolescencia:⁵

a. Desarrollo biopsicosocial

Existen numerosos vocablos para designar a las personas por debajo de los 18 años de edad: menor, infante, niño, adolescente y joven. Por niño se entiende, en términos generales, a una persona desde el momento de su nacimiento hasta la pubertad, o bien a una persona que no ha alcanzado su pleno desarrollo. Por su parte, el término infante se utiliza para un sujeto que se encuentra sujeto a la tutela conforme al derecho romano, y quien cursa las tres etapas de la infancia: la primera, de los 0 a los 24 meses; la segunda, de los 2 a los 6 años y la tercera, de los 6 a los 12 años. Por lo que respecta al adolescente, se conceptúa a la persona que se encuentra en la pubertad, etapa que sucede a la etapa de la niñez, y que se caracteriza por el pleno desarrollo biológico del ser humano. Tenemos una adolescencia temprana de los 10 a los 13 años; media, de los 14 a los 16 años, y tardía, de los 17 a los 19 años de edad. El joven es aquella persona que se ubica al finalizar la última etapa adolescente hasta los comienzos de la edad adulta, persona entre los 19 y los 30 años o entre los 15 y 25 o de los 18 a los 22 años.

b. La socialización

Otro aspecto básico del desarrollo de los menores son los cinco núcleos de la vida psicosocial a través de los cuales el menor aprende a socializarse y a instalarse en el mundo de los adultos:

- 1) *Familia.* En donde es clave el aprendizaje de la inteligencia por medio del rol paterno y la educación de la esfera afectiva, que es enseñada por la figura materna. Estos dos elementos —el intelectivo y el emocional— son fundamentales para que, a futuro, el individuo respete o no las normas formales e informales.

⁵ *Los menores infractores en México*, México, Porrúa, 2005; relativo a los grupos etarios, capítulo I.

- 2) *Escuela.* Proceso que involucra la política educativa en lo concerniente con la enseñanza al respeto a la ley y la conformación de la cultura de la legalidad y su interiorización en los niños y adolescentes.
 - 3) *Trabajo.* Supone una estructura laboral que garantice el mínimo de bienestar social, los salarios y las prestaciones congruentes con el sistema de premios y símbolos de éxito social.
 - 4) *Relaciones sociales en general.* Lo que quiere decir que las redes informales de control sirvan para cohesionar a una sociedad nacional, y que a partir de esa cohesión local se fortalezca el imperio de la ley y su efectiva y racional aplicación.⁶
- c. La problemática social, delictiva y victimal de los menores en México

Con el propósito de integrar una política preventiva y victimológica de la delincuencia infanto-juvenil, se deberán atender las problemáticas específicas tanto criminales como sociales y victimales —principalmente asociadas al precario desarrollo y a la exclusión social que padecen dichos menores— como a sus realidades delictivas y victimales. Como se verá más adelante.

E. *Una conclusión: la necesidad de construir un piso común de acuerdo entre los actores sociales vinculados a la solución de la problemática de los menores infractores en México, con el propósito de promover una auténtica reforma a la justicia de los menores infractores: bases para una nueva política criminal en la materia*

De lo visto en el presente rubro es indispensable contar con un espacio político y técnico, en el cual se pueda diseñar, ejecutar y evaluar una política pública en materia de justicia para menores infractores en nuestro medio. Esta política tendrá que ser resultado de una amplia consulta social y de un cabildeo consistente entre políticos y académicos. Pero,

⁶ En relación con el tema de la socialización de los niños, Tocavén García, Roberto, *Menores infractores*, México, Edicol, 1975, pp. 33-45.

además, debe concretarse en un nuevo marco jurídico —constitucional y secundario—, que, de manera integral y no de forma inconexa —como se encuentra ahora— pueda crear una ley preventiva y de justicia juvenil capaz de sentar las bases técnicas en la materia, y que al mismo tiempo tenga vigencia transexenal, garantizando así la continuidad —en el tiempo— de los programas, tanto a nivel federal como estatal y municipal.

2. Realidades y alternativas de solución

Las problemáticas sociales, delictivas y victimales esbozadas son las condiciones y los puntos de referencia de las sensibilidades y percepciones que los diferentes actores construyen en torno a los menores infractores. Son éstas las mismas condiciones que hacen que el problema de los jóvenes se convierta en un asunto sumamente volátil, polémico y cargado de subjetividad. En especial, la situación que guarda una población de niños sumidos en la pobreza y en la exclusión social —como es el caso de los países como el nuestro—, y, muy especialmente, la situación que guardan los jóvenes, bajo las condiciones aludidas, en relación con los adultos, que son los responsables del mundo que les tocó vivir.

Veamos a continuación —aunque de forma somera— algunos datos relacionados con la estructura social, la realidad socioeconómica y cultural, como también información inherente a la criminalidad y a la victimización de esta población, con el propósito de dimensionar el tamaño y complicación de estos problemas y, por lo mismo, tomar conciencia de la responsabilidad que tienen tanto el Estado como la sociedad civil, para hacer frente a dicha problemática a través de políticas públicas pertinentes, racionales y eficaces.

Entender mejor la problemática de la delincuencia juvenil y su sistema de justicia: modelos teóricos atingentes y problemáticas social, delictiva y victimal claves

Con la finalidad de ordenar mejor el estudio de la problemática social, delictiva y victimal de los menores, manejamos los conceptos de *desarrollo humano*, de *vulnerabilidad social*, como los de *estructura delincuencial y victimal*. La definición de *desarrollo humano*, por ejemplo, nos permite ubicar los temas de la prevención del delito y de la justicia de adolescentes en la dinámica en la que se deben analizar estas cuestiones: el

desarrollo humano, entendido —por lo que hace a los menores— como el efectivo cumplimiento de los diferentes derechos de la niñez resultante de un progreso social real de las naciones, que favorezca —de manera efectiva y no retórica— la inclusión y la justicia social de los jóvenes, promueva el capital humano, el bienestar social y proteja a la niñez, a la familia y a la cultura.

Por otra parte, el concepto de *vulnerabilidad social* nos es útil para situar el tema de los jóvenes como un grupo que requiere de una atención prioritaria y protección por el alto riesgo social y delictivo que representan. Por su lado, la definición de la *estructura delictiva* esclarece cuáles son los delitos y las modalidades de las infracciones que tienen mayor “peso específico” para fines de fundamentar empíricamente en qué casos proceden los medios alternos, cuáles deben ser las prácticas preventivas exitosas —por tipo de infracción y modalidad— y, finalmente, qué tipo de medidas y tratamiento son los más aconsejables para cada caso particular. Finalmente, la *estructura victimal* es una noción sumamente útil que nos permite valorar qué grupos sociales —como el de los jóvenes— son los más vulnerables al delito, a la violencia y al abuso de poder, cuáles son las características de las lesiones sufridas —físicas, psicológicas y sociales—, cuáles los rasgos de personalidad de las víctimas y la de los victimarios, etcétera.

a. Indicadores de desarrollo humano elaborados por las Naciones Unidas⁷

El concepto más acabado de *desarrollo humano* se puede resumir de la siguiente forma: criterios construidos a partir de las necesidades sociales y de las expectativas de la gente pobre, con una nueva tecnología que permita distinguir las inconsistencias entre crecimiento y equidad, de manera objetiva y despolitizada, y un nuevo centro de gravedad, a partir del cual se pueda conocer la realidad social de los derechos humanos y no la mera enunciación filosófica o jurídica-instrumental de los mismos, que nos permita, a su vez, un replanteamiento moderno del desarrollo social —no asistencial, no reformista social y no retórico—. Una alternativa diferente, a partir de la cual, sobre todo, las responsabilidades nacionales e internacionales, estén más focalizadas por los sectores claves de la sociedad, y en

⁷ Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, Naciones Unidas, 1996.

la que los actores marginados sean efectivamente incluidos en la dinámica económica mundial. Para el logro de los objetivos anteriores, se plantea el efectivo desarrollo del capital humano, la formación de generaciones de trabajadores y crecimiento con equidad.

Últimamente se han incluido otras variables importantes del desarrollo humano: a) la potenciación, que se entiende como el incremento de la capacidad de la gente, y que implica una ampliación de las opciones, y, con ello, una mayor libertad. En el sentido precedente, la idea de libertad conlleva la igualdad de oportunidades; b) la cooperación, concepto que toma en cuenta la compleja red de estructuras sociales —desde la familia hasta el Estado, y de los grupos de autoayuda hasta las empresas multinacionales—. Implica una preocupación por la cultura de los pueblos, por sus sistemas jurídicos, por su historia y su lengua, por las opciones individuales de desarrollo y por la forma en que los individuos interactúan y cooperan en sus comunidades y en la sociedad en general; c) la equidad, que tiene que ver no sólo con la riqueza y los ingresos, sino también con la capacidad básica y las oportunidades, que tiene que ver con la eliminación de toda forma de exclusión social por cualquier razón de esta; d) la seguridad, que implica la protección de millones de habitantes víctimas o víctimas potenciales de la violencia y del crimen, tanto en países pobres como ricos. En este contexto, se habla no de una seguridad militar o de las instituciones —que desde luego deben preservarse—, sino de una seguridad humana dirigida a la protección de las víctimas del crimen.

b. Vulnerabilidad social

Como lo hemos explicado, la problemática central de la adolescencia en naciones pobres es la vulnerabilidad de estos grupos sociales ante el modelo económico vigente y sus impactos negativos en la calidad de vida de la población infanto-juvenil. Esta vulnerabilidad está fuertemente condicionada por las realidades estructurales económicas, como el estado mundial de la economía y cómo éste impacta a su vez a las naciones latinoamericanas. El estado de la pobreza y el de exclusión de los jóvenes y sus problemáticas de socialización y efectivo cumplimiento de sus derechos sociales, culturales, económicos, como de seguridad, son temas que se encuentran íntimamente vinculados al desarrollo.

c. Victimización delictiva de los menores

Mencionamos a continuación algunos de los problemas victimales que consideramos prioritarios atender de una forma más decidida, como ya se está haciendo en México, sobre todo a partir de la década de 1990: violencia familiar, patrones delictivos en la familia, violencia escolar. La escuela como “nicho de mercado del narcomenudeo” y deserción escolar, crimen vinculado a la explotación laboral de menores, crimen vinculado a los movimientos migratorios en los que participan menores, explotación sexual infantil, tráfico de menores, participación de menores en el narcomenudeo, extorsión policial, víctimas de homicidios [muertes violentas], víctimas de grupos criminales [escuadrones de la muerte], testigos de delitos graves y víctimas de tortura o de ejecuciones extrajudiciales.

III. EL MODELO DE JUSTICIA PARA MENORES INFRACTORES DE LA ONU⁸

Las directrices de las Naciones Unidas en materia de derechos del niño y de los menores infractores en particular

Veamos cuáles son, en concreto, los temas centrales a partir de los cuales se debe edificar un sistema de justicia de menores infractores conforme a los instrumentos internacionales emitidos por las Naciones Unidas.

A. *Convención sobre los Derechos del Niño*

En primer lugar, se denomina niño a toda persona menor de los dieciocho años de edad, salvo disposición que, de acuerdo con la ley aplicable, haya alcanzado antes dicha mayoría de edad. Lo anterior debe entenderse como la unificación de criterios en cuanto a la edad (como resultado del desarrollo del niño, que es alcanzado hasta esa edad).

En cuanto a la protección de derechos, esta disposición es muy clara: el Estado debe intervenir en la protección de los menores de edad —incluyendo desde luego a los menores infractores— con la participación de los

⁸ ONU, *Recopilación de Reglas de las Naciones Unidas de Justicia Penal*, Nueva York, Asamblea General, Naciones Unidas, 1999.

padres y la promoción de derechos, pero también de deberes, conforme lo establece el artículo 3o. de la Convención.

Otra disposición importante tiene que ver con las medidas que el Estado deberá tomar en materia de protección de la infancia contra toda forma de abuso, malos tratos y explotación, conforme lo estipulado por los artículos 19 y 20.

Los artículos 33 a 37 regulan la protección de la infancia contra el uso ilícito de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas; explotación y abuso sexual infantil; secuestro, trata o venta de niños; contra la tortura; detenciones ilegales o arbitrarias; la prisión como último recurso; trato humano; derecho a la justicia y a la defensa, entre otros aspectos.

Por su parte, el artículo 39 prevé diferentes medidas para la atención de los niños víctimas de abandono, explotación y abuso.

El artículo 40 sienta las bases de la justicia de menores infractores bajo los siguientes principios: del menor como persona en desarrollo; legalidad en cuanto a que a ningún niño se le puede acusar de la comisión de un delito sino por los definidos en las legislaciones punitivas previamente existentes; inocencia; a ser informado de la causa que se le sigue; imparcialidad; a no ser obligado a rendir testimonio o confesión; que conozca un tribunal previamente establecido competente; derecho a la defensa y, en su caso, a tener un intérprete; fijación de una edad mínima que delimita la intervención penal; en la medida de lo posible, evitar la ocurrencia a procedimientos judiciales y diversidad de las medidas de tratamiento.

Como se puede apreciar, en ningún caso la Convención prevé la represión penal como medida idónea contra la delincuencia de menores, sino una amplia gama de alternativas no represivas para proteger los derechos de los niños y para garantizar su efectiva reincorporación social. La reforma mexicana va en sentido contrario.

B. *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing)*

Al respecto, comentaremos solamente los principios generales y las cuestiones inherentes al sistema de sanciones, que son los temas directamente relacionados con la temática del presente trabajo. Por lo mismo, los aspectos adjetivos (segunda parte de las Reglas) no se tocarán.

a. Primera parte

Esas medidas de atención de los menores, con fines de prevención del delito, antes del comienzo de la vida delictiva, constituyen requisitos básicos de política destinados a obviar la necesidad de aplicar las presentes Reglas.

Las reglas 1.1 a 1.3 señalan el importante papel que una política social constructiva, respecto al menor, puede desempeñar, entre otras cosas, en la prevención del delito y la delincuencia juvenil. La regla 1.4 define la justicia de menores como parte integrante de la justicia social por los menores, mientras que la regla 1.6 se refiere a la necesidad de perfeccionar la justicia de menores de manera continua, para que no quede a la zaga de la evolución de una política social progresiva en relación con el menor en general, teniendo presente la necesidad de mejorar de manera coherente los servicios de personal.

La regla 1.5 procura tener en cuenta las condiciones imperantes en los Estados miembros, que podrían ocasionar que la manera de aplicar determinadas reglas en uno de ellos fuera necesariamente diferente de la manera adoptada en otros Estados.

Las Reglas se aplicarán siempre con imparcialidad y sin distinción alguna. Por lo tanto, la regla 2.1 destaca la importancia de que las Reglas se apliquen siempre con imparcialidad. Su formación responde al principio 2o. de la Declaración de los Derechos del Niño.

En cuanto al concepto de menor, la regla 2.2 define “menor” y “delito” como componentes del concepto de “menor delincuente”, que es el objeto principal de las Reglas Mínimas (no obstante, véanse también las reglas 3 y 4 en cuanto a la ampliación del concepto de menor diferente al delictivo). Cabe señalar que las Reglas disponen expresamente que corresponderá a cada sistema jurídico nacional fijar las edades mínima y máxima a estos efectos, respetando así cabalmente los sistemas económico, social, político, cultural y jurídico de los Estados miembros. Ello significa que la noción de “menor” se aplicará a jóvenes de edades muy diferentes, edades que van de los 7 años hasta los 18 años o más. Dicha flexibilidad parece inevitable en vista de la diversidad de sistemas jurídicos nacionales, tanto más cuanto que no restringe los efectos de las Reglas Mínimas.

La regla 3, como señalamos, amplía el ámbito de aplicación de la protección otorgada por las Reglas Mínimas para la administración de la justicia de menores, de modo que abarque delitos en razón de condición; atención del menor y su bienestar; el procesamiento de los adultos jóvenes.

La ampliación del ámbito de aplicación de las Reglas, de modo que abarquen las tres esferas antes mencionadas, parece justificada. La regla 3.1 prevé garantías mínimas en esas esferas, y se estima que la regla 3.2 constituye un paso positivo en el establecimiento de un sistema más imparcial, equitativo y humano de justicia para todos los menores que transgredan la ley.

Por lo que respecta a la mayoría de edad penal (regla 4), en los sistemas jurídicos que reconozcan el concepto de mayoría de edad penal con respecto a los menores, su comienzo no deberá fijarse a una edad demasiado temprana, habida cuenta de las circunstancias que acompañan la madurez emocional, mental e intelectual.

La edad mínima, a efectos de responsabilidad penal, varía considerablemente de acuerdo con factores históricos y culturales. El enfoque moderno consiste en examinar si los niños pueden hacer honor a los elementos morales y sicológicos de responsabilidad penal, es decir, si puede considerarse al niño, en virtud de su discernimiento y comprensión individuales, responsable de un comportamiento esencialmente antisocial. Si el comienzo de la mayoría de edad penal se fija a una edad demasiado temprana o si no se establece edad mínima alguna, el concepto de responsabilidad perdería todo sentido. En general, existe una estrecha relación entre el concepto de responsabilidad que dimana del comportamiento delictivo o criminal y otros derechos y responsabilidades sociales (como el estado civil, la mayoría de edad a efectos civiles, etcétera).

La regla 5, por otra parte, se refiere a dos de los más importantes objetivos de la justicia de menores. El primer objetivo es el fomento del bienestar del menor. Este es el enfoque principal de los sistemas jurídicos en que los menores delincuentes son procesados por tribunales de familia o autoridades administrativas, pero también debe hacerse hincapié en el bienestar de los menores en los sistemas judiciales que siguen el modelo del tribunal penal, contribuyendo así a evitar las sanciones meramente penales (véase también la regla 14).

El segundo objetivo es el “principio de la proporcionalidad”. Este principio es conocido como un instrumento para restringir las sanciones punitivas, y se expresa principalmente mediante la fórmula de que el autor ha de ser castigado según la gravedad del delito. La respuesta a los jóvenes delincuentes no sólo deberá basarse en el examen de la gravedad del delito, sino también en circunstancias personales. Las circunstancias individuales del delincuente (por ejemplo, su condición social, su situación familiar,

el daño causado por el delito u otros factores en que intervengan circunstancias personales) han de influir en la proporcionalidad de la reacción (por ejemplo, teniendo en consideración los esfuerzos del delincuente para indemnizar a la víctima o su buena disposición para comenzar una vida sana y útil). Por el mismo motivo, las respuestas destinadas a asegurar el bienestar del joven delincuente pueden sobrepasar lo necesario y, por consiguiente, infringir los derechos fundamentales del joven, como ha ocurrido en algunos sistemas de justicia de menores. En este aspecto también corresponde salvaguardar la proporcionalidad de la respuesta en relación con las circunstancias del delincuente y del delito, incluida la víctima.

En cuanto a las reglas 6.1, 6.2 y 6.3, tratan varios aspectos importantes de una administración de justicia de menores eficaz, justa y humanitaria: la necesidad de permitir el ejercicio de las facultades discrecionales en todos los niveles importantes del procedimiento, de modo que los que adoptan determinaciones puedan tomar las medidas que estimen más adecuadas en cada caso particular, y la necesidad de prever controles y equilibrios a fin de restringir cualquier abuso de las facultades discretionales y salvaguardar los derechos del joven delincuente. La competencia y el profesionalismo son los instrumentos más adecuados para restringir el ejercicio excesivo de dichas facultades. Por ello, se hace especial hincapié en la idoneidad profesional y en la capacitación de los expertos como un medio valioso para asegurar el ejercicio prudente de las facultades discretionales en materia de delincuencia de menores.

Por otra parte, la regla 7.1 hace hincapié en algunos aspectos importantes que representan elementos fundamentales de todo juicio imparcial y justo, y que son internacionalmente reconocidos en los instrumentos de derechos humanos vigentes (véase también la regla 14). La presunción de inocencia, por ejemplo, también figura en el artículo 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el párrafo 2 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Finalmente, las reglas 14 y siguientes precisan cuestiones que son importantes con respecto al procedimiento en los asuntos de menores en particular, mientras que la regla 7.1 ratifica en forma general las garantías procesales más fundamentales.

b. Tercera parte

Esta parte se refiere, en términos generales, a los principios rectores de la sentencia y la resolución; regula la proporcionalidad de la sanción, que deberá ser congruente con las necesidades tanto del menor como de la sociedad. Estipula también que las restricciones a la libertad personal del menor se impondrán sólo tras cuidadoso estudio, y se reducirán al mínimo posible; sólo se impondrá la privación de libertad personal en el caso de que el menor sea condenado por un acto grave en el que concurra violencia contra otra persona o por la reincidencia en cometer otros delitos graves, y siempre que no haya otra respuesta adecuada. En el examen de los casos se considerará primordial el bienestar del menor. Los delitos cometidos por menores no se sancionarán en ningún caso con la pena capital. Asimismo, dispone que los menores no serán sancionados con penas corporales, y la autoridad competente podrá suspender el proceso en cualquier momento.

C. *Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad)*

Estas importantes directrices fueron aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su sesión 68a. plenaria, el 14 de diciembre de 1990.

En cuanto a los principios fundamentales, las Directrices afirman que la prevención de la delincuencia juvenil es parte fundamental de la preventión del delito en la sociedad. Si la juventud se dedicara a hacer actividades útiles para la sociedad y estas acciones tuvieran un enfoque humanista, dichos jóvenes podrían desarrollar actitudes no criminógenas.

Al respecto, es fundamental planificar una política progresista que tome en cuenta las oportunidades educativas; la justicia y la equidad; la protección del bienestar, el desarrollo, los derechos y los intereses de los jóvenes; la incorporación de los jóvenes a las normas y a la cultura en la que viven, y la no etiquetación como “extraviados”, “delincuente” o “predelincuente”, expresiones que, por nocivas, deben evitarse.⁹

Por lo que corresponde al alcance de estas normas, éstas deberán aplicarse en el marco de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del

⁹ Recopilación, *op. cit.*, nota 9, pp. 196 y 197.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la Declaración de los Derechos del Niño y en la Convención sobre Derechos del Niño. También como referentes: las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing), como otros instrumentos y normas relativos a los derechos, los intereses y el bienestar de todos los menores y jóvenes.

Las Directrices dedican un capítulo a la prevención general, para lo cual los Estados deberán analizar a fondo los problemas, los recursos, los servicios y los estudios existentes; la definición de funciones de los organismos, de las instituciones y de las personas; los mecanismos de coordinación gubernamentales y no gubernamentales; las políticas, las estrategias y los programas basados en pronósticos; la determinación de métodos para disminuir eficazmente las oportunidades de comisión de actos delictivos por menores; la participación de la comunidad mediante una amplia gama de servicios y de programas; la estrecha cooperación interdisciplinaria entre gobiernos nacionales, estatales, provinciales y municipales; la participación de jóvenes en las políticas, en los procesos de prevención de la delincuencia juvenil, incluida la utilización de recursos comunitarios y la aplicación de programas de autoayuda juvenil y de indemnización y asistencia a las víctimas.¹⁰

En cuanto a los procesos de socialización, se enfatiza la necesidad de establecer medidas preventivas en la familia, en la educación y en la comunidad, o a través de los medios de comunicación masivas.

En cuanto a la política social, se pone de relieve la protección de los niños maltratados o víctimas de abusos sexuales, físicos o emocionales; cuando el niño o joven haya sido descuidado, abandonado o explotado por sus padres o tutores; o bien cuando el menor se encuentre en un estado de riesgo o de peligro a su integridad física, sexual o emocional, entre otras medidas.¹¹

Finalmente, los Estados deberán elaborar normas, leyes y procedimientos para garantizar una eficaz prevención de la delincuencia juvenil, como la conformación de instituciones jurídicas —como la del mediador—, que promueva el respeto a los derechos humanos y la condición jurídica de dichos menores:

¹⁰ *Ibidem*, pp. 197 y 198.

¹¹ *Ibidem*, p. 203.

57. Debería considerarse la posibilidad de establecer un puesto de mediador o un órgano análogo independiente para los jóvenes que garantice el respeto de su condición jurídica, sus derechos y sus intereses, así como la posibilidad de remitir los casos a los servicios disponibles. El mediador u otro órgano designado supervisaría además la aplicación de las Directrices de Riad, las Reglas de Beijing y las Reglas para la protección de los menores privados de libertad. El mediador u otro órgano publicaría periódicamente un informe sobre los progresos alcanzados y las dificultades encontradas en el proceso de aplicación. Se deberían establecer también servicios de defensa jurídica del niño.¹²

Otros ordenamientos importantes que por razones de espacio no veremos son: las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad; la Resolución 1997/30 del Consejo Económico y Social relativa a la Administración de Justicia Juvenil y las Guías de Acción de los Niños en el Sistema de Justicia Penal, cuyo propósito básico es la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

IV. JUSTICIA RESTAURATIVA PARA MENORES INFRACTORES

1. *Diferencias entre los modelos retributivo y restaurativo*

Si tomamos en cuenta el elemento de diversificación y desjudicialización que debe caracterizar a la justicia de menores infractores —conforme a lo establecido por la Convención de los Derechos del Niño, las Reglas de Beijing y las Directrices de Riad—, la mejor alternativa es la confección de una justicia restaurativa para adolescentes en conflicto con la ley penal. En tal sentido, veremos, en primer término, las características generales de los modelos de justicia represiva y restaurativa; después, los aspectos conceptuales y características sobresalientes de la justicia restaurativa, y, finalmente, los programas de justicia restaurativa para adolescentes más importantes.

¹² *Ibidem*, p. 204.

A. *Modelo punitivo*

Las características del modelo punitivo son las siguientes:

- a) El delito es definido como atentatorio del Estado.
- b) Énfasis en la culpabilidad, en el pasado: quién lo hizo para castigarlo.
- c) Relación adversarial.
- d) Imposición de castigos/retribución/sufrimiento/disuición/preVENCIÓN punitiva.
- e) Justicia como simples formalismos en la aplicación de la ley (garantías adjetivas).
- f) Exclusión de la comunidad y de la víctima.
- g) Promotor de valores competitivos individualistas.
- h) El reproche formal a partir de la culpabilidad y del daño ocasionado.
- i) La infracción penal vista solamente en su dimensión jurídica. Se soslayan las dimensiones social, familiar, económica, educacional y victimal.
- j) La respuesta del Estado puesta en el pasado de la infracción penal.
- k) El “estigma” criminal insuperable.
- l) Un proceso volcado a hechos criminales pasados, a la participación del menor en los mismos y a legitimar la represión, la disuasión y la legitimación del castigo.
- ll) Sistema vicarial (sanciones/medidas). Las medidas contradictorias al modelo retribucionista como reconocimiento indirecto de la especificidad del menor infractor, pero inconsistentes con la problemática de los mismos.

B. *Modelo restaurativo*

El modelo restaurativo tiene las siguientes características:

- a) El delito como una afectación víctima-victimario.
- b) Énfasis en la solución del conflicto: obligación de restaurar (qué se debe hacer a futuro para reconstruir).
- c) Diálogo y negociación normativa.

- d) Restitución para reconstruir ambas partes/conciliación/restauración.
 - e) Justicia como reconocimiento de los derechos de todos y la calidad específica del menor de edad.
 - f) La comunidad como facilitadora del proceso de restauración. Atención a la víctima como prioridad.
 - g) Promotor de los valores de todos.
 - h) El reproche formal a partir del reconocimiento por parte del infractor de las consecuencias de violentar la norma y la afectación a la víctima.
 - i) La infracción penal entendida en todo su contexto.
 - j) La respuesta del Estado focalizada en la víctima.
 - k) El “estigma” criminal resuelto en la restauración.
 - l) Un proceso volcado a la diversificación de las respuestas frente al crimen, a la solución *suprapartes* de los conflictos, a la promoción de los derechos del menor infractor y los de la víctima.
- II) Sistema de medidas consecuentes con la restauración, con la problemática delincuencial, con las necesidades de los menores y con la prevención social del delito.

2. *Aspectos conceptuales y características más importantes de la justicia restaurativa*

A. *Definición*

El proceso restaurativo se ha definido como cualquier procedimiento en el cual la víctima y el ofensor y, en su caso, cualquier otro individuo o miembros de la comunidad afectados por el crimen, participan conjuntamente de una forma activa en la solución de los problemas que surjan como consecuencia de la infracción; y lo hacen —generalmente— con la ayuda de un facilitador.

En naciones en vías de desarrollo, la justicia restaurativa se utiliza para fortalecer formas tradicionales de justicia punitiva; por lo mismo, sirve para aprovechar al máximo la capacidad instalada del sistema judicial.

La justicia restaurativa es una forma de solución del conflicto en el que participan la víctima, el ofensor, la comunidad, las redes sociales y las agencias de justicia. Tiene como base el principio según el cual la con-

ducta criminal no es sólo un acto que viola la ley penal, sino que, además, causa una daño o aflicción a la víctima y a la comunidad.

Existen diferentes denominaciones de la justicia restaurativa: “justicia comunitaria”; “justicia relacional” o “justicia reparadora”, entre otras.

B. *Características relevantes de la justicia restaurativa*

Las características más importantes de esta clase de justicia son:

- a) Una respuesta flexible ante las circunstancias del crimen, del ofensor, la víctima y la comunidad.
- b) Una respuesta ante el crimen que respeta la dignidad y la igualdad de cada persona. Construye el entendimiento y promueve la armonía social por medio del acuerdo entre víctima-victimario-comunidad.
- c) Una alternativa viable muchas veces a la justicia penal juvenil que evita la estigmatización de la víctima y la del victimario.
- d) Una aproximación que debe ser complementaria o sucesiva a los procesos y sanciones tradicionales.
- e) Un enfoque que pone énfasis en la solución del conflicto a través del conocimiento de las causas que originan el hecho generador del conflicto.
- f) Un enfoque que privilegia la atención del daño y las consecuencias de la victimización.
- g) Un enfoque que lleva al victimario a conocer las causas de su comportamiento, al entendimiento de las consecuencias de sus acciones y a responsabilizarse y reparar los daños consecuencia de su proceder.
- h) Un enfoque flexible y variado adaptable a las características socioculturales, al sistema jurídico, a los principios normativos, y a las tendencias filosóficas, ajustable al sistema nacional de justicia penal.
- i) Un método adaptable para la atención de una gran variedad de infracciones y de infractores. Presenta una rica variedad de alternativas para la multi y plurirreincidencia y para la atención de delitos asociados.
- j) Representa un conjunto de medidas para menores infractores en determinadas situaciones en donde es especialmente importante la

enseñanza de ciertas habilidades y valores para superar situaciones conflictivas difíciles.

- k) Un modelo que prima la importancia de la participación comunitaria en la solución de los conflictos.

V. LA NUEVA NORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE MENORES INFRACTORES EN MÉXICO Y LOS RETOS PARA EL DISEÑO Y OPERACIÓN DE UN NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA EN EL ÁMBITO DE REFERENCIA

La reforma constitucional en materia de justicia de menores infractores

Alcances de la reforma

A finales del año próximo pasado se reformó el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo decreto declaró reformado el párrafo cuarto, y adicionados los párrafos quinto y sexto, y recorridos en su orden los últimos dos párrafos del referido numeral. La reforma apareció en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre del 2005. El nuevo texto entró en vigor el 12 de marzo de 2006, y comprende los siguientes temas centrales:

- a) La obligación del Estado mexicano de diseñar y poner en funcionamiento un sistema integral de justicia para las personas entre los 12 y 18 años de edad que hayan transgredido la ley penal.
- b) Esta obligación es tanto para el gobierno federal como para el estatal y Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.
- c) El reconocimiento a los menores de los derechos fundamentales consignados en la Constitución para todo individuo, así como de todos los derechos por motivo de ser personas en desarrollo.
- d) Que los menores por debajo de los 12 años sólo sean sujetos de rehabilitación y asistencia.
- e) La creación de instituciones, tribunales y autoridades especializadas en procuración y administración de justicia para menores infractores.
- f) La aplicación de medidas de orientación, protección y tratamiento, atendiendo a la protección de los intereses del niño.

- g) La implementación de formas alternativas de justicia.
- h) Garantizar el debido proceso en la aplicación de la ley, para lo cual el mismo deberá observar las garantías respectivas.
- i) La independencia entre las autoridades que efectúan la remisión y las que impongan las medidas.
- j) La aplicación de las medidas proporcionales al hecho cometido con el propósito de lograr la integración social de los menores, así como el pleno desarrollo de su persona y de sus potencialidades.
- k) La aplicación del internamiento como medida extrema y por el tiempo más breve posible, únicamente para mayores de 14 años y por conductas calificadas como graves.

VI. ALGUNAS OBSERVACIONES A LA LEY FEDERAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES (PROYECTO)

No haremos un análisis completo del proyecto en comento. Nos detendremos tan sólo en señalar algunas carencias que, a nuestro parecer, tiene dicho proyecto:

- a) No crea un sistema propiamente de justicia; sólo la integración de ministerios públicos, jueces “de ejecución de adolescentes”, defensores, magistrados y personal administrativo de ejecución de medidas “especializados”.
- b) En su caso, omite la figura del policía de menores, que es muy importante para efectos preventivos, de investigación y para fortalecer el proceso de reincorporación social de dichas personas.
- c) Al respecto, no prevé organismos e instituciones de justicia de menores como lo establece la normativa internacional en la materia.
- d) Remite la especialización a los criterios de las instituciones de procuración y administración existentes, que no cuentan con ninguna experiencia en el campo de los menores en cuestión.
- e) Hace referencia al programa individualizado, pero omite regular el Consejo Técnico Interdisciplinario, esencial para diseñar, ejecutar y evaluar dicho programa, para lo cual el juez de ejecución deberá contar con información especializada para normar su criterio.
- f) No integra la justicia restaurativa.

- g) Regula de manera deficiente la justicia alternativa. No refiere la mediación y otras modalidades aparte de la conciliación y la suspensión del procedimiento a prueba.
- h) La responsabilidad de los adolescentes se fincará sobre la base del respeto irrestricto al principio de culpabilidad por el acto, y no admitirá bajo ninguna circunstancia consideraciones acerca del autor del hecho imputado, su personalidad, vulnerabilidad biológica, temibilidad o peligrosidad.
- i) Sin embargo, se contradice al aceptar medidas y no sanciones. Estas últimas son propias de un sistema de culpabilidad (el que se propone). Las medidas parten de las características de personalidad del menor.
- j) La mayoría de las medidas propuestas no son congruentes con las problemáticas sociales, delictivas y victimales que padecen hoy en día los menores infractores en nuestro medio. Más bien, se reproducen medidas que se formularon —en su momento— para afrontar una criminalidad de menores propia de las décadas de 1940 a 1970 en México.
- k) El proceso busca legitimar la aplicación de una ley básicamente retributiva que pretende un equilibrio con medidas inconsistentes con problemas reales, al establecer que el proceso para adolescentes tiene como objetivo establecer la existencia jurídica de una conducta tipificada como delito por las leyes federales, determinar quién es su autor o partípice, el grado de responsabilidad y, en su caso, determinar la aplicación de las medidas que correspondan conforme a esta Ley.
- l) Define al tratamiento como toda forma de privación de la libertad de tránsito.

VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

- a) La construcción de diagnósticos oportunos de la delincuencia de menores como de los modelos de justicia más eficaces y racionales que den solución a situaciones reales. Lo anterior antes de aventurarse a reformar por reformar.
- b) La formulación —con claridad— de un modelo de justicia especializada no represiva que se organice en todos los niveles normativos:

- preventivo, de procuración y administración que influya el catálogo de medidas y se refleje en las instancias de ejecución.
- c) La construcción de un piso común de acuerdo entre políticos, académicos, especialistas, personal de justicia de menores, sociedad civil y medios, con el propósito de confeccionar una política de Estado en la materia.
 - d) La capacidad de comunicación de los nuevos ordenamientos hacia sus destinatarios principales: niveles de gobierno, personal del sistema, partes procesales, víctimas y sociedad civil.
 - e) La reforma al artículo 18 constitucional abre la opción para que el sistema de justicia especial para menores que violan la ley penal pueda quedar en sede administrativa o judicial.
 - f) Si la sede es judicial, debe crearse un tribunal especializado que no dependa del Tribunal Superior de Justicia, sino que sea independiente.
 - g) Es indispensable crear el régimen de justicia especial para menores en conflicto con la ley penal que siga los principios de protección, especialización, congruencia entre problemas y medidas, equilibrio entre prevención y readaptación, justicia alternativa y restaurativa.
 - h) Aprovechar lo positivo de las instituciones existentes de justicia de menores como la de los centros destinados a la aplicación de medidas, evitando la descalificación automática del personal que actualmente labora en instituciones de menores.
 - i) Es imperioso lograr un acuerdo en cuanto al modelo de justicia y su implementación en los tres niveles de gobierno.
 - j) Se requiere de mayor tiempo para implementar en los tres niveles de gobierno la nueva normatividad de justicia de menores y de prevención en los tres niveles de gobierno.
 - k) Se debe pensar en un sistema de justicia especial restaurativo que contemple la fundación de instituciones y no la simple adecuación de agencias ministeriales y de juzgados.
 - l) No se puede improvisar en un tema tan delicado y de tanta trascendencia social como lo constituyen los menores infractores y su justicia.