LOS SISTEMAS DE JUSTICIA JUVENIL EN LOS MODELOS DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE AMÉRICA LATINA: EL PROGRAMA DE FUNDAMENTACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL DE ADOLESCENTES EN COLOMBIA

Sergio Cámara Arroyo[1]

Fecha de publicación: 15/07/2016

La legislación de justicia juvenil en América Latina se encuentra en un proceso de constante evolución. Según exponen CARRANZA y MAXERA (1999)[2], los ordenamientos jurídicos latinos y centroamericanos "*son los que más rápidamente han avanzado en esta materia*". El desapego a la doctrina de la situación irregular en las normas referentes al menor infractor, significó el paso de un modelo caracterizado por "*concebir al menor de edad como un sujeto pasivo de la intervención jurídica protectora estatal, como un objeto de tutela discrecional y no un sujeto de derecho*" (GARCÍA MENDEZ, 1994)[3], a un criterio de intervención basado en el reconocimiento de responsabilidad y cierta capacidad penal de los menores infractores. Tal transformación supone la sustitución del anterior sistema por la actual "*doctrina de la protección integral*" del menor (BELOFF, 1999)[4].

El verdadero motor de estos cambios se debe, en gran medida, a la transposición de los instrumentos y normativas internacionales (CÁMARA ARROYO, 2010). Tanto es así que por "*doctrina de la protección integral*"

[1] Prof. Asociado Grado en Criminología Universidad Internacional de La Rioja - UNIR | sergio.camara@unir.net

[2] http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2467/9.pdf

[3] http://www.corteidh.or.cr/tablas/a12026.pdf

[4] http://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_PEJusticiayderechos1.pdf

se ha entendido al conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional que expresan un salto cualitativo fundamental en la consideración sobre la infancia (GARCÍA MÉNDEZ, 2001)[5].

El novedoso cambio de paradigma de la "protección integral" del menor recoge en gran medida la separación entre asistencia y previsión social y, por otra parte, la tutela jurídica privativa del menor. Este movimiento legislativo, nacido del consenso con la norma internacional tomando como eje fundamental la Convención de los Derechos del Niño[6], supone el verdadero "salto cualitativo" hacia el abandono de la doctrina de la situación irregular del menor. En este sentido, como han asegurado algunos autores (CÁRDENAS DÁVILA, 2009)[7] desde el punto de vista criminológico "*la doctrina de la protección integral ha roto el mito que nos trajo la de la situación irregular (de irresponsabilidad absoluta) al señalar que el menor de edad puede cometer delitos o faltas y no como venía afirmando que solo cometía "actos antisociales*" *rechazando el término delito*".

Como ha expuesto MARY BELOFF (1999), "*los sistemas creados en América Latina hasta el momento no son sistemas de justicia juvenil en el sentido en el que tradicionalmente los han entendido el mundo anglosajón y continental europeo*", puesto que su regulación es más generalista, debiendo conjugar diferentes conceptos jurídicos con el ámbito internacional, en detrimento de una mayor especialización en el campo estrictamente penal del menor infractor (CÁMARA ARROYO, 2010; CARMONA SALGADO, 2010).

Se trata, en definitiva, de una regulación globalizadora del estatuto jurídico del menor. La asunción de un sistema de protección integral supone, en definitiva, la existencia de un ordenamiento bipartito (civil/penal) dentro del concepto de protección integral del menor (CÁMARA ARROYO, 2013). Y es que, frente a la tradición europea, consistente en desglosar completamente los sistemas de asistencia civil a los menores inimputables y los sistemas de responsabilidad penal para adolescentes, la mayor parte de las normativas de América Latina tratan de integrar ambos aspectos, creando un marco permeable de actuación.

---

[5] http://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_PEJusticiayderechos3.pdf

[6] http://www.unicef.es/infancia/derechos-del-nino/convencion-derechos-nino

[7] http://biblioteca.utec.edu.sv/siab/virtual/elibros_internet/55799.pdf

Para MORLACHETTI (2013)[8], existen diversas definiciones respecto a que es un sistema de protección de la infancia. UNICEF como principal organización internacional no gubernamental impulsora de los derechos de la infancia y la adolescencia ha indicado que los sistemas de protección comprenden un conjunto de leyes, políticas y servicios necesarios en todos los ámbitos sociales -especialmente en el ámbito del bienestar social, la educación, la salud y la justicia- para apoyar la prevención de los riesgos relacionados con la protección y la respuesta en este sentido. Este sistema trata de estructurar y sistematizar el relacionamiento entre todos los actores a los efectos de dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención de los Derechos del Niño (INN, 2002)[9].

Finalmente, desde una perspectiva normativa se ha definido el "*Sistema de Protección Integral*" como aquél mecanismo que reúne todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los principios, derechos y garantías reconocidos en las Constituciones Nacionales de un Estado, la Convención de Derechos del Niño y demás tratados de Derechos Humanos.

El objetivo de dicho sistema es trascender la fragmentación de las miradas e intervenciones aisladas con menores de edad, asumiendo que la satisfacción de cada derecho tiene efecto en el ejercicio de otros derechos (ADOLESCENTES EN EL SISTEMA PENAL, 2008)[10]. En este sentido, la definición de sistema de protección integral engloba a la de Sistema de Justicia Juvenil, que quedaría contenida en aquélla: la regulación de un conjunto de principios fundamentales y normas jurídicas que informan el tratamiento especializado del menor y joven en conflicto con la Ley penal en un ordenamiento jurídico.

Los Sistemas de Protección Integral están intrínsecamente ligados al concepto de interés superior del menor, entendido de forma amplia como la búsqueda del mayor beneficio objetivo para el menor de edad en la

---

[8] http://www.leyderechosinfancia.mx/wp-content/uploads/2015/02/Sistemasnacionalesdeprotecciondelainfancia.pdf

[9] http://www.iinadmin.com/public/uploads/files/Estudio_Defensorias.pdf

[10] http://www.unicef.org/argentina/spanish/Adolescentes_en_el_sistema_penal.pdf

aplicación de las normas que le afecten. Se establece así el principio de interés superior del menor como un mandato de balance entre los deseos del menor y sus necesidades, con la actuación más adecuada desde las finalidades del Derecho penal, fundamentalmente las preventivo-especiales. Este concepto jurídico abstracto ha sido definido por la Observación General Nº 14 del Comité de los Derechos del Niño, publicada en 2013, desde una perspectiva tripartita:

a) *Como derecho sustantivo*: el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida.

b) *Como principio jurídico interpretativo fundamental*: si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño.

c) *Como norma de procedimiento*: siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales. Además, la justificación de las decisiones debe dejar patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho. En este sentido, se deberá explicar cómo se ha respetado este derecho en la decisión, es decir, qué se ha considerado que atendía al interés superior del niño, en qué criterios se ha basado la decisión y cómo se han ponderado los intereses del niño frente a otras consideraciones, ya se trate de cuestiones normativas generales o de casos concretos.

Desde tal perspectiva, el estudio de los Sistemas de Protección Integral de América Latina supone un campo interesante para la investigación criminológica, puesto que amplía el campo de estudio a ambas franjas de menores infractores: a aquellos adolescentes que se encuentran dentro del Sistema de Justicia Juvenil y a los que se reconoce cierta responsabilidad penal; y, por otra parte, también incluye a los menores inimputables por razón de la edad pero que han cometido una

conducta considerada infracción de la Ley penal y serán objeto de protección desde el ámbito no penal.

Nos encontramos, por tanto, ante una suerte de nuevo modelo de justicia juvenil que pugna por una concepción global del menor como sujeto de derechos, en el que caben tanto los aspectos civiles como penales que se integran en verdaderos Códigos de la Niñez y la Adolescencia. Estos compendios legislativos, entiende al menor como un "todo" y tienen una concepción criminológica propia de la delincuencia juvenil, a caballo entre el Derecho correccional de Menores y los Sistemas de Responsabilidad propios del ámbito continental europeo. De este modo, su carácter heterogéneo conjuga perfectamente con una doctrina integradora del tratamiento de la delincuencia juvenil, que ha desplazado a la anterior tesis de la situación irregular que consideraba al menor inimputable penalmente por razón de la madurez, pero que, sin embargo, establecía medidas tan gravosas para sus libertades como el internamiento, sin las debidas garantías de un proceso penal. No obstante, entre sus principales inconvenientes puede advertirse que en la mayor parte de sus regulaciones aún perviven numerosas reminiscencias del pretérito y fallido modelo tutelar en los preceptos relacionados con los Sistemas de Justicia Juvenil.

En definitiva, citando nuevamente a BELOFF (1999), "*la ruptura* [con el anterior modelo] *es precisa en relación con el reconocimiento de garantías sustantivas y formales de que deben gozar los niños y jóvenes frente al aparato coactivo del Estado. Sin embargo, la idea de un cambio sustancial no parece ser tal a la hora de discutir la reforma legal en relación con el contenido y los alcances de la responsabilidad de estos infractores y con las características que debe tener la reacción estatal frente a sus comportamientos infractores de la ley penal*".

Así, mientras que podemos encontrar en estos Códigos integrales los lineamientos generales de una verdadera política criminal para los adolescentes -habitualmente definidos en el intervalo de edad de los 14 hasta los 18 años- que cometen hechos delictivos, teniendo en cuenta todas las garantías procesales que tendría un adulto imputado por un hecho delictivo (aunque normalmente integradas en un procedimiento penal especial para menores) y un catálogo de consecuencias jurídicas bastante amplio, que van desde la mera amonestación a la *ultima ratio* de la privación de libertad, conjuntamente con unas instituciones especiales para este tipo de población criminal (Centros de atención especializada, equipos técnicos multidisciplinares, etc.), en muchas ocasiones se intercalan con otras de carácter civil o asistencial (sistemas de Bienestar Familiar, Juez de Familia, Defensores de la Familia) y con una concepción de la delincuencia

juvenil aún anclada a presupuestos criminológicos superados (inadaptación social, conductas antisociales, marginación social, etc.).

En la actualidad, la mayor parte de los países de Centro y Suramérica (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela; para un estudio más pormenorizado de los mismos, véase la obra de MORLACHETTI, 2013) han adaptado sus legislaciones a estos Sistemas de Protección Integral, si bien existen algunas diferencias entre ellos en la concepción de la delincuencia juvenil. De esta manera, algunos de estos sistemas mantienen una corriente de pensamiento correccional, en la línea de una Criminología Juvenil de corte positivista que considera al menor infractor como inimputable, teniendo en cuenta, por tanto, su personalidad -peligrosidad social y criminal-, y no su conducta, para imponer las consecuencias jurídicas ante una conducta de corte antisocial. La gran mayoría, sin embargo, han adoptado los puntos básicos del modelo de responsabilidad penal de los menores para construir sus Sistemas de Justicia Juvenil dentro de los modelos de protección integral, aunque, como se advertía anteriormente, los antiguos presupuestos tutelares se encuentran aún presenten en sus mimbres legislativos y en su concepción criminológica de delincuencia juvenil.

Precisamente con el objetivo de analizar tales problemáticas, derivadas del establecimiento de los Sistemas de Protección en América Latina, han surgido importantes iniciativas formativas al otro lado del atlántico, como es el caso del Programa de Fundamentación del Sistema de Responsabilidad penal de Adolescentes en Colombia, un proyecto conjunto de UNICEF, la UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA y la DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE COLOMBIA, que tiene como principal finalidad ofrecer una guía académica y práctica a los defensores públicos que realizan labores de asistencia letrada a los adolescentes en conflicto con la ley penal.

El Programa, dirigido por profesores de la UNIVERSIDAD NACIONAL y UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA –Prof. Dr. D. JAIRO IVÁN PEÑA y Profª. Dr. Dña. CIELO MARIÑO– ha sido confeccionado con un claro enfoque multidisciplinar en el que se han abordado temáticas de corte más generalista y abstracto, como es el propio significado y alcance de los Sistemas de Protección Integral o el significado del concepto de interés superior del menor en los Sistemas de Justicia Juvenil, y otras de índole más práctico, como el análisis del proceso penal especial para adolescentes delincuentes o los procesos de justicia juvenil restaurativa.

Además de ello, el curso ha contado con la participación de un equipo docente de nivel internacional en el que se ha tenido en cuenta especialmente una visión enriquecedora desde el derecho comparado. Profesores de países como Colombia, Brasil, México, Costa Rica y España han desglosado su análisis personalista de los Sistemas de Protección Integral y los modelos de responsabilidad penal para adolescentes durante los cuatro meses de duración del programa.

Respecto a mi humilde participación en él como docente de la UNIR, ha tenido lugar en el bloque temático relativo a la ejecución penal de las medidas sancionadoras de los Sistemas de Justicia Juvenil y, particularmente, alrededor de la privación de libertad con menores infractores. De modo sintético, los principales puntos de análisis y conclusiones que pueden extraerse de la ponencia titulada "*Sanciones en los Sistemas de Justicia Juvenil: Visión comparada (especial referencia a los Sistemas de Responsabilidad penal de Menores en España y Colombia)*" que tuve oportunidad de pronunciar en la UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (Bogotá), serían los siguientes:

I. Los Sistemas de Protección Integral de América Latina se establecen a nivel comparativo como un nuevo modelo de tratamiento jurídico de la infancia y la adolescencia, en el que se establecen tanto presupuestos de carácter civil proteccionista-asistencial, como regulaciones de índole procesal y penal.

II. Carácter heterogéneo de la naturaleza jurídica de las medidas aplicables a los menores delincuentes en los sistemas de responsabilidad penal integrados en los modelos de protección integral. En concreto, las sanciones privativas de libertad mantienen una acusada similitud con la pena de prisión del Derecho penal de adultos, configurando en muchas ocasiones verdaderas penas juveniles.

III. Cuando se analizan los criterios de selección y determinación de las sanciones aplicables a los menores de edad, se observa una mayor propensión al establecimiento de los presupuestos básicos del Derecho penal clásico en los Sistemas de Responsabilidad Penal de los Menores. De este modo, si bien tales criterios están presididos por los principios de flexibilidad, mayor discrecionalidad judicial, resocialización, finalidad pedagógica e interés superior del menor, en muchos casos no renuncian a otros principios propios de los

ordenamientos jurídico-penales como son el principio de proporcionalidad entre la gravedad del hecho y la sanción, así como al principio de culpabilidad (imputabilidad penal del menor) históricamente rechazado en favor del castigo por la peligrosidad del menor.

IV. Se observan algunas incorrecciones en los Sistemas de Responsabilidad Penal de los Menores pertenecientes a los modelos de protección integral que es preciso reformar, a saber: inconcreciones en la regulación del contenido de algunas sanciones; mantenimiento de la filosofía tutelar en algunos de los conceptos relativos a las consecuencias jurídicas del delito en menores infractores; automatismo en la aplicación de las medidas privativas de libertad en detrimento de los principios de flexibilidad e interés superior del menor; ausencia de medidas de seguridad específicas para adolescentes delincuentes inimputables; y progresivo abandono de una adecuada política pública que dote de las necesarias condiciones presupuestarias a las infraestructuras de ejecución de las sanciones aplicables a adolescentes delincuentes, evitando la opacidad y control público de los Centros de Atención Especializada para adolescentes delincuentes.

Por último, me gustaría agradecer a los miembros del equipo de organización y a los Directores del Programa la amable y generosa invitación que me brindaron para participar como profesor en el curso. Asimismo, quiero dar las gracias a los defensores públicos del Sistema de Responsabilidad Penal de Menores de Colombia que, durante diez horas, se convirtieron en mis alumnos y alumnas, planteándome sus dudas y haciéndome partícipe de sus inquietudes en la búsqueda de una mejor *praxis* de defensa letrada de los adolescentes en conflicto con la ley penal. Espero que aprendieran tanto de mí como lo hice yo de ellos durante las sesiones de duración del programa.