



Experiencia comparada sobre edad de penalización y reinserción de menores infractores de ley

Autores

Jana Abujatum
Email: jabujatum@bcn.cl

ASESORÍA TÉCNICA PARLAMENTARIA

ÁREA DE GOBIERNO, DEFENSA Y
RELACIONES INTERNACIONALES

Nº SUP: 138716

Resumen

Los ordenamientos jurídicos comparados en este documento muestran que la edad desde la cual un menor de edad puede ser penalizado por cometer delitos, varía. Es así como en Estados Unidos hay legislaciones estatales que fijan la edad de imputabilidad desde los 7 años; mientras que en Canadá sube a 12 años y en España a los 14 años.

Respecto a los programas de rehabilitación, tanto en sistemas cerrados, semiabiertos o comunitarios, todos apuntan a que los menores puedan finalizar sus estudios, aprender un oficio y, de ser necesario, recibir atención terapéutica, entre otros aspectos de resocialización.

Introducción

A solicitud de los requirentes, se presenta la experiencia de Canadá, España y Estados Unidos en el tratamiento de los menores infractores de ley, edad de imputabilidad y programas de rehabilitación social.

1. Canadá

En Canadá, el gobierno federal y los gobiernos provinciales/territoriales comparten responsabilidades en relación al sistema de justicia juvenil. Por una parte, el gobierno federal es responsable de dictar la legislación penal, esto es, el Código Penal y la Ley de Justicia Penal Juvenil (*Youth Criminal Justice Act, 2002*).

Por otra parte, las provincias y territorios son responsables de la aplicación de las normas señaladas y de implementar los programas y servicios relacionados con la justicia juvenil.

Cabe señalar que las estadísticas indican que la tasa de criminalidad juvenil ha descendido en Canadá. En 2021, el índice de delitos graves cometidos por menores entre los 12 y 17 años fue de 40,96. Esta es una disminución con respecto a 2000, cuando el índice de delitos graves de menores en el mismo rango etario se situó en 103,53. (*Statista*, 2022).

Ley de Justicia Penal Juvenil

Esta ley busca que los jóvenes infractores de ley rindan cuentas a través de medidas que sean proporcionales a la gravedad del delito y al nivel de responsabilidad del joven. Junto con ello, se busca rehabilitar a los jóvenes y ayudarlos a reinserirse en la sociedad para que se conviertan en miembros respetuosos de la ley de la comunidad, y prevenir el crimen al derivar a los jóvenes a programas y servicios para abordar las circunstancias que conducen al comportamiento delictivo. Estos propósitos se enmarcan dentro de lo dispuesto por la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, la Carta de Derechos y Libertades de Canadá y la Declaración de Derechos de Canadá.

Edad de responsabilidad penal

La Ley de Justicia Penal Juvenil y, en consecuencia, el sistema de justicia que le es propio, se aplica a los jóvenes de entre los 12 y los 17 años de edad que han entrado en conflicto con la ley. De acuerdo a lo indicado por la *Youth Criminal Justice Act*, a los menores infractores de ese rango etario se les aplica un sistema jurídico especial y son juzgados por tribunales juveniles. Cuando un menor es sentenciado, la ley determina que la sanción debe estar adecuada a su edad. Las sanciones pueden ir desde multas para ofensas menores, y en casos de crímenes mayores, como un homicidio, a penas privativas de libertad de hasta 3 años.

Programas y centros de rehabilitación juvenil

El organismo encargado del Sistema de Justicia Juvenil (*Youth Justice System*) es el Departamento de Justicia de Canadá¹ (*Department of Justice*).

En este Departamento opera la Iniciativa de Justicia Juvenil (*Youth Justice Initiative*), la misión de esta área es la de fomentar un sistema de justicia juvenil justo y eficaz; responder a los temas emergentes en esta materia; y permitir una mayor participación ciudadana/comunitaria en el sistema de justicia juvenil.

Además, analiza y recomienda modificaciones a la Ley Penal Juvenil y administra los programas federales de subsidios para cumplir sus objetivos.

El Departamento de Justicia también administra el Fondo de Justicia Juvenil, un programa federal de subvenciones y contribuciones, y el Programa de Financiamiento de Servicios de Justicia Juvenil, que brinda apoyo financiero a las provincias y territorios para la entrega de programas y servicios a jóvenes en conflicto con la ley. Asimismo, el Departamento financia a las provincias y territorios para la entrega del Programa de Supervisión y Custodia de Rehabilitación Intensiva (*IRCS*, por sus siglas en inglés), que proporciona recursos especializados para la evaluación y el tratamiento de delincuentes juveniles violentos con problemas de salud mental.

2. España

El ordenamiento jurídico de España regula la minoría de edad penal en el Código Penal (Ley Orgánica 10/1995) y la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (en adelante LORPM).

¹ Este organismo cumple la función dual de Ministerio de Justicia y de Fiscalía General. <https://www.justice.gc.ca/eng/>

Respecto a los menores, el Código Penal dispone

Los menores de dieciocho años no serán responsables criminalmente con arreglo a este Código.

Cuando un menor de dicha edad cometa un hecho delictivo podrá ser responsable con arreglo a lo dispuesto en la ley que regule la responsabilidad penal del menor.

Tras la promulgación del Código Penal tuvieron que pasar 5 años hasta que se publicara la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. Mediante esta normativa, al menor que comete algún hecho delictivo se le va a exigir responsabilidad conforme a lo establecido en esta ley específica, que contiene especialidades tanto respecto al procedimiento de multas y sanciones de dicha responsabilidad, como a las medidas aplicables a los mismos y el sistema de ejecución de estas.

La responsabilidad exigible a los menores puede calificarse de penal porque se exige a partir de la comisión de un hecho delictivo—de los tipificados en el Código penal de mayores- y su exacción se lleva a cabo a través de un enjuiciamiento penal similar al de los mayores, en el que debe quedar probada la participación del menor en el hecho delictivo. Sin embargo, la exigencia de esta responsabilidad penal a un menor se caracteriza por responder a una orientación de prevención especial educativa y por ello su fin primordial es el interés del menor, por lo que se adopta un modelo de proceso flexible, pero a la vez garantizador de los derechos procesales fundamentales, siguiendo las modernas orientaciones político-criminales acordes con un Derecho sancionador mínimo, sustentado sobre el principio de ultima ratio (Sanz Hermida, Á., 2004).

En su artículo 1.1 la ley indica que:

1. Esta Ley se aplicará para exigir la responsabilidad de las personas mayores de catorce años y menores de dieciocho por la comisión de hechos tipificados como delitos o faltas en el Código Penal o de las leyes penales especiales.

Respecto a los niños menores de 14 años, el artículo 3° de la Ley dispone que:

Cuando el autor de los hechos mencionados en los artículos anteriores sea menor de catorce años, no se le exigirá responsabilidad con arreglo a la presente Ley, sino que se le aplicará lo dispuesto en las normas sobre protección de menores previstas en el Código Civil y demás disposiciones vigentes. El Ministerio Fiscal deberá remitir a la entidad pública de protección de menores testimonio de los particulares que considere precisos respecto al menor, a fin de valorar su situación, y dicha entidad habrá de promover las medidas de protección adecuadas a las circunstancias de aquél conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero:

Artículo 17 bis. Personas menores de catorce años en conflicto con la ley.

Las personas a las que se refiere el artículo 3 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de responsabilidad penal de los menores serán incluidas en un plan de seguimiento que valore su situación socio-familiar diseñado y realizado por los servicios sociales competentes de cada comunidad autónoma. Si el acto violento pudiera ser constitutivo de un delito contra la libertad o indemnidad sexual o de violencia de género, el plan de seguimiento deberá incluir un módulo formativo en igualdad de género.

Entre los delitos por los cuales se sanciona a menores de edad están los de homicidio, lesiones, robo, entre otros (Estadística de Condenados, 2021).

Programas y centros de rehabilitación juvenil

El órgano encargado de organización, dirección y gestión de centros y servicios para la ejecución de las medidas judiciales impuestas a menores es la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación, que depende orgánicamente de la Secretaría General de Servicios Judiciales, según lo dispuesto en Decreto 164/2022.

La LORPM establece la existencia de centros para la ejecución de medidas judiciales de internamiento impuestas a los menores de 14 a 18 años. Entre las medidas que pueden imponer los Jueces de Menores, de acuerdo al artículo 7° de la ley en comento, figuran el internamiento en régimen cerrado, semiabierto, abierto y de fin de semana. Además, se contempla el internamiento terapéutico para la desintoxicación y deshabituación de drogas y por salud mental, en cualquiera de los regímenes citados.

Otras medidas que puede disponer un juez son las de:

Asistencia a un centro de día. Permanencia de fin de semana. Libertad vigilada. La prohibición de aproximarse o comunicarse con la víctima o con aquellos de sus familiares u otras personas que determine el Juez. Convivencia con otra persona, familia o grupo educativo. Prestaciones en beneficio de la comunidad. Realización de tareas socio-educativas. Amonestación. Privación del permiso de conducir ciclomotores y vehículos a motor, o del derecho a obtenerlo, o de las licencias administrativas para caza o para uso de cualquier tipo de armas. Inhabilitación absoluta.

Respecto a la medida de internación, el numeral 2 del art. 7 indica que ésta irá siempre acompañada de un periodo de libertad vigilada. Además, con el fin de garantizar el interés superior del menor, la ley ésta estipula que en la elección de la medida el Juez de Menores deberá atender de modo flexible tanto a la prueba y valoración jurídica de los hechos como a las características psicosociales del menor.

El Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LORPM, en su artículo 24 dispone que *los menores sometidos a esta medida residirán en el centro y desarrollarán en este las actividades formativas, educativas, laborales y de ocio, planificadas en el programa individualizado de ejecución de la medida.*

En el caso de disponerse el internamiento de régimen semiabierto, el artículo 25 señala:

- 1. Los menores en régimen semiabierto residirán en el centro, pero realizarán fuera de este alguna o algunas de las actividades formativas, educativas, laborales y de ocio, establecidas en el programa individualizado de ejecución de la medida. Este programa podrá establecer un régimen flexible que deje a la entidad pública un margen de decisión para su aplicación concreta.*
- 2. La actividad o actividades que se realicen en el exterior se ajustarán a los horarios y condiciones establecidos en el programa individualizado de ejecución de la medida, sin perjuicio de que, en función de la evolución personal del menor, la entidad pública pueda aumentar o disminuir las actividades en el exterior o los horarios, siempre dentro del margen establecido en el propio programa.*

Por su parte, en el caso del régimen abierto, el menor sancionado a esta medida *llevarán a cabo en los servicios normalizados del entorno todas las actividades de carácter escolar, formativo y laboral establecidas en el programa individualizado de ejecución de la medida, residiendo en el centro como domicilio habitual* (art. 26).

En el internamiento terapéutico, el artículo 27 del Reglamento de la LORPM establece que los menores sometidos a esta medida deben residir en el centro designado para poder recibir la atención adecuada al tratamiento que se le haya indicado. Además, indica que:

- Serán los especialistas del centro quienes elaboren un programa de tratamiento de la problemática objeto del internamiento.*
- En el caso de que implementar un tratamiento dirigido a la deshabituación de psicoactivos y el menor se niegue a iniciarlo o lo suspenda se informará de lo sucedido al juzgado.*
- Cuando sea considerado por la institución que las mayores garantías del éxito terapéutico del menor deban concluirse en centro socio-sanitario, éstos lo explicarán al juzgado.*

En todos los tipos de centros se realizan actividades y tareas educativas enfocadas al desarrollo de factores de protección para los menores infractores.

En Madrid el organismo encargado de velar por los menores infractores de ley es el Organismo Autónomo Agencia de la Comunidad de Madrid para Reeducción y Reinserción del Menor Infractor², órgano subordinado al Gobierno de la Comunidad de Madrid.

3. Estados Unidos

A nivel federal, la Ley de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia (1974) es el principal estatuto federal relacionado con la justicia juvenil. La Ley de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia (en adelante JJDP, por sus siglas en inglés) ayuda a los estados y las comunidades locales a brindar servicios comunitarios a los menores en peligro de convertirse en delincuentes, ayudan a capacitar a las personas en ocupaciones que entregan dichos servicios y brinda asistencia técnica en el campo.

La estructura federal de Estados Unidos implica que las leyes que rigen la delincuencia juvenil son en la gran mayoría promulgadas y reguladas de manera autónoma estado por estado.

Ley de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia e Institucionalidad

Esta Ley fue dictada en 1974 y reformada en 2018. Mediante esta ley se estableció la Oficina de Prevención de la Delincuencia y Justicia Juvenil (OJJDP), dependiente de la Oficina de Programas de Justicia (*Office of Justice Programs*) del Departamento de Justicia de EE.UU. (*U.S. Department of Justice*) para apoyar los esfuerzos locales y estatales para prevenir la delincuencia y mejorar los sistemas de justicia juvenil.

Programas y centros de rehabilitación juvenil

Tal como se señalaba, a nivel federal es la OJJDP la encargada de las políticas de prevención, rehabilitación y reinserción social de jóvenes. Aparte de liderar la gestión y coordinación de recursos para prevenir y rehabilitar a menores infractores de ley, la oficina apoya a los estados, localidades y organizaciones de pueblos nativos a desarrollar sistemas de justicia juvenil efectivos y equitativos que permitan a los jóvenes a insertarse en la sociedad.

En los casos en los cuales los jóvenes estén condenados por delitos federales, de acuerdo a lo dispuesto por el Código de los Estados Unidos, Título 18 Cap. IV (*United States Code*) relativo a penas privativas de libertad para jóvenes sentenciados por crímenes como tráfico de estupefacientes u homicidio³, pasarán a estar a cargo del Servicio Federal de Prisiones (*Federal Bureau of Prisons*)⁴.

Entre los programas financiados por la Oficina de Prevención de la Delincuencia y Justicia Juvenil se cuentan:

- *Formula Grants Program*: subvenciones de apoyo a los programas estatales y locales de intervención y prevención de la delincuencia y las mejoras del sistema de justicia juvenil, proporcionando fondos

² Organismo Autónomo Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor. Disponible en: <https://www.comunidad.madrid/centros/organismo-autonomo-agencia-comunidad-madrid-reeducacion-reinsercion-menor-infractor>

³ Federal Juvenile Delinquency Code. Disponible en: <https://www.justice.gov/archives/jm/criminal-resource-manual-117-federal-juvenile-delinquency-code>

⁴ Federal Bureau of Prisons. Disponible en: https://www.bop.gov/inmates/custody_and_care/juveniles.jsp

directamente a los beneficiarios para ayudar a implementar planes integrales de justicia juvenil basados en estudios detallados de las necesidades en sus jurisdicciones.

- *Gang Reduction Program*: programa diseñado para reducir la actividad de las pandillas en los vecindarios mediante la incorporación de un amplio espectro de intervenciones basadas en la investigación para abordar la variedad de factores personales, familiares y comunitarios que contribuyen a la delincuencia juvenil y la actividad de las pandillas.
- *Information Sharing to Prevent Juvenile Delinquency*: proyecto de capacitación y asistencia técnica, incrementa la capacidad de las agencias que atienden a los jóvenes para intercambiar información pertinente mediante la mejora de los procedimientos y las políticas para el intercambio seguro de información entre los gobiernos estatales, locales y tribales y los programas de servicios para jóvenes basados en la comunidad.
- *Juvenile Accountability Block Grants Program*: el objetivo de este programa es ayudar a los jóvenes a responsabilizarse de sus actos delictivos mediante la imposición de sanciones graduadas que sean consistentes con la gravedad del delito, así como fortalecer la capacidad del sistema de justicia juvenil para procesar casos de manera eficiente y trabajar con socios comunitarios para evitar la reincidencia juvenil delictual.
- *Tribal Youth Program*: programa que apoya a las comunidades nativas a prevenir la victimización y la delincuencia juvenil, reducir los delitos violentos y mejorar los sistemas nativos de justicia juvenil⁵.

Los tipos de centros a los que se deriva a los menores infractores de la ley son:

1. **Centro de detención**: centro de permanencia de corto plazo en el que se brinda atención temporal en un entorno físicamente restrictivo para menores bajo custodia en espera de disposición judicial y, a menudo, para menores que son declarados delincuentes y esperan disposición o ubicación en otro lugar, o que están a la espera de ser transferidos a otra jurisdicción.
2. **Centro seguro de permanencia a largo plazo**: centro que proporciona confinamiento estricto para sus residentes. Incluye escuelas de formación, reformatorios y correccionales juveniles.
3. **Centro de recepción/diagnóstico**: centro de permanencia a corto plazo que examina a las personas internadas por los tribunales y las asigna a las instalaciones correccionales apropiadas.

Otros centros pueden estar enfocados a dar tratamiento para superar la adicción a drogas o residencias tipo campamento para jóvenes que no necesitan estar bajo reclusión estricta, entre otras modalidades (Sawyer, Wendy, 2019).

Edad de responsabilidad penal

La mayoría de los estados tienen leyes que establecen una edad mínima a partir de la cual una persona puede ser procesada por cargos penales. La edad promedio de responsabilidad penal es de 14 años, y la mayoría de los estados prohíben que los fiscales presenten cargos contra niños menores de 7 años. Sin embargo, Estados Unidos no tiene una ley federal que establezca una edad mínima para el enjuiciamiento penal. Estos problemas se abordan a nivel estatal y, actualmente, 24 estados, tales como Illinois, Kentucky, Maine, Ohio o Virginia, no tienen una edad mínima de responsabilidad penal. Otros estados han establecido edades mínimas para el enjuiciamiento que oscilan entre los 7 y los 13 años (*National Juvenile Justice*, 2022).

Cabe señalar que a nivel federal la Ley para el Control y Castigo de los Delitos Violentos (*Violent Crime Control and Law Enforcement Act*, 1994) incluye disposiciones sobre la participación de los adolescentes en hechos

⁵ Este programa se enmarca en la Ley de Orden Público para pueblos nativos (*Tribal Law and Order Act*). Disponible en: <https://www.justice.gov/sites/default/files/usao-az/legacy/2010/10/14/Tribal%20Law%20%20Order%20Act%202010.pdf>

delictuales. La ley permitió que niños de tan solo 13 años de edad sean procesados como adultos en los tribunales federales cuando sean acusados de cometer ciertos delitos graves, tales como asesinato, tentativa de asesinato, o robo de bancos

Referencias:

Departamento de Justicia de Canadá. Disponible en: <https://www.justice.gc.ca/eng/> (julio, 2023)

Doyle, Charles (2023). *Juvenile Delinquents and Federal Criminal Law: The Federal Juvenile Delinquency Act and Related Matters in Short*. Disponible en: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47548> (julio, 2023)

Estadística de Condenados (2021): Adultos / Estadística de Condenados: Menores (ECA / ECM). Disponible en: https://www.ine.es/prensa/ec_am_2021.pdf (julio, 2023)

Federal Bureau of Prisons. Disponible en: https://www.bop.gov/inmates/custody_and_care/juveniles.jsp (julio, 2023)

National Juvenile Justice Network. *Raising the Minimum Age for Prosecuting Children*. Disponible en: <https://www.njjn.org/our-work/raising-the-minimum-age-for-prosecuting-children>

Oficina de Prevención de la Delincuencia y Justicia Juvenil. Disponible en: <https://ojjdp.ojp.gov/about#:~:text=Mission%20Statement&text=The%20Office%20helps%20states%2C%20localities,youth%20to%20lead%20productive%20lives>. (julio, 2023)

Organismo Autónomo Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor. Disponible en: <https://www.comunidad.madrid/centros/organismo-autonomo-agencia-comunidad-madrid-reeducacion-reinsercion-menor-infractor> (julio, 2023)

Sanz Hermida, Á. (2004). España / La responsabilidad penal de los menores en derecho español. *Revue internationale de droit pénal*, 75, 293-314. <https://doi.org/10.3917/ridp.751.0293>. Disponible en: <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2004-1-page-293.htm> (julio, 2023)

Sawyer, Wendy. (2019). *Youth Confinement: The Whole Pie 2019*. Disponible en: <https://www.prisonpolicy.org/reports/youth2019.html#facilities> (julio, 2023)

Statista (2022). Disponible en: <https://www.statista.com/statistics/525647/youth-crime-severity-index-in-canada/#:~:text=This%20statistic%20shows%20the%20youth,severity%20index%20stood%20at%20103.53>. (julio, 2023)

Legislación

Canadá:

Código Penal (1985). Disponible en: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-46/> (julio, 2023)

Ley de Justicia Penal Juvenil (2002). Disponible en: <https://www.laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/Y-1.5/page-6.html#h-470749> (julio, 2023)

Youth Justice. Disponible en: <https://www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/yj-ji/index.html> (julio, 2023)

Youth Justice Services Funding Program (YJSFP). Disponible en: <https://www.justice.gc.ca/eng/fund-fina/gov-gouv/yjsfp-pfsjj.html> (julio, 2023)

España:

Código Penal (1995). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444> (julio, 2023)

Decreto 164/2022. Estructura orgánica de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública. Disponible en: <https://laadministraciondiala.inap.es/noticia.asp?id=1225347> (julio, 2023)

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/1996/01/15/1/con> (julio, 2023)

Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/12/5/con> (julio, 2023)

Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2004/07/30/1774> (julio, 2023)

Estados Unidos:

Código de los Estados Unidos. Capítulo 403 del Título 18, artículos 5031 a 5043. Disponible en: <https://uscode.house.gov/browse/&edition=prelim> (julio, 2023)

Ley de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia (1974). Disponible en: <https://ojjdp.ojp.gov/about/legislation> (julio, 2023)

Ley para el Control y Castigo de los Delitos Violentos (1994). Disponible en: <https://www.congress.gov/103/statute/STATUTE-108/STATUTE-108-Pg1796.pdf> (julio, 2023)