

**49 Rev. Juridica U. Inter. P.R. 269**

Revista Juridica Universidad Interamericana de Puerto Rico  
Agosto-Mayo, 2014-2015

Artículo

Lcdo. Rafael **Cox Alomar** <sup>a1</sup>

Copyright © 2015 by Lcdo. Rafael **Cox Alomar**

## **ESTUDIO JURÍDICO-NORMATIVO SOBRE LA RECONSTITUCIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA JUVENIL DE PUERTO RICO**

I.	Introducción	269
II.	Orígenes filosóficos, históricos y jurídicos de la justicia juvenil	270
III.	Tracto estatutario del sistema de justicia juvenil de Puerto Rico	278
IV.	Marco jurídico y normativo de la Ley Núm. 88 de 9 de julio de 1986	282
V.	Perfil del joven transgresor y de las instituciones juveniles	287
VI.	Nuevos enfoques internacionales	295
VII.	Conclusiones y recomendaciones	299

### **I. Introducción**

A los márgenes de la crisis económica y social que vive el País, languidece una población en la periferia, ninguneada (en los más de los casos) y relegada a la mirada periferal de la institucionalidad pública. Esa población subalterna la componen los menores puertorriqueños que hoy quedan implicados, ya sea como querellados o confinados, en nuestro sistema de justicia juvenil.

Pero muy a pesar de su aparente anonimato, esta población, en su composición social y demográfica, es reflejo y consecuencia de la crisis mayor que subyace **\*270** en la superficie de nuestra sociedad. Ahí su relevancia; su mera presencia en la escena nacional presupone un enorme desafío para el País. La fenomenología de la delincuencia juvenil sólo se puede atender desde un abordaje costo-eficiente, transparente y moderno que le haga frente a las abismales carencias de esta población.

Dicho de otra manera, que un País como el nuestro donde hay más puntos de drogas que escuelas, donde el 80% de los vendedores de sustancias controladas son menores de edad,<sup>1</sup> donde en un sólo año el Departamento de la Familia recibe más de 50,000 menores referidos por maltrato (incluyendo sobre 500 por abuso sexual),<sup>2</sup> y donde el 47.6% de los transgresores juveniles forma parte de los 159,000 estudiantes matriculados en el Programa de Educación Especial del Departamento de Educación,<sup>3</sup> no puede darse el lujo de perpetuar prácticas y estrategias caducas.

Precisamente porque estamos sumidos en una crisis sin paralelo es que estamos obligados a revisitar la problemática de la delincuencia juvenil. De lo contrario estaríamos alimentando las toxinas sociales que van corroyendo al menor hasta convertirlo en una amenaza incontenible contra sí mismo y contra la sociedad.

ESTUDIO JURÍDICO-NORMATIVO SOBRE LA..., 49 Rev. Juridica U....

---

Así las cosas, urge un acercamiento crítico y desapasionado de nuestro sistema de justicia juvenil, que parta de un entendimiento cabal de sus orígenes históricos, filosóficos y jurídicos, y que a la vez escudriñe las tendencias legislativas, jurisprudenciales y administrativas contemporáneas a nivel internacional, para de ahí sugerir áreas de transformación normativa al sistema puertorriqueño.

El propósito cardinal de este estudio es la puesta en marcha de nuevas estrategias normativas, tanto por la vía legislativa, la judicial, así como por la administrativa, para efectuar una transformación estructural del sistema de justicia juvenil de Puerto Rico. Este estudio se nutrió tanto de material empírico documental, así como etnográfico. Muy particularmente, las entrevistas con jueces adscritos a las Salas de Relaciones de Familia y de Menores, así como con prominentes tratadistas norteamericanos imbuidos en la articulación de nuevos paradigmas de rehabilitación juvenil a través de la psicología clínica, sirven de fundación intelectual de este estudio. Más aún, el análisis pormenorizado e interdisciplinario de material historiográfico, antropológico y jurídico proveniente de toda una gama de jurisdicciones occidentales, incluyendo naturalmente Puerto Rico, robustece el alcance del mismo.

## II. Orígenes filosóficos, históricos y jurídicos de la justicia juvenil

La problemática de cómo atender el fenómeno de la delincuencia juvenil a través del marco jurídico-social del Estado es tan antigua como las Sagradas Escrituras, y a la vez tan compleja como el entramado de elementos filosóficos, constitucionales, \*271 geográficos, demográficos, económicos, psicológicos e inclusive religiosos que inciden en ella.

La transformación ideológica que ha venido tomando forma a nivel internacional con respecto a cómo atender la problemática de la delincuencia juvenil ha ido evolucionando a la par que el pensamiento occidental sobre la naturaleza de la niñez, la adolescencia y las realidades psico-sociales del período juvenil en el desarrollo humano. Una cosa va con la otra.

Si tomamos como punto de partida el abordaje normativo de las antiguas civilizaciones asentadas a los márgenes de los ríos Tigris y Eufrates a partir del Siglo 19 (antes de la era cristiana), y analizamos con especificidad los artículos 192 y 195 del Código de Hammurabi llegamos a la forzosa conclusión que en sus orígenes el abordaje occidental ha sido uno patentemente punitivo sin cabida para distinguir conceptualmente entre la infancia y la adultez -distinción ésta que no llegará a reflejarse jurídicamente en occidente hasta entrado el período de la Ilustración en el Siglo 17.<sup>4</sup>

En específico, el artículo 192 del Código del Rey Hammurabi de Babilonia dejaba meridianamente establecido que, “todo hijo que reniegue del padre o de la madre que lo ha criado y le dijera ‘tú no eres mi padre’ o ‘tú no eres mi madre’ se le cortará la lengua.” De igual manera, el artículo 195 ordenaba que, “a todo hijo que agreda a su padre se le cortarán los dedos.”

El reino hebreo, toda vez se libera del coloniaje egipcio en el Siglo 15 (antes de la era cristiana), habría de reproducir en sus códigos jurídicos penas conmensurables a las de los babilonios.

Una lectura de los versículos 18, 19, 20 y 21 del capítulo 21 del Deuteronomio pareciera confirmar lo antes expuesto:

Si un hombre tiene un hijo indócil y rebelde, que desobedece a su padre y a su madre, y no les hace caso cuando ellos lo reprenden, su padre y su madre lo presentarán ante los ancianos del lugar, en la puerta de la ciudad, y dirán a los ancianos: “Este hijo nuestro es indócil y rebelde; no quiere obedecernos, y es

un libertino y un borracho.” Entonces todos los habitantes de su ciudad lo matarán a pedradas. Así harás desaparecer el mal de entre ustedes, y todo Israel, cuando se entere, sentirá temor.<sup>5</sup>

El texto hebreo, más aún, trae a la superficie el principio jurídico rector que informará al mundo occidental hasta entrado ya el Siglo 19, y es que, en primer lugar, al menor no le asisten derechos sino subsidiariamente a través de su padre y que, en segundo lugar, el derecho sobre la vida o la muerte del menor quedará en manos de su padre y, en última instancia, del Estado.

**\*272** Las antiguas ciudades-estado griegas, inclusive la vanguardista Atenas, reproducirían modelos ideológicamente muy parecidos al abordar la delincuencia juvenil. A pesar de que no hay indicadores estadísticos ni recopilación empírica que haya quedado plasmada en el récord histórico,<sup>6</sup> si podemos sugerir que en el imaginario socio-legal griego el niño era tratado de igual forma que el adulto. Las realidades demográficas, sociales, económicas y de salubridad de la antigüedad se traducían en niveles considerablemente bajos de expectativa de vida, tanto para el hombre como para la mujer, lo que hacía inoperante las distinciones normativas que se pudieran trazar entre infantes, jóvenes y adultos.

De igual manera, tanto la Roma republicana, así como más tarde la Roma imperial, no hacían distinción alguna entre el transgresor juvenil y el adulto; ni, por consiguiente, con respecto a las penas a ser impuestas en cada uno de estos casos. Tanto las disposiciones de las Doce Tablas (las cuales entraron en vigor en el año 451 antes de la era cristiana), así como las observaciones de figuras cimeras de la vida intelectual romana de comienzos del período octaviano (como es el caso, por ejemplo, del poeta Horacio) confirman que, al igual que sus predecesores griegos y babilonios, los romanos no distinguían entre el delincuente juvenil y el adulto. Ambos, indistintamente de su contrastada madurez y susceptibilidad psicológica, eran sometidos a iguales suplicios.<sup>7</sup>

El derecho romano, más aún, le reconocía explícitamente al padre (*paterfamilias*) el poder absoluto sobre la vida y la muerte de sus hijos. Como cabeza de la familia, detentaba el padre autoridad incuestionada para matar, de ser preciso, a su hijo o hija como pena por la comisión de alguna falta o crimen. Asimismo, el castigo corporal contra los menores, tanto en privado como en público, era una práctica sumamente común. Cabe destacar, sin embargo, que entrado el Siglo 5 de la era cristiana, el derecho romano ya había comenzado a trazar una distinción entre el delincuente o transgresor infantil y el de mayor edad. En específico, en lo concerniente al principio de la imputabilidad, se eximió por completo de responsabilidad criminal a aquellos niños menores de 7 años; mientras que en los casos de varones entre las edades de 7 a 13 años su imputabilidad criminal sería determinada caso a caso con atención a sus capacidades de discernimiento y premeditación. Igual proceso se seguiría en la determinación de imputabilidad de las niñas entre las edades de 7 a 11 años. En adelante, serían juzgados como adultos los niños de 14 años en adelante, y las niñas de 12 años en adelante.

Es imprescindible destacar que el principio de la no imputabilidad de aquellos niños menores de 7 años, como veremos más adelante, sería adoptado en gran número **\*273** de los códigos penales de occidente -como muy particularmente quedará plasmado en los códigos penales franceses y españoles durante el período decimonónico.

Un acercamiento a la cultura social y jurídica imperante en Europa occidental durante la Edad Media, particularmente en España e Inglaterra (las cuales más tarde sobreimpondrían en sus colonias ultramarinas en América sus propios preceptos jurídicos), deja entrever cómo el fenómeno de la justicia juvenil comienza a segregarse ideológica y normativamente del régimen de justicia criminal para adultos. Si bien es cierto que no hay evidencia que sugiera que ya para este período existiera una política pública institucional que partiera del reconocimiento de las realidades psico-sociales particulares

ESTUDIO JURÍDICO-NORMATIVO SOBRE LA..., 49 Rev. Juridica U...

---

del menor y que, por consiguiente, le eximiera de los horrores del cruel régimen punitivo de adultos; no es menos cierto que en este momento se comienza a dar una evolución que más tarde cristalizará tal deslinde.

Fue durante la baja Edad Media, por ejemplo, que cobró vida en Valencia en el año 1337 la institución del *Fuge et Pare d'Orfens*, bajo el reinado del aragonés Pedro IV, con el propósito de “recoger a los menores vagabundos y ociosos, huérfanos o desvalidos que pululaban por las calles, e ingresarlos en la Casa Común, a fin de que recibieran la instrucción necesaria para aprender un oficio [ ... ];”<sup>8</sup> institución ésta que funcionaba además “como Tribunal con respecto a los menores acusados de la comisión de hechos delictivos.”<sup>9</sup>

Cerca de 6 décadas más tarde, alrededor del año 1407, Martín de Aragón le confirió al curador a cargo de la Casa Común “plena potestad en materia delictiva de los menores, quedando establecido el Juzgado o Tribunal de los Huérfanos.”<sup>10</sup>

A juzgar por el récord histórico, no obstante, la fundación del *Fuge et Pare d'Orfens* y la incipiente política pública que dicha institución aragonesa encarnaba, lejos de ser la norma a través del territorio español, fue la excepción. Tanto en el vecino reino de Castilla, así como en los demás reinos cristianos de la Península, seguía imperando la vieja normativa romana (heredada, a su vez, de los reinos más primitivos de la antigüedad) facultando al padre a matar de ser necesario a su hijo o hija, como retribución por desobediencia, indisciplina o falta antisocial o delictiva. Tal y como sugieren los tratadistas y comentaristas, durante el medioevo los menores, pero particularmente los huérfanos, ociosos y transgresores estaban constantemente expuestos a todo tipo de vejámenes, mutilaciones, abuso físico y sexual e incluso la muerte con sanción oficial a la menor provocación.<sup>11</sup>

En Inglaterra, al igual que en la España medieval, la antigua normativa romana era de idéntica aplicación; el padre igualmente detentaba el poder absoluto sobre la vida y la muerte de sus hijos. Tan arraigada se encontraba esta norma legal al ordenamiento \*274 jurídico inglés que las cartas constitutivas de las colonias inglesas en las Américas adoptaban igual doctrina. Muy particularmente el instrumento constitucional del territorio de Connecticut, del año 1650, establecía que a “cualquier menor mayor de 16 años que ofenda o irrespete a su padre se le aplicará la pena de muerte.”<sup>12</sup> Asimismo, el instrumento legal de Connecticut disponía que “un menor mayor de 16 años que habiendo sido amonestado por su padre no obedezca el mandato del padre, y continúe su conducta delictiva también será ejecutado.”

Más aún en Inglaterra no fue hasta el año 1808 que se discontinuó la práctica de aplicar la pena capital al convicto de ratería (“*pocket picking*”), indistintamente de su edad. Igualmente, tanto el destierro sumario a las colonias más remotas del imperio,<sup>13</sup> tales como Australia (muy particularmente a la lejana Tasmania) y Nueva Zelanda, así como la condena a trabajos forzosos se contaban entre las penas mayormente aplicadas para disponer del menor transgresor.

El caos económico y social que presupuso para los centros urbanos ingleses el conflicto napoleónico, durante toda la primera década del Siglo 19 y mitad de la segunda, obligó por vez primera a Westminster a encomendar un estudio sobre el fenómeno del crimen juvenil. Tal informe se publicó en 1816, año siguiente a la batalla de Waterloo, bajo el título “*Report of the Committee for Investigating the Alarming Increases of Juvenile Crime in the Metropolis.*” A pesar de que el informe no desembocó inmediatamente en legislación, lo cierto es que sus autores en gran medida lograron sugerir la adopción de una visión un tanto más rehabilitadora de la justicia juvenil, identificando la escuela reformativa como la figura a través de la cual impartir modelaje moral al joven.

Ese movimiento ideológico hacia una visión terapéutica de la justicia juvenil, y a su diferenciación normativa de la justicia para adultos, comienza casi imperceptiblemente a tomar forma a través de los trabajos que ya venían haciendo entidades como la Sociedad Filantrópica (1788) y el Refugio de los Destituidos (1804) -instituciones inglesas mayormente privadas

ESTUDIO JURÍDICO-NORMATIVO SOBRE LA..., 49 Rev. Juridica U....

---

cuyo fin era la reinserción del menor en la sociedad. No obstante, a pesar de tales esfuerzos privados, el Parlamento no alteró el estado de derecho en suelo inglés, al menos durante las primeras décadas del Siglo 19, ya que los menores continuaron siendo juzgados y condenados como adultos, a penas que debían cumplir de la mano de criminales adultos.

No fue sino hasta el año 1854 que el gobierno conservador del Earl de Aberdeen convirtió en ley el “*Youthful Offense Act*,” conforme el cual las autoridades inglesas encomendaron la edificación de reformatorios; no obstante, dejando intacto el opresivo aparato punitivo bajo el cual el niño era juzgado como adulto, sujeto a las mismas penas y, aún en la mayoría de las ocasiones, a expiar dichas condenas en compañía adulta. No fue hasta el año 1908 que el Parlamento inglés finalmente estableció un \*275 sistema de justicia juvenil autónomo del régimen de adultos -en gran medida influenciado por el arranque del movimiento progresista en los Estados Unidos, aguijoneado por la aprobación, en abril de 1899, en el estado de Illinois de la primera legislación de cortes juveniles.

Igual evolución, socialmente onerosa y cronológicamente paulatina, se va fraguando durante este período en España--donde el vuelco al constitucionalismo conllevó que el Código Penal de 1822, en su artículo 23, declarara la inimputabilidad criminal del niño menor de 7 años. Ni siquiera la vuelta al absolutismo borbónico durante el período isabelino logró resquebrajar este nuevo consenso normativo; si tomamos como referente el hecho de que el artículo 8 del Código Penal español de 1848 habría de mantener tal disposición del código anterior inalterada.<sup>14</sup> Conforme ambos códigos, el menor entre las edades de 7 a 17 años si cometía una infracción criminal sin mediar discernimiento habría de ser entregado a sus padres, tutores o, en ausencia de éstos, a un reformatorio; de lo contrario, si hubiere actuado con malicia y/o premeditación se le ingresaría a la cárcel junto a los adultos. Cabe destacar, sin embargo, que a partir del año 1834 el gobierno español, durante la regencia de María Cristina de Borbón, dictó la Orden General de los Presidios bajo cuyo mandato los menores de 18 años tendrían que cumplir sus condenas separados de los adultos.

El Código Penal español de 1870, el cual entró en vigor en Puerto Rico el 23 de mayo de 1879 y aún era de aplicación general al momento del cambio de soberanía en el año 1898, mantenía intacto tanto el principio de la inimputabilidad así como la salvaguarda del discernimiento al momento que el tribunal decidiera la pena a ser impuesta al menor. No obstante, es imprescindible destacar que aún bajo el Código Penal de 1870,<sup>15</sup> los menores y los adultos eran juzgados ante las mismas cortes, y todavía en la mayoría de los casos sujetos a las mismas penas. Una lectura, por ejemplo, del desgarrador diario de presidio de José Martí,<sup>16</sup> quien con 17 años fue condenado en el año 1870 por un consejo de guerra español a trabajos forzosos en las espantosas canteras de piedra de San Lázaro en la Cuba colonial, es muestra inequívoca de que a pesar de los discretos avances aún quedaba mucho trecho por andar.

Es para esta época, durante el último tercio de Siglo 19, que comienzan a surgir en España patronatos de beneficencia, a la usanza de los reformatorios ingleses, como lo fue el Patronato de Nuestra Señora de la Merced en Barcelona (1880), para alojar a menores transgresores. Es al palio de este abordaje filosófico que ya había surgido en Puerto Rico, entonces colonia ultramarina española, el Asilo de Beneficencia en \*276 el Viejo San Juan (hoy sede del Instituto de Cultura) cuya construcción finaliza en 1844<sup>17</sup> y su reglamento establecía, tan temprano como en el año 1845, que entre sus huéspedes se incluirían niños menores de 15 años que procesados criminalmente hubieran sido declarados irresponsables por el tribunal competente y no tuvieran persona que se hiciera cargo de su vigilancia y ocupación.<sup>18</sup>

Una vez se consuma la invasión norteamericana de 1898, con la subsiguiente capitulación de España y la transferencia de soberanía a favor de los Estados Unidos,<sup>19</sup> se impone en Puerto Rico un proceso de transculturación jurídica que lleva a la supresión del Código Penal español de 1870 y que desemboca en la inauguración, ya bajo la soberanía norteamericana, de un nuevo Código Penal;<sup>20</sup> bajo cuyos lineamientos comenzaría ahora a abordarse en la Isla la problemática de la delincuencia juvenil.

El nuevo Código Penal, modelado a la luz del Código Penal de California de 1872,<sup>21</sup> reproducía *ad verbatim* el lenguaje de aquél con respecto a la responsabilidad criminal del menor. En específico, el artículo 39 del nuevo Código, contraparte de la sección 26 del Código californiano, establecía que,

Todas las personas son capaces de cometer crímenes, excepto los pertenecientes a las siguientes clases:

1. Todos los niños menores de siete años;
2. Los niños mayores de siete años y menores de catorce, cuando no exista prueba plena de que al tiempo de cometer el acto de que se les acusa, tenían consciencia de su maldad.”<sup>22</sup>

Esta norma de inimputabilidad venía del derecho común anglosajón que, como sugerimos anteriormente, había sido asimilada a su vez del derecho romano.

La cultura jurídica norteamericana del Siglo 19, contra la cual choca de frente Puerto Rico, era una en la cual el menor y el adulto, como regla general, estaban sujetos a idénticas penas. Mientras, su estructura constitucional relegaba al arbitrio de los distintos estados la competencia exclusiva sobre cómo y bajo qué estándares intervenir con el transgresor juvenil. La posibilidad de homogeneizar a través de la puesta en escena de estándares federales mínimos de tratamiento judicial contra \*277 el menor, que fueran consistentes con una lectura liberal de las salvaguardas del debido proceso sustantivo que fluye de la Decimocuarta Enmienda de la Constitución federal,<sup>23</sup> era en aquel período simple y llanamente impensable.

En el contexto específico de los Estados Unidos, la secesión de las 13 colonias del imperio británico y la concomitante entrada en vigor de un nuevo orden constitucional a partir de la ratificación de la Constitución federal en el año 1789, no alteró el abordaje que dicha sociedad reservaba para atender la delincuencia juvenil porque, tal y como advertimos arriba, la jurisdicción exclusiva sobre la figura del menor transgresor quedó en manos de los estados; cuyas leyes y jurisprudencia habían adoptado los principios punitivos del derecho común anglosajón.

Al momento de la fundación de la república americana, y subsiguientemente durante las primeras décadas del Siglo 19, la mayoría de los estados reprodujeron la antigua norma del derecho común anglosajón, a los efectos de que los niños de 7 años en adelante, como regla general, serían juzgados como adultos sujetos al mismo entramado de penas.

Sin embargo, similar al proceso que se iba dando en Inglaterra durante el período post-napoleónico, y a lo que habría de suceder en España más entrado el Siglo 19 con respecto a los patronatos, pronto aparecieron movimientos liberales (particularmente en el noreste de los Estados Unidos) que harían del reformatorio y del centro vocacional elementos señeros de un abordaje rehabilitador de la justicia juvenil y de diferenciación con el fenómeno de la criminalidad adulta. Ahí que para el año 1825 apareciera en Nueva York el *House of Refuge*,<sup>24</sup> como uno de los primeros intentos por separar al joven transgresor del adulto criminal.

No obstante, el inicio de una transformación ideológica irreversible en el pensamiento jurídico norteamericano con respecto a la justicia juvenil coincide cronológicamente con la ratificación del Tratado de París -lo que habrá de tener

consecuencias notables para Puerto Rico. A los 10 días de la entrada en vigor del Tratado de París, el 21 de abril de 1899, el entonces gobernador de Illinois, John Riley Tenner,<sup>25</sup> firmaba la ley de cortes juveniles de ese estado, creando el primer sistema de justicia exclusivamente para menores en los Estados Unidos. Y tal como reconocería años más tarde el Tribunal Supremo federal, por voz del entonces juez asociado Abe Fortas: “The Juvenile Court movement began in this country at the end of the last century. From the juvenile court statute adopted in Illinois in 1899, \*278 the system has spread to every State in the Union, the District of Columbia, and Puerto Rico.”<sup>26</sup>

El modelo de la corte juvenil, que desde el año 1894 se había establecido en Canadá a través del “*Act Respecting Arrest, Trial and Imprisonment of Youthful Offenders*,” trascendió la jurisdicción norteamericana y pronto se propagó a Inglaterra, Irlanda, las provincias australianas y la Europa continental.<sup>27</sup>

Así las cosas, surgen dos preguntas que ameritan ponderación. En primer lugar, ¿en qué consistía la transformación normativa del estatuto de Illinois? En segundo lugar y no menos importante, ¿cuál, si alguno, fue su efecto en Puerto Rico durante esas primeras décadas del Siglo 20?

El modelo filosófico que se dio en Illinois durante el fin de siglo entronizó la doctrina del *parens patrie*, conforme la cual los recién creados tribunales de menores, lejos de detentar un fin fundamentalmente punitivo en su manejo de los casos juveniles, se abrazarían a una política pública rehabilitadora. En específico, el antes mencionado estatuto de Illinois de 1899 removió por completo del sistema de justicia criminal de adultos los procedimientos judiciales incoados contra todo joven menor de 16 años;<sup>28</sup> prohibió además la reclusión de todo joven menor de 12 años en cárceles o penitenciarías de adultos;<sup>29</sup> estableció un régimen procesal más flexible y de mayor informalidad bajo el cual los derechos sustantivos del menor, así como las reglas del derecho probatorio, se pasan por alto con tal de imprimirle un cariz considerablemente menos punitivo y más terapéutico al procedimiento judicial contra menores. Es precisamente durante este período, y a raíz de este estatuto y de legislación análoga y contemporánea, como la que entró en vigor en el estado de Nueva York en 1909,<sup>30</sup> que comienza a usarse con mayor frecuencia el concepto de la sentencia suspendida e incipientes programas de desvío con respecto a los casos de menores.

### III. Tracto estatutario del sistema de justicia juvenil de Puerto Rico

En Puerto Rico esa evolución jurídico-ideológica tuvo su referente en la aprobación de la Ley Núm. 37 de marzo de 1915.<sup>31</sup> Esta legislación rompió con el esquema \*279 tradicional, y por vez primera en la historia judicial de Puerto Rico se establecen cortes para niños “en todos y cada uno de los distritos judiciales de la Isla de Puerto Rico [ ... ].”<sup>32</sup> El lenguaje y la filosofía de la Ley Núm. 37 son sumamente parecidos a los de la ley de cortes juveniles de Illinois. En primer lugar, la sección 8 de la legislación de 1915 dejaba establecido que habría de aplicar en aquellos casos que involucrasen “a cualquier niño en la Isla de Puerto Rico menor de diez y seis años [ ... ] que infrinja cualquier ley de Puerto Rico o una ordenanza de cualquier municipio o ciudad de Puerto Rico, o que sea incorregible, o que a sabiendas visite o entre en una casa de mala reputación.” En segundo lugar, la sección 16 de la ley sostenía que “[t]odo caso ante una Corte para Niños podrá verse a discreción del juez en forma sencilla y mediante examen y juicio privados [ ... ].” En tercer lugar, la legislación establecía en su sección 23 que “todas las penas y castigos impuestos por la ley o por ordenanzas municipales a una persona por cualquier delito o falta serán aplicadas *discrecionalmente* por las Cortes de Niños, y *la ejecución de cualquier intervención podrá dejarse sin efecto o suspenderse por la Corte.*”<sup>33</sup> Y, en cuarto lugar, la sección 31 de la Ley Núm. 37 dejaba meridianamente establecido que, “[e]n ninguna circunstancia podrá encarcelarse, a no ser por orden de la Corte, a un niño menor de diez y seis años de edad en ninguna prisión, cárcel común o depósito [ ... ].”

ESTUDIO JURÍDICO-NORMATIVO SOBRE LA..., 49 Rev. Juridica U....

---

Aún así, la Ley Núm. 37 de 1915, y la política pública que subyacía tras de sí, no alcanzaba a abordar la honda problemática psico-social que servía de detonante de la delincuencia juvenil. Si bien es cierto que finalmente se segregaba el procedimiento de justicia juvenil del correspondiente a los adultos no es menos cierto que, como cuestión de política pública, no se atendían frontalmente las raíces sociales del problema.

De ahí que la Ley Núm. 97 de 1955,<sup>34</sup> la cual derogó la Ley Núm. 37 de 1915, abordara, al menos parcialmente, algunas de las lagunas de la legislación anterior. En su artículo 1, la nueva legislación definía “niño” como “toda persona menor de 18 años de edad,” con lo cual se ampliaba la jurisdicción del Tribunal de Menores a aquellos jóvenes entre las edades de 16 a 18 años. Mientras que en el artículo 4 se le concedía discreción al juez para ordenar el traslado al sistema de adultos de aquellos niños mayores de 16 años y menores de 18 años que hubieren cometido delito grave. Tal traslado, sin embargo, no era compulsorio; dicha determinación recaía sobre el juez. Más aún, conforme el artículo 7 no se tomarían huellas digitales ni fotografías de niño alguno bajo custodia,<sup>35</sup> y los expedientes de aquellos se mantendrían en archivos separados de los de adultos protegiéndolos así del escrutinio público.<sup>36</sup> De la mano del robustecimiento de la expectativa de privacidad del menor, el artículo 10 de la Ley Núm. 97 de 1955 autorizaba de forma explícita al juez a emitir medidas dispositivas ordenando exámenes médicos y psicológicos para los menores, incluyendo la reclusión de éstos últimos en hospitales e instituciones de salud.

**\*280** Consistente con el deslinde entre la justicia juvenil y la adulta, el artículo 11 confirmaba que “[n]ingún procedimiento, orden o resolución del Juez [ ... ] con relación al niño se considerará de naturaleza criminal ni aparejará la pérdida de los derechos civiles resultantes de una convicción ni se considerará a dicho niño un criminal o un convicto en virtud de dicha orden [ ... ] ni la evidencia aducida durante la ventilación del asunto constituirá impedimento para cualquier solicitud de empleo o nombramiento público.”

La Ley Núm. 97 de 1955 se enmarca, pues, dentro de la corriente filosófica-penal de rehabilitación conforme el debido proceso de ley que fue surgiendo en los Estados Unidos, argüiblemente, a principios de Siglo 20 y que llega a su clímax con la intervención del Tribunal Supremo federal en *Kent v. U.S.*<sup>37</sup> y en *In re Gault*,<sup>38</sup> cobijando al menor con las garantías constitucionales fundamentales del debido proceso sustantivo, a saber el derecho a la no autoincriminación, a la representación legal, al careo y contrainterrogatorio de testigos adversos y a la notificación de los cargos presentados en su contra.<sup>39</sup> Después de todo, como resolvió el máximo foro federal, “[u]nder our Constitution, the condition of being a boy does not justify a kangaroo court.”<sup>40</sup> Más aún, la intervención del Congreso a través de la aprobación, 7 años más tarde, del “*Juvenile Justice and Delinquency Prevention Act*” de 1974 llevó a la federalización de la filosofía penal de la rehabilitación a la luz del debido del proceso, reflejada ya en la Ley Núm. 97 de 1955.

No obstante, entradas las décadas del 80 y del 90 ese modelo normativo cayó en descrédito como resultado de una opinión pública escandalizada, y a la vez atemorizada, ante un oleaje criminal que parecía no tener paralelo. Es para este período que algunas voces comienzan a ver el modelo rehabilitador de la corte de menores tradicional como uno incapaz de evitar la reincidencia del transgresor juvenil, quien ahora comienza a ser percibido no como víctima indefensa de su feroz entorno social, sino como peligroso victimario al cual había que castigar con rigor conmensurable al aplicado al adulto.

Específicamente en los Estados Unidos, donde había surgido el movimiento vanguardista de las cortes de menores, fueron varios los elementos que llevaron a la sustitución de ese modelo por uno punitivo-disuasivo. En primer lugar, una nueva y más devastadora marejada de crímenes violentos cometidos por jóvenes menores de 18 años, ahora con acceso a todo tipo de armas de fuego.<sup>41</sup> Y en segundo lugar, **\*281** la relación tóxica entre el acceso a este armamento letal y un narcotráfico salido de control cuyos tentáculos se comienzan a extender a los menores, algunos de los cuales ahora son actores participantes de gangas callejeras criminales (particularmente en centros urbanos como Los Ángeles y



Chicago) y, por consiguiente, capaces de infligir mucho mayor daño social que en el pasado. Fue esta concatenación de perturbadoras realidades las que se erigieron en catalíticos de una opinión pública que, al menos durante este período, comienza a exigir acción punitiva por parte de los actores políticos.

Esa radicalización de la opinión pública norteamericana encontró referentes ideológicos persuasivos a través del trabajo clínico de algunos reputados criminólogos, como por ejemplo John Dilulio de la Universidad de Pennsylvania, quienes para mediados de los años 90 comenzarían a caracterizar al joven transgresor como un “súper depredador,”<sup>42</sup> el cual aunque endocrinológicamente y psicológicamente menos maduro que el adulto, sí tenía plena consciencia de la naturaleza de sus propios actos, con lo cual el objetivo programático del legislador no podía ser uno solamente rehabilitador y de debido proceso, sino uno necesariamente punitivo-disuasivo. Y, como consecuencia de lo anterior, la presión pública desencadenó en acción por parte del legislador.

Entre los años 1992 y 1995, 11 estados disminuirían la edad mínima bajo la cual podría procesarse a un menor como adulto;<sup>43</sup> a la vez que 24 estados añadirían nuevos crímenes al listado de faltas que automáticamente requerirían el traslado del menor al foro de adultos.<sup>44</sup> De ahí que en estados como Nevada y Wisconsin, por solo mencionar algunos, se enmendara la legislación estatal sobre menores para establecer que las cortes de menores no tendrían jurisdicción sobre ningún menor acusado de asesinato.<sup>45</sup> En el caso de Wisconsin, la edad mínima se llevó a 10 años para que surtiera efecto el traslado.<sup>46</sup> Tiempo después en California, a raíz de la aprobación por parte del electorado de la “Propuesta 21” del año 2000<sup>47</sup> entraría en vigencia nueva legislación que daría al traste con los principios definitorios del modelo tradicional del *parens patrie* -medidas como el traslado automático al sistema de justicia criminal de adultos de cualquier menor de 14 años en adelante acusado de asesinato o violación; la inclusión de más de 30 faltas adicionales que podrían conllevar el procesamiento del menor como adulto (incluyendo robo a mano armada, trasiego de drogas y agresión agravada); y la eliminación de la regla de privacidad que históricamente había cobijado los expedientes de menores, así como los procedimientos en contra de éstos.

\*282 Por ende, dentro de este marco filosófico-penal es que tenemos que enmarcar la transformación ideológica, discursiva y de política pública que se da en Puerto Rico (un tanto más temprano que en los Estados Unidos) con la entrada en vigor de la Ley Núm. 88 de 9 de julio de 1986,<sup>48</sup> vigente al día de hoy aunque con ligeras enmiendas.<sup>49</sup> Cabe añadir que toda esta transición de la normativa se da a la vez que la Corte Rehnquist en los Estados Unidos, como parte de una agenda reaccionaria, en *Schall v. Martin*,<sup>50</sup> detiene el avance jurisprudencial que desde las decisiones del Supremo federal en *Kent* y en *In re Gault*, a mediados de los años 60, había conquistado el movimiento vanguardista al lograr que la rama judicial federal acogiera el planteamiento de que el debido proceso sustantivo de la Decimocuarta Enmienda requiere que los menores transgresores sean cobijados con las mismas garantías y salvaguardas que los adultos.<sup>51</sup>

#### IV. Marco jurídico y normativo de la Ley Núm. 88 de 9 de julio de 1986

La Ley Núm. 88 de 1986, la cual derogó por completo la Ley Núm. 97 de 1955, se diferencia de ésta última porque además de perseguir un fin rehabilitador, tiene un claro objetivo punitivo. En su artículo 2(b), por ejemplo, la ley hace hincapié en que al menor se le exigirá “responsabilidad por sus actos.” En palabras de la tratadista Dora Nevares Muñiz:

La distinción mayor entre la nueva ley y la ley derogada puede resumirse en cuatro áreas principales. Primero, cambia el enfoque filosófico penal a uno de fines duales, rehabilitación y protección de la sociedad; y a la vez que le garantiza derechos a los menores, le exige responsabilidad penal por sus actos delictivos. Segundo, a tono con lo anterior, excluye de la jurisdicción del Tribunal de Menores a los jóvenes

indisciplinados por cuanto éstos no han violado leyes penales. Tercero, reduce de dieciséis a catorce años el límite de edad para el Tribunal de Menores renunciar a su autoridad para procesar al menor bajo la Ley de Menores. Cuarto, crea la figura del \*283 Procurador de Menores y delimita las funciones y responsabilidades de los profesionales de la salud que habrán de intervenir con el menor.<sup>52</sup>

Las disposiciones principales de la Ley Núm. 88 ameritan especial atención. En su artículo 3, el legislador divide en tres categorías la conducta que el estatuto pretende castigar; a saber, *Faltas Clase I*, todas aquellas que cometidas por un adulto constituirían delito menos grave; *Faltas Clase II*, las cuales equivaldrían a delito grave en el ordenamiento de adultos y *Faltas Clase III*, que no son otra cosa que delitos graves en su modalidad de primer grado (excepto asesinato en primer grado que está explícitamente excluido de la jurisdicción del tribunal), delitos graves de segundo grado, al igual que delitos graves en su clasificación de tercer grado (*i.e.* asesinato atenuado, escalamiento agravado, secuestro, robo, agresión grave en su modalidad mutilante, distribución de sustancias controladas y violaciones a la ley de armas). Por su parte, el artículo 4 de la Ley Núm. 88 define la jurisdicción del Tribunal de Menores y establece explícitamente las instancias en las cuales éste último, a pesar de que el imputado aún no haya alcanzado la edad de 18 años, no podrá asumir jurisdicción sobre el procedimiento. En específico, el Tribunal de Menores no tendrá autoridad para conocer de:

(a) Todo caso en que se impute a un menor que hubiere cumplido quince (15) años de edad la comisión de hechos constitutivos de asesinato en primer grado mediante deliberación y premeditación.

(b) Todo caso en que se impute a un menor que hubiere cumplido quince (15) años de edad hechos constitutivos de delito que surjan de la misma transacción o evento constitutivo de asesinato en primer grado mediante deliberación y premeditación.

(c) Todo caso en que se impute a un menor que hubiere cumplido quince (15) años de edad hechos constitutivos de delito cuando se le hubiese adjudicado previamente un asesinato como adulto.

En todos los casos contemplados en los incisos anteriores, el menor será procesado como un adulto.<sup>53</sup>

En su artículo 5, la legislación añade, en parte, que “[e]l Tribunal conservará su autoridad sobre todo menor sujeto a las disposiciones de esta Ley hasta que cumpla la edad de veintiún (21) años, a menos que mediante orden al efecto dé por terminada la misma.” Mientras, su artículo 12 crea la posición de *Procurador para Asuntos de Menores*, quien será “un Fiscal Auxiliar del Tribunal Superior, investido de todas las facultades y deberes propios de su cargo [ ... ];” y quien tendrá las siguientes funciones:

(1) Efectuará la investigación de los hechos en todos los casos en que se alegue la comisión de una falta.

\*284 (2) Representará al Estado en todo procedimiento de naturaleza adversativa y presentará la evidencia que sustenta la querella.

(3) En todos los casos en que se determine causa probable radicará la querella correspondiente y referirá al menor y a sus padres o encargados al Especialista en Relaciones de Familia para el estudio y la preparación del informe social.

(4) Podrá solicitar el archivo de la querella si la misma no es legalmente suficiente para iniciar el proceso, en cuyo caso, discrecionalmente, referirá al menor, sus padres o encargados al Especialista en Relaciones de Familia para que éste les oriente respecto a las agencias u organismos sociales que puedan brindarles atención si las circunstancias así lo ameritan.

(5) Podrá efectuar acuerdos con el menor, su abogado y sus padres o encargados para solicitar del Tribunal el desvío del procedimiento [ ... ].

(6) Investigará las detenciones de menores en instituciones correccionales de adultos, gestionará su excarcelación y procederá con la continuación de los procedimientos en interés del menor.

(7) Hará los arreglos necesarios para que el Juez nombre un tutor o custodio del menor cuando éste no tuviere persona alguna responsable de su custodia legal.

(8) Iniciará los procedimientos y someterá al Tribunal las peticiones sobre renuncia de jurisdicción y revocación de libertad condicional.<sup>54</sup>

A un mismo tiempo, se establecen estatutariamente las figuras del *Especialista en Relaciones de Familia*, quien será el trabajador social designado para intervenir en asuntos de menores y la del *Técnico de Relaciones de Familia*, quien a su vez supervisará directamente a los menores.

La Ley Núm. 88 añade una transacción procesal adicional en su artículo 15, conforme la cual “[e]l Tribunal, a solicitud del Procurador, podrá renunciar la jurisdicción sobre un menor que sea mayor de catorce (14) años y menor de dieciocho (18) años, a quien se le impute la comisión de cualquier falta Clase II o III.” Mientras, la ley acoge la figura del desvío conforme lo dispone en su artículo 21, a saber:

Luego de radicada una querrela y previa la adjudicación del caso, el Procurador podrá solicitar del Tribunal el referimiento del menor a una agencia u organismo público o privado cuando existan las siguientes circunstancias:

(1) Se trate de una falta Clase I o de un primer ofensor en una falta Clase II.

(2) Se suscriba un acuerdo entre el Procurador, el menor, sus padres o encargados y la agencia u organismo a que se referirá el menor.

**\*285** (3) Se tome en consideración el informe social del Especialista en Relaciones de Familia.

(4) Medie la autorización del Tribunal.<sup>55</sup>

A la luz de todo lo anterior, la Ley Núm. 88 cae dentro del redil del modelo punitivo-disuasivo; que al momento de su entrada en vigor en Puerto Rico va cobrando fuerza en los Estados Unidos, y que transforma el procedimiento para menores en uno altamente adversativo y formal. Más aún, en la medida que abroga automáticamente y por completo la jurisdicción del tribunal sobre aquellos menores que caen dentro de los lineamientos de su artículo 4, a la vez que otorga discreción al Procurador de Asuntos de Menores para conforme el artículo 15 de la ley solicitar la renuncia de jurisdicción, convierte el procedimiento en uno sumamente oneroso sobre el menor,<sup>56</sup> que choca de frente con las tendencias más modernas que hoy se vienen discutiendo a nivel internacional para atender la problemática de la justicia juvenil.

Por ello, a pesar de su inclusión de la figura del desvío y su exclusión de los menores indisciplinados (o “incorregibles” en el lenguaje de la Ley Núm. 37 de 1915) de la jurisdicción del Tribunal de Menores, la Ley Núm. 88 es hoy blanco de críticas sustantivas meritorias, tanto por jueces, procuradores, trabajadores sociales, así como por padres y menores, que nos obligan como sociedad a analizar con celo científico la deseabilidad y relevancia de transformar nuestro ordenamiento de justicia juvenil como herramienta para enderezar el rumbo de nuestra juventud. La realidad pareciera ser que existen hondas preocupaciones no sólo normativas, sino además de costoeficiencia (tanto a nivel social como económico) sobre la efectividad del abordaje actual.

Ante tal panorama, el autor de este estudio recabó las impresiones de tres experimentados jueces del Tribunal de Primera Instancia que atienden los casos que se ventilan en las Salas de Relaciones de Familia y Menores sobre los retos estructurales y normativos que hoy enfrenta nuestro sistema de justicia juvenil en la consecución de los objetivos trazados por el legislador a través de la Ley Núm. 88 de 1986.<sup>57</sup> A continuación se pormenorizan las observaciones de los tres magistrados.

**\*290 Tabla III**

**Perfil del Menor Querellado (2012-13) <sup>a3</sup>**

CARACTERÍSTICAS	VARONES	MUJERES
Población	1,549 (80%)	397 (20%)
Entre 15 y 17 años	75.1%	65.5%
Antecedentes de Querellas	16.8%	9.1%
Asistencia a la Escuela	71.5%	81.4%
Conviven con la Madre	54.6%	59.5%
Familia Depende Transferencias Federales	50.9%	54.4%

**\*291 Tabla IV**

**Querellas presentadas por faltas más frecuentes (2012-13) <sup>a4</sup>**

FALTA	QUERELLAS	PORCIENTO TOTAL DE QUERELLAS PRESENTADAS
Agresión Grave	670	17.0%
Leyes sobre Tránsito	524	13.3%
Ley de Armas	505	12.8%
Ley de Sustancias Controladas	391	9.9%
Amenazas	206	5.2%
<i>Subtotal</i>	2,296	58.4%
<i>Otras Faltas</i>	3,934	100.0%

**Tabla V**

Menores Querellados por Sexo y Edad (2012-13) <sup>a5</sup>

EDAD	VARÓN	MUJER	TOTAL
Menos de 10 años	9	--	9
10 años	12	2	14
11 años	19	7	26
12 años	40	19	59
13 años	79	30	109
14 años	166	73	239
15 años	283	94	377
16 años	356	72	428
17 años	524	94	618
18 años o más	61	6	67
<b>TOTAL</b>	<b>1,549 (100%)</b>	<b>397 (100%)</b>	<b>1,946 (100%)</b>

**\*292** Una vez se escrudiña el perfil estadístico del transgresor juvenil, según los datos recopilados por el Departamento de Corrección y Rehabilitación (*véase* Tabla II), sale a la superficie la descarnada y desapasionada radiografía de la crisis social y de valores que continúa azotando al País; validando así las observaciones hechas por los jueces arriba consultados. (*Véase* Tabla I.) Toda la evidencia apunta a que el eje de la problemática de la delincuencia juvenil está en la implosión de la familia como ente aglutinador y garante de un rico repertorio de valores y principios morales cada día más escasos. Ese vacío atronador de modelaje constituye hoy caldo de cultivo del cual surgen las condiciones que arrastran a la gran mayoría de estos niños y jóvenes a las garras de la delincuencia. Es de ahí, en el análisis final, que surge todo lo demás. El escrutinio empírico así lo confirma.

**Tabla I**

**Observaciones de Jueces de Sala de Relaciones de Familia y Menores sobre la Ley Núm. 88 de 9 de julio de 1986 Enero y Febrero de 2014**

### Juez Núm. 1

- El eje del problema es el maltrato y la falta de “paternidad responsable.”
- La Ley 88 es una “buena pieza legislativa; el problema no es la teoría sino la prestación de servicios.”
- Que sea “el mismo juez que atiende al menor, que apoye toda la familia” (en caso de que concurrentemente esté en curso caso de familia que implique al núcleo del menor).
- Existe un perfil del joven transgresor con marcados “indicadores de pobreza,” “abandono” y “abuso.”

### Juez Núm. 2

- Señala que en ocasiones se “frustra” al resolver casos de Ley 88, sabiendo que “el menor va a regresar al mismo entorno.”
- La delincuencia juvenil es “resultado de la crisis social de la familia.”
- “No existe proporción entre la demanda y los recursos disponibles.”
- “No hay sistema de informática que me diga que concurrentemente está corriendo un caso de familia con uno de Ley 88 al mismo tiempo.”
- “Sistema necesita integración de información.”
- Estos no son casos a ser atendidos “mecánicamente.”

### Juez Núm. 3

- El procedimiento se ha “tornado más adversativo [ ... ] mucho más oneroso sobre el menor.”
- “Casos menos grave no deben llegar aquí.”
- Los padres del menor “deben asumir su responsabilidad.”
- “Los menores de 13 años no deben venir aquí [ ... ] esos casos se deben de viabilizar a través de los Departamentos de la Familia y de Educación.”

## V. Perfil del joven transgresor y de las instituciones juveniles

Las observaciones antes descritas se confirman toda vez se evalúa con detenimiento la evidencia empírica recopilada por la Oficina de Desarrollo Programático de la Secretaría Auxiliar en Gerencia y Administración del Departamento de Corrección y Rehabilitación, así como por la Oficina de Administración de los Tribunales, durante el período que comprende desde febrero de 2011 hasta junio de 2013. En particular, el ‘*Perfil del Joven Transgresor*,’ informe estadístico del Negociado de Instituciones Juveniles, es herramienta clave para entender y atender en su más amplia extensión la problemática de la justicia juvenil en Puerto Rico.

**Tabla II**

**'Perfil del Joven Transgresor'** <sup>a2</sup>

**Febrero de 2011**

**Departamento de Corrección y Rehabilitación Negociado de Instituciones Juveniles**

**I. Características Demográficas (Población de 406 menores)(%)**

- Es de género masculino 91.6
- Tiene 18 años o menos 72.9
- Nació en (San Juan, Bayamón, Ponce) 42.9
- Es soltero 92.8
- Tiene uno o más hijos 23.1
  - Un hijo 54.2
  - Dos hijos 45.8
- Activo Sexualmente 81.5
  - Niñas 93.9
- Reside con su madre 44.7
- Ha tenido familiares confinados 47.0
- Reside en (San Juan, Bayamón, Ponce, Carolina, Toa Baja) 33.2
- Proviene de zona urbana 62.6
- Su hogar se encuentra en:
  - Barrio 31.7; Centro del pueblo 28.1
- Proviene de hogar propio 42.6



- Su fuente de ingreso primaria (asistencia nutricional) 62.9
- Estaba en un nivel económico bajo 79.6
- Profesaba alguna religión 81.8

## II. Características Socio Legales:

- Cometió una falta clase II - III 81.5
- Se encuentra en custodia por falta:
  - Contra la Vida 1.7
  - Contra la Propiedad 25.9
  - Sustancias Controladas 20.0
  - Ley de Armas 16.5
- Medidas Dispositivas (2 años o menos) 52.2
  - Tiempo cumplido (3 meses o menos) 83.8
- Ha estado en programa de desvío 20.4
  - Hogar CREA 41.0
- Ha estado en Libertad A Prueba 78.4
  - Requisitos tribunal (custodia madre o estudiando) 33.9
- Reincidencia Institucional 9.5
  - Veces (2 ocasiones) 71.1

- Se ha evadido del sistema 30.6
  - Una vez 74.2
- Seguridad actual (mediana/mediana alta) 64.3
- Pertenece a bandos o gangas 6.0

### **III. Historial de Violencia, Maltrato y Uso de Sustancias Controladas**

- Ha sido objeto de maltrato 48.5
  - Femenina 60.6
  
  - Negligencia 51.7
  
  - Físico 14.8
  
  - Emocional 8.9
- Violencia Doméstica (observador, víctima, victimario) 43.0
  - Observador 79.9
- Ha consumido alcohol 69.5
  - Edad inició consumo alcohol
  
  - 13--18 83.5
  
  - 7--12 16.5

- Síndrome de retirada alcohol 13.7
  
- Historial familiar de uso de alcohol 55.0
  - Padre 55.6
  
- Es consumidor de cigarrillos 63.0
  
- Edad inició consumo cigarrillos
  - 13--18 76.0
  
  - 7--12 22.8
  
  - Diario 44.2
  
- ***1. Inicio sustancias controladas del transgresor***
  - Es consumidor de sustancias controladas 86.9
  
  - Se inició en el consumo (13-18 años) 81.3
  
  - Utiliza drogas a diario 42.6
  
  - Ha recibido tratamiento 59.2
  
  - Ha sido vendedor de drogas 34.4
  
  - Familiares utilizaban drogas 58.6
    - Padre 40.7
  
    - Madre 18.1
  
- ***2. Historial sustancias controladas del transgresor***

- Era usuario al momento del ingreso 71.4
  - Marihuana 59.6
  
  - Edad (16-18 años) 74.6
  
  - Frecuencia (diario) 42.2
  
  - Dosis (2-4) 72.6
  
  - Diario 55.9
  
- **3. Consumo de drogas por última vez del transgresor**
  - Marihuana 68.3
  
  - Edad (15-17 años) 64.3
  
  - Frecuencia (1-3 veces al día) 68.5
  
- Utiliza drogas al presente (No) 99.8
  
- **4. Dependencia a sustancias controladas transgresor**
  - No depende de sustancias controladas 99.8
  
  - Formas de obtener dinero para sustancias controladas
    - Venta y tráfico de drogas 34.1
  
    - Robo 30.1

#### IV. Salud Física y Mental

- Padece de enfermedad contagiosa 1.8
  - Venérea 40.0
  
- Padece de enfermedad crónica 9.2
  - Asma 60.0
  
- Padece alguna condición física 6.4
  
- Ha tenido accidentes graves 5.9
  - Herido de arma blanca/bala 23.8
  
- Padece algún impedimento físico 22.0
  - Trastorno cognitivos 50.0
  
- Padece enfermedades de transmisión sexual 1.5
  
- Ha estado embarazada (fémimas) 7.1
  
- Ha recibido tratamiento psiquiátrico/sicológico previo al ingreso 53.0
  
- Padece de trastorno psiquiátrico 40.3
  - Déficit de atención 33.3
  
  - Hospitalizaciones 10.4
  
- Ha tenido ideas suicidas 8.7
  - Las niñas 21.9

ESTUDIO JURÍDICO-NORMATIVO SOBRE LA..., 49 Rev. Juridica U...

---

- Se ha realizado automutilaciones 13.3

- Las niñas 40.6

- Ha efectuado intentos suicidas 7.0

- Las niñas 25.0

- Ha tenido ideas homicidas 3.1

#### **V. Educación**

- Tiene 8vo. grado o menos 55.0

- Ha sido desertor escolar 70.1

- Entre (7mo. y 9no.) 63.6

- Ha tenido algún fracaso escolar 73.8

- Entre (7mo. y 9no.) 35.6

- Estaba en educación especial 47.6

- Tenía bajo aprovechamiento académico 65.2

- Dominaba la destreza de lectura y escritura 82.6

- Ha tomado cursos vocacionales 8.3

- Asiste a la escuela en AIJ 93.2

- Grado aprobado en AIJ (7mo.-9no.) 48.2

- Ha tomado curso vocacional AIJ 64.3

- Curso vocacional aprobado en AIJ 17.4

• Impedimento relacionado a la educación 29.6

• Cognitivo 57.2

En la mayoría de los casos, los niños y jóvenes bajo la custodia del Departamento de Corrección y Rehabilitación (en adelante, “DCR”) provienen de hogares rotos, donde la figura del padre es prácticamente inexistente. De la población juvenil bajo custodia del DCR, sólo el 12.4% residía con ambos padres al momento de ser ingresado en una institución juvenil. Mientras, del restante 87.6%, 44.7% residía únicamente con la madre; 10.9% con la madre y un padrastro, 6.9% con los abuelos, y 6.2% con el padre solamente. El resto de la población vivía intermitentemente con hermanos (3%), tíos (2.5%), padres adoptivos (1.2%), parejas, o solos y, en el menor de los casos, bajo la tutela de hogares de crianza (2%) o del Departamento de la Familia. Más aún, en la gran mayoría de estos hogares el niño nunca llega a criarse con un padre o a una madre que esté vinculado(a) al mundo del trabajo. Todo lo contrario, como norma general, estos núcleos familiares se desarrollan en ambientes en los que se fomenta una subcultura de dependencia, de ocio, de participación en programas de beneficencia social que a la vez que van perpetuando ciclos de marginación y estigmatización social van minando la autoestima del futuro transgresor juvenil y la capacidad de éste para potenciar su propio desarrollo a todos los niveles. El 62.9% de estos menores proviene de hogares cuya fuente de ingreso principal depende de transferencias federales, por motivo de escasos recursos. El 79.6% viene de hogares cuyas métricas de ingresos los coloca bajo el nivel de pobreza.

De la mano de la pobreza, la dependencia y la marginación social, salen a la superficie claves adicionales del entorno familiar en el que se devuelven estos jóvenes. La violencia doméstica, emocional, física, e inclusive sexual, la adicción a sustancias controladas, la actividad sexual prematura e irresponsable, la deserción escolar junto a diagnósticos no atendidos de impedimentos cognoscitivos, son algunas de las más comunes características del cuadro clínico-social de esta población.

El 48.5% de estos jóvenes admite que han sido víctimas de maltrato;<sup>58</sup> en el caso de las niñas la cifra es francamente desgarradora: 60.6%. Cuatro de cada cinco, o 79.9%, ha sido observador habitual de hechos de violencia doméstica en sus hogares. Cerca de la mitad, 47%, cuenta entre sus familiares inmediatos confinados adultos. Desde muy temprano en sus vidas, y en los más de los casos inducidos por sus propios \*293 custodios familiares y como consecuencia del maltrato y negligencia crasa de éstos últimos, se exponen a muy temprana edad al alcohol, los cigarrillos, las drogas, la actividad sexual y el crimen.

Más de una quinta parte, específicamente el 23.1%, de los menores confinados en instituciones juveniles tiene uno o más hijos. Y cerca de la mitad de aquellos que tienen hijos, tienen más de uno. Cuatro de cada cinco estaba activo sexualmente al momento de su traslado a una institución juvenil; en el caso de las niñas, la situación es aún más dramática toda vez esa cifra alcanza el 93.9%. Y como consecuencia se van perpetuando los ciclos de paternidad y maternidad irresponsable que desembocan, las más de las veces, en la conformación de futuras generaciones de menores transgresores víctimas de quienes les antecedieron.

El 86.9% ha sido usuario de sustancias controladas -el 42.6% usuario diario. El 58.6% señala que tiene miembros de su entorno familiar con problemas de adicción a drogas. Y de la población de menores usuarios, más de una tercera parte, en específico el 34.1%, admite haber sufragado su consumo a través del robo y de la participación en el narcotráfico. De igual forma, el uso del alcohol y del cigarrillo es rampante; el 69.5% admite consumo habitual de alcohol y 63% de cigarrillos -más de una quinta parte (22.8%) de los usuarios de cigarrillos comenzaron a fumar entre los 7 y los 12 años. Y, en el caso de los consumidores de alcohol más de la mitad, o el 55%, tenía historial familiar de alcoholismo.

Estamos ante una población con un índice de deserción escolar de 70.1%; un universo de jóvenes cuyo grado académico más alto, en el 55% de los casos, es de un 8vo grado solamente; y en el cual un 73.8% ha reprobado algún grado académico y el 47.6% había sido previamente diagnosticado como estudiante de educación especial antes de su ingreso a instituciones juveniles.

Los datos más recientes de la Oficina de Administración de Tribunales para el año fiscal 2012-2013, por su parte, revelan que la mayor parte de las querellas radicadas contra menores surgen de agresiones en todas sus modalidades (17%), violaciones a las leyes de armas (12.8%) y de sustancias controladas (9.9%), así como de amenazas (5.2%). (Véase Tabla IV). Sin embargo, cabe destacar que durante ese mismo año fiscal se reportaron un total de 34 querellas contra menores por actos lascivos, 66 por agresión sexual, 9 por asesinato, y 7 por tentativa de asesinato.

Resulta alarmante que de las 1,946 querellas radicadas contra menores durante ese mismo período, 208 fueran contra niños y niñas entre las edades de 10 y 13 años; y 9 contra infantes menores de 10 años. El procesamiento de niños de edades tan tiernas, y más aún, el hecho de que hoy día hay niños de 8 años en instituciones juveniles trae a la superficie no sólo la decadencia que se vive en nuestra fibra familiar, sino además las deficiencias estructurales de nuestro marco normativo e institucional para atender a nuestra niñez más atribulada.

Tras cerca de 30 años de su entrada en vigor, pareciera que ha llegado la hora de pasar juicio sobre la efectividad de la Ley Núm. 88 de 9 de julio de 1986 para atender de forma integrada el reto que aún presupone para Puerto Rico la delincuencia juvenil. A la luz de lo anterior, es imprescindible reevaluar cuáles son los objetivos, que como \*294 cuestión de política pública, queremos adelantar como sociedad con respecto al manejo de la problemática de la delincuencia juvenil. Para ello tenemos que analizar, además, la costo-eficiencia del marco normativo actual en el cual se está invirtiendo el dinero público, y si esa inversión adelanta o no los fines de política pública que como sociedad queremos potenciar.

Nos parece que llega la hora en la cual el legislador, conforme el mandato constitucional, está compelido a escudriñar pormenorizadamente las variables arriba descritas; particularmente en el escenario actual cuando se pretende enmendar en forma sustantiva amplias zonas de nuestro Código Penal. Quedaría trunco tal esfuerzo si no se incluyera además una evaluación científica de la condición actual de nuestro aparato de justicia juvenil; y se allegara pensamiento nuevo a nuestro ordenamiento. Tal esfuerzo requiere investigar la más reciente oleada de reformas legislativas, reglamentarias, e inclusive jurisprudenciales, que viene tomando forma en los Estados Unidos en los últimos años, específicamente a partir de 2009, y del ánimo reformatario que también cobra auge en Europa, a la luz del modelo de justicia juvenil de Finlandia.

Al filo de la segunda década del Siglo 21, se ha ido desgastando el modelo punitivodisuasivo de finales de los años 90. Hoy, a la luz de nuevos estudios científicos clínicos, se ha creado un movimiento de contrarreforma en contraposición al modelo punitivo -cuyo referente emblemático en nuestro ordenamiento es precisamente la Ley Núm. 88. Ese movimiento, entre cuyas voces más preclaras se encuentran el profesor de Psicología de la Universidad de Temple, Laurence Steinberg, la profesora de Derecho de la Universidad de Columbia Elizabeth Scott,<sup>59</sup> y el comentarista de opinión Nell Bernstein,<sup>60</sup> propone un modelo anclado en el desarrollo cognoscitivo de la población de menores. El modelo cognoscitivo, según desarrollado por Steinberg y Scott, tiene tres elementos cardinales. En primer término, parte del reconocimiento de que el adolescente entra al mundo delictivo, la mayor de las veces, producto de decisiones inmaduras propias de la falta de criterio; con lo cual por su propia naturaleza aquellas tienen un nivel de intencionalidad y malicia menor que las de los adultos. Segundo, que precisamente por ser muchas de estas decisiones producto de la inmadurez, con gran probabilidad, el adolescente bien llevado terapéuticamente superará las inclinaciones que le llevaron a delinquir. Y en tercer lugar, que el entorno social juega un rol preponderante en la formación del menor, por lo que exponerlo a



tan joven edad a una institución correccional podría incidir negativamente en su transición hacia una adultez madura y exitosa.<sup>61</sup>

Tal movimiento ha coincidido, además, con lo que algunos consideran una nueva actitud por parte del Tribunal Supremo federal con respecto a la justicia juvenil, en \*295 la cual el más alto foro federal ha intentado conciliar en algunas áreas el abordaje punitivo norteamericano con la normativa internacional.

En *Roper v. Simmons*,<sup>62</sup> el Supremo, por voz del juez Kennedy, resolvió que la aplicación de la pena capital a menores constituye un castigo cruel e inusitado, y por consiguiente violenta el mandato de la Octava Enmienda federal. En *Roper*, la mayoría del Tribunal por primera vez en su análisis incorpora como autoridad persuasiva el artículo 37 de la Convención de la Organización de las Naciones Unidas (“ONU”) sobre los Derechos del Niño;<sup>63</sup> integrando de esa forma al derecho norteamericano principios propios del orden internacional. Cinco años más tarde, en *Graham v. Florida*,<sup>64</sup> el más alto foro federal determinó que la imposición de cadena perpetua sin posibilidad de libertad condicional a un menor por la comisión de delito grave, que no sea asesinato en cualesquiera de sus modalidades, es inconstitucional por ser contraria a la Octava Enmienda. Y dos años más tarde, en *Miller v. Alabama*,<sup>65</sup> el Supremo extendió la norma de *Graham*, declarando inconstitucional cualquier condena de cadena perpetua contra menores en la que no sean elegibles para libertad condicionada por cualquier tipo de delito grave, incluyendo el homicidio.

El común denominador de *Roper*, *Graham* y *Miller* es el reconocimiento implícito, por parte de la mayoría del Tribunal, de los principios clínicos básicos del modelo de desarrollo cognoscitivo de Steinberg y Scott (*ver arriba*), a quienes la jueza Kagan cita con aprobación en su opinión mayoritaria en *Miller*.<sup>66</sup> Parecería que estamos a las puertas de una transición normativa en los Estados Unidos.

## VI. Nuevos enfoques internacionales

La detención, en el contexto de menores, es hoy vista en gran cantidad de estados como la última alternativa; la opción a usarse una vez se agota el resto de las alternativas disponibles. Por ello, tanto a través de legislación, de decisiones judiciales así como de reglamentaciones administrativas, cada vez son más las autoridades estatales que han ido redirigiendo dinero y recursos de la facilidad correccional al hogar fracturado o hacia la comunidad impactada, para atender al joven por medio de programas integrados de tratamiento psico-social que tienen como foco la familia. Ese ha sido el caso, muy recientemente, en Alabama, Illinois, Oregon, y Mississippi, entre otras jurisdicciones.<sup>67</sup>

\*296 En Alabama, durante el año 2009, el Departamento de Servicios a la Juventud (*Department of Youth Services o DYS*) destinó sobre \$1 millón de dólares al financiamiento de alternativas de tratamiento desintitucionalizado para atender la población juvenil. El fondo dotal del programa se nutre, mayormente, de los ahorros que Alabama ha percibido como consecuencia de la disminución en la cantidad de jóvenes confinados. Asimismo en Illinois, el 1 de enero de 2010, entró en vigor la Ley Núm. 95-1050, conforme la cual se redirigen fondos tradicionalmente presupuestados para el sistema carcelario juvenil hacia programas de intervención comunitaria. Guiadas por intenciones similares, las ramas políticas de Oregon aprobaron el H.B. 2144/Ch. 540 (firmado el 25 de junio de 2009) bajo el cual se le requiere a los Departamentos de Educación, Servicios Humanos, de la Juventud y de la Familia articular una estrategia integrada de intervención con las familias del transgresor juvenil. De igual manera, en Mississippi con la aprobación del proyecto H.B. 420/Ch. 459 (firmado el 20 de marzo de 2011), el estado adoptó como política pública el atender de forma invasiva los hogares impactados, a la vez que estableció un programa de tratamiento supervisado del menor en su hogar, en lugar de la detención en un centro correccional.

ESTUDIO JURÍDICO-NORMATIVO SOBRE LA..., 49 Rev. Juridica U...

---

Paralelo con la tendencia del tratamiento desinstitucionalizado, el cierre sistemático de instituciones correccionales juveniles ha ido tomando velocidad en los últimos años; fenómeno que lejos de ser la excepción se ha convertido en la norma.

Durante el año 2009, el Distrito de Columbia cerró, mediante legislación aprobada unánimemente en el D.C. City Council, la notoria Oak Hill Youth Center (la cual tenía capacidad para 188 jóvenes pero cuyo hacinamiento llevaba esa cifra a sobre 240). En su lugar, se estableció el *New Beginnings Youth Development Center* cuya población es mucho menor (no rebasa las 60 camas) y su ambiente es más propicio para el tratamiento psico-social. Ese mismo año, Kansas y Luisiana cerraron el *Beloit Juvenile Detention Facility for Girls* y el *Jetson Center for Youth*, respectivamente. Y en ambos casos, las autoridades estatales percibieron ahorros significativos, que luego se inyectaron a la terapia comunitaria; en el caso de Kansas el ahorro se calcula en \$1.5 millones por cada año fiscal.

De igual manera, durante el año 2011, Florida cerró el *Dozier Youth Detention Center*. Georgia, que ya había hecho lo propio con el *McIntosh Youth Development Campus* durante el año fiscal 2009, siguió igual curso en 2010 y 2011, cerrando el *Bill Ireland Youth Detention Center*, reduciendo la capacidad del *Macon Youth Detention Center* y cerrando por completo tanto el *Blakely* y el *Griffin Youth Detention Centers*. El ahorro en Georgia se ha estimado en poco más de \$30 millones. Missouri cerró 15 centros de detención en 2011, a raíz de los hallazgos del *Juvenile Detention Facilities Workgroup* creado por la rama judicial del estado. En Texas, por otro lado, se clausuraron cinco facilidades entre los años fiscales 2006 y 2010. Durante 2011, las autoridades en Austin cerraron dos centros de detención adicionales, lo que ha representado economías para el *Texas Juvenile Justice Department* de cerca de \$115 millones, de los cuales al menos \$45.7 han sido presupuestados para re-inversión en programas juveniles de desvío. En Wisconsin, a partir de 1 de julio de 2011, las autoridades cerraron el *Ethan Allen School for Boys* y el *Southern Oaks Girls School*, \*297 cerca de 40 menores fueron enviados a sus hogares y 150 transferidos al *Lincoln Hills School for Boys* y al *Copper Lake School for Girls*.

En cada uno de los casos mencionados, se ha registrado además una reducción neta en la cantidad de menores bajo la custodia de las autoridades correccionales. Entre los ejemplos más evidentes, se encuentran los de Alabama y Carolina del Sur, donde la disminución en la población ha sido de 55% y 71%, respectivamente. A la vez que más centros de detención juvenil cierran, en atención a nuevas políticas públicas enfocadas en el tratamiento psico-social del menor y su familia, gran cantidad de estados (ya sea a través de legislación, jurisprudencia o reglamentación) han ido estableciendo medidas para salvaguardar aún más los derechos constitucionales del menor transgresor, particularmente en el área del derecho a la intimidad.

En Connecticut, por ejemplo, la Corte de Apelaciones en *State of Connecticut v. David Fernandes*,<sup>68</sup> declaró inconstitucional la discreción que la legislación local le otorga al procurador para transferir a menores de 14 y 15 años de edad acusados de delito grave al sistema de adultos; invalidando así tal esquema. En Mississippi, a través de legislación firmada en abril de 2009 (H.B. 1494/Ch. 559), se prohíbe el envío de menores de 10 años, acusados de faltas no violentas y sin antecedentes previos, a instituciones correccionales sin antes determinar a base de la preponderancia de la evidencia que tal orden es consistente con el “mejor interés rehabilitador” del menor. En California, el condado de Santa Clara adoptó como política pública el desincentivar la reclusión de jóvenes menores de 13 años.

En aras de proteger el derecho al debido proceso de ley del menor, tanto en su vertiente sustantiva como procesal, Idaho, California y Maine, aprobaron legislación, entre los años 2010 y 2011, requiriendo la aplicación de estándares más estrictos para establecer si el menor cuenta con la capacidad para racionalmente entender el procedimiento judicial al cual es sometido. Montana pasó legislación en 2009 requiriendo la grabación electrónica de la interrogación custodial de un menor acusado de delito grave. Mientras que Oregon, durante ese mismo año, aprobó legislación que obliga a la grabación electrónica en todo caso en el cual un menor sea acusado de delito grave como un adulto.

Con respecto al principio de libertad sexual que emana del derecho a la intimidad, tanto Luisiana como Nueva York, durante el año 2011, adoptaron medidas contra el acoso (“*bullying*”) a la población homosexual, tanto por parte de la institución de corrección así como de la población juvenil. Además, en el año 2010 la Corte Suprema para el condado de Nueva York, declaró ilegal la práctica de encadenar a menores con motivo de su transportación entre instituciones o a cualquier otro sitio.<sup>69</sup>

En cuanto a la educación y al rol de la escuela en el contexto de la justicia juvenil, la tendencia es hacia reducir las querellas y arrestos que surgen de situaciones en las escuelas. La intención es la de desincentivar la deserción escolar y promover el que los jóvenes completen el cuarto año de escuela superior. En Alabama, por ejemplo, se **\*298** aprobó en octubre de 2009 un nuevo protocolo para el manejo de infracciones en las escuelas públicas; la primera falta conlleva una advertencia por escrito; la segunda un referido al programa de manejo de relaciones conflictivas de la escuela; y la tercera resulta en la radicación de una querrela ante el tribunal. Asimismo en Arkansas se pasó legislación (Ley Núm. 972 de 6 de abril de 2009) requiriendo el monitoreo del aprovechamiento escolar del menor institucionalizado.

Mientras, en Illinois tanto el City Council de Chicago, así como la Cámara de Representantes estatal aprobaron resoluciones en febrero de 2009 y 4 de mayo de 2010, respectivamente, exigiéndole tanto a la Casa Blanca como al Congreso la ratificación de la Convención de la ONU sobre los sobre los Derechos del Niño. Tal es la corriente de pensamiento, política pública y de acción legislativa, jurisprudencial y normativa que hoy informa el proceder de la mayoría de los estados de la Unión, con respecto al manejo de la justicia juvenil. Nuestro análisis permanecería incompleto si no prestáramos atención al referente europeo y, en específico al modelo finlandés que sin duda es de los más vanguardistas de la Unión Europea.<sup>70</sup>

En el caso de Finlandia la transformación normativa que se comienza a fraguar en la década del 60 viene acompañada de resultados empíricos que demuestran la efectividad del modelo de la desintitucionalización acompañada de tratamiento psico-social integrado. La transculturación jurídica forzada a través del coloniaje ruso durante todo el Siglo 19 y las primeras décadas del Siglo 20, llevó al establecimiento en Finlandia de un régimen de justicia sumamente punitivo hacia el menor. En los primeros años de la posguerra, la población confinada en Finlandia era de 200 por cada 100,000, muy similar al modelo ruso. No obstante, el distanciamiento político y jurídico que se da entre Finlandia y Rusia a raíz de la independencia de aquella y su neutralidad durante la guerra fría crea las condiciones para que las autoridades finlandesas vayan adoptando instituciones de justicia modeladas a la luz del referente de sus vecinos escandinavos. Tal transformación llevó al desmantelamiento del modelo punitivo, y su sustitución por uno preconizado sobre la base de la terapia familiar y comunitaria.

En específico, el modelo finlandés tiene los siguientes elementos cardinales, en primer lugar, los transgresores entre las edades de 15 a 17 años son tratados como menores, y se desincentiva el procesamiento de jóvenes menores de 15 años;<sup>71</sup> en segundo lugar, la pena más común es la terapia social, las multas, el trabajo comunitario, y la interacción con trabajadores sociales;<sup>72</sup> y en tercer lugar los centros de detención tradicionales, por lo general, han sido desplazados por escenarios comunitarios de mayor intimidad y de más libre interacción.<sup>73</sup>

**\*299** El resultado ha sido mayor eficiencia en el uso de los recursos del estado finlandés; mayor capacidad para detectar de forma temprana las inclinaciones delictivas del menor transgresor; niveles de reincidencia más bajos que en otras jurisdicciones; y una disminución sostenida de la tasa de delincuencia juvenil.

## VII. Conclusiones y recomendaciones

A la luz de las importantes transformaciones sistémicas que se vienen dando en los Estados Unidos y en Europa (reestructuraciones validadas por trabajo clínico empíricamente constatable), es imprescindible que el legislador puertorriqueño atempere zonas importantes de nuestro ordenamiento juvenil con las nuevas tendencias. Entiéndase que la tarea aquí no es llanamente copiar lo que hacen otras jurisdicciones, sino adoptar a nuestra realidad específicamente aquellas estrategias del exterior que redunden en resultados concretos y demostrables.

Es un hecho irrefutable que en Puerto Rico la cantidad de menores confinados en centros de detención ha disminuido considerablemente en los últimos años. De una población que rondaba los 1,000 jóvenes hace 5 años, hoy ese número se acerca a los 400. De igual manera, ha habido una reducción en la cantidad de centros de detención. Mientras que en el año fiscal 2010-2011 habían 2 centros de detención (ubicados en Bayamón y Ponce) y 5 centros de tratamiento social (localizados en Bayamón, Humacao, Guayama, Ponce y Villalba), hoy hay sólo 1 centro de detención (Bayamón) y 4 centros de tratamiento social (eliminándose así el ubicado en Guayama). Asimismo, ha habido una disminución sistemática en la partida de fondos públicos destinados a facilidades correccionales para menores. De un presupuesto recomendado de \$87,136,000, para el año fiscal 2002-2003, la otrora Administración de Instituciones Juveniles recibió una asignación presupuestaria de \$67,073,000 para el año fiscal 2011-2012.<sup>74</sup> Durante este mismo período, y conforme el Plan de Reorganización Núm. 2 de 21 de noviembre de 2011, la Administración de Instituciones Juveniles dejó de existir y se consolidó con la Administración de Corrección y Rehabilitación.

De lo anterior se desprende que Puerto Rico no ha estado inmune de la tendencia global conducente a la despenalización y el tratamiento psico-social. Sin embargo, cabe señalar, que son varias las áreas de nuestro ordenamiento que requieren nuevos paradigmas normativos:

1. Desde el punto de vista estrictamente cognoscitivo y de principios básicos de constitucionalismo elemental, no podemos perpetuar la práctica de enjuiciar cuasi-criminalmente a niños y niñas menores de 13 años, ni mucho menos mantener bajo custodia correccional a infantes de 8 años. Tales medidas no se sostienen a la luz de los más modernos hallazgos de la ciencia y de la psicología clínica.

- \*300 2. La laguna existente en la Ley Núm. 88, con respecto a la edad mínima a la que un menor puede ser incurso en faltas bajo el procedimiento adversativo de dicho estatuto, debe ser atendida a la mayor brevedad. No sólo contraviene las recomendaciones de reputados comentaristas, jueces y procuradores,<sup>75</sup> sino que da al traste con las mejores prácticas internacionales.<sup>76</sup>

3. Asimismo, urge desarrollar un mecanismo a través de la escuela que permita la canalización de faltas simples a través de programas de trabajo social que provean tratamiento integrado a ese niño desde una perspectiva familiar. Resquebrajar la experiencia educativa del menor, removiéndolo de la escuela y confinándolo a un centro de detención, debe de ser la última de las alternativas.

4. Igual reexamen ameritan aquellas disposiciones de la Ley Núm. 88 que, en los casos más severos, automáticamente les niegan jurisdicción a los jueces de las Salas de Relaciones de Familia y Menores. Si

algo demuestra el ejemplo finlandés, es que el joven de 15 a 17 años que como regla general es abordado terapéuticamente, tiene mayor probabilidad de enderezar su vida, y por ende de dejar de ser un peligro para la sociedad.

5. Quedaría trunco todo lo anterior, si no se articula una estrategia de acción concertada entre los Departamentos de Educación, de la Familia, de Salud, de Corrección, las Procuradurías correspondientes y la Rama Judicial, para de forma integrada identificar aquellos menores de alto riesgo, y tratarlos desde la escuela y su núcleo familiar antes de que sea demasiado tarde.



En el análisis final, es menester que el legislador comprenda que el enfoque multidisciplinario que la sociedad necesita para atender la problemática de la justicia juvenil tiene que partir del tratamiento integrado de la familia. Si bien es cierto que la quiebra social y económica del País pone aún mayor presión sobre el hervidero en que se ha convertido la fibra de muchas familias puertorriqueñas, no es menos cierto que en momentos de crisis la manera más efectiva de prevenir el estallido social es precisamente a través del tratamiento integrado de la familia y de la comunidad en la que ésta se desenvuelve. El abordaje punitivo es anatema a lo que queremos lograr de cara al futuro; que no es otra cosa que potenciar al máximo el ímpetu creador de la juventud puertorriqueña.

#### Footnotes

- a1 Profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad del Distrito de Columbia en Washington D.C.; B.A. (*magna cum laude*) Universidad de Cornell; D.Phil. (Marshall Scholar) Universidad de Oxford; J.D. Universidad de Harvard. Este estudio surgió gracias al respaldo y compromiso del Dr. Nicolás Linares y del Instituto Filius de la Universidad de Puerto Rico para con la juventud puertorriqueña. Mi agradecimiento al Dr. Linares, así como a Marisol Pastrana, Gerardo Hernández, Pedro Ramos, Maribel Luna y Carmen Acevedo. Agradezco además la solidaridad de la entonces jueza administradora de la Administración de Tribunales de Puerto Rico, Sonia I. Vélez Colón, al igual que la del secretario auxiliar de la Administración de Corrección, Rafael Malavé Ramos.
- 1 EFEUSA, *El 80% de los vendedores de drogas en Puerto Rico son menores de edad*, [http://www.eldiariiony.com/trata\\_humana\\_puerto\\_rico\\_venta\\_de\\_drogas](http://www.eldiariiony.com/trata_humana_puerto_rico_venta_de_drogas) (accedido el 12 de octubre de 2014).
- 2 Editorial de El Nuevo Día, *A rectificarse el rumbo de la educación especial*, <http://www.elnuevodia.com/editorial-arectificarseelrumboconlaeducacionespeci-1866864.html> (accedido el 12 de octubre de 2014).
- 3 *Ver* Tabla II, *infra*.
- 4 Nótese que es durante este período que comenzará a surgir como género literario autónomo la literatura infantil en Europa occidental, muy particularmente en Inglaterra con la publicación de *Two Letters from Jack the Giant-Killer* en 1744.
- 5 Deuteronomio, *La Biblia*, versículos 18-21.
- 6 Simplemente porque las civilizaciones griegas no recopilaban tales estadísticas, particularmente ya que no había trato diferenciado entre la delincuencia juvenil (como la conocemos hoy) y la delincuencia adulta.
- 7 Nótese que la pena de encarcelamiento no era común en la civilización romana. La figura de la cárcel no tenía igual arraigo punitivo-disuasivo entonces como lo tiene hoy. Por el contrario, el uso de la pena capital, del castigo corporal, del envío a la escuela de gladiadores, la condena a trabajos forzosos, y el destierro constituyeron puntales del sistema punitivo romano.





ESTUDIO JURÍDICO-NORMATIVO SOBRE LA..., 49 Rev. Juridica U....

---



- 8 Vicente Sánchez Vázquez y Teresa Guijarro Granados, *Apuntes para una historia de las instituciones de menores en España*, *Revista Asociación Española de Neuropsiquiatría*, vol. XXII, 122, (2002).
- 9 *Id.* pág. 123.
- 10 *Id.*
- 11 Véase, por ejemplo, *El Lazarillo de Tormes* como obra ilustrativa de la violencia contra el menor que se perpetraba en la España del Siglo de Oro.
- 12 Dana Castle, *Early Emancipation Statutes: Should They Protect Parents as well as Children*, *Family Law Quarterly*, vol. 20, 343, note 13 (1988).
- 13 Esta práctica se habría iniciado en Inglaterra a partir de 1787, pero ya se había usado con regularidad en los tiempos romanos e inclusive desde mucho antes.
- 14 El articulado de los códigos españoles sin duda tuvo como telón de fondo las normas sustantivas de los códigos franceses de la época, particularmente del Código Penal francés de 1832.
- 15 El Código Penal de 1870 ve la luz luego de la implosión definitiva del régimen isabelino en Madrid.
- 16 Véase José Martí, *El Presidio político en Cuba*, 4 (Imprenta Ramón Ramírez: Madrid, 1871). Nótese que Martí hace alusión a la presencia de niños condenados a trabajos forzosos en las minas. “[ ... ] arrancad los grillos a los ancianos, a los idiotas, a los niños; arrancad el palo al miserable apaleador [ ... ].”
- 17 El entonces gobernador militar George Davis en su informe sobre Puerto Rico, presentado al Departamento de la Guerra y al Congreso en 1899, describe el proceso que desembocó en la edificación del Asilo de Beneficencia. Véase George Davis, *Report of the Military Governor of Porto Rico on Civil Affairs*, 136-137 (Government Printing Office: Washington, D.C., 1902).
- 18 Consúltese el artículo 60 del Reglamento de 1886 del Asilo de Beneficencia.
- 19 La transferencia de soberanía se perfeccionó el 18 de octubre de 1898, con la salida del territorio puertorriqueño del gobernador general español y la toma de posesión del gobernador militar John R. Brooke. Ver Davis, *Report of the Military Governor*, 16-17.
- 20 El nuevo Código Penal entró en vigor el 1 de marzo de 1902.
- 21 A su vez influenciado por el Código Penal que la Legislatura del entonces territorio de Montana había establecido a principios de su sesión legislativa de 1865.
- 22 Véase *Estatutos Revisados y Códigos de Puerto Rico*, 528 (Imprenta del Boletín Mercantil: San Juan, 1902).
- 23 Como es sabido, la pregunta de si la Decimocuarta Enmienda le aplica a Puerto Rico es una que el Supremo federal no ha resuelto, tal y como señaló el entonces juez asociado Rehnquist en  [Examining Board v. Flores de Otero](#), 426 U.S. 572, 609-609 (1976). Independientemente de ello, las garantías del debido proceso sustantivo federal cobijan a Puerto Rico ya sea a través de la Quinta o la Decimocuarta Enmienda.
- 24 Frances P. Reddington and Lynn S. Urban, *Canada and the United States: A Comparison of the Approach to Juvenile Crime*, *Journal of the Institute of Justice and International Studies*, 241 (2006).
- 25 Nótese que Riley fue el único gobernador que durante la guerra hispanocubanoamericana de 1898 había organizado una unidad de la guardia nacional de su estado compuesta exclusivamente de soldados negros y comandada por oficiales negros.
- 26 *In re*  [Gault](#), 387 U.S. 1, 14 (1967).

ESTUDIO JURÍDICO-NORMATIVO SOBRE LA..., 49 Rev. Jurídica U....

---

- 27 Julian W. Mack, *The Juvenile Court*, 23 Harv. L. Rev. 107-08 (1909).
- 28 Véase sección 1 del *Illinois Juvenile Court Act* de 1899 (Ill. Laws 131).
- 29 *Id.* § 11.
- 30 El estatuto de Nueva York, de 25 de mayo de 1909, contenía el siguiente lenguaje, “*A child of more than seven and less than sixteen years of age, who shall commit any act or omission, which, if committed by an adult, would be a crime not punishable by death or life imprisonment, shall not be deemed guilty of any crime, but of juvenile delinquency only .... Any child charged with any act or omission which may render him guilty of juvenile delinquency shall be dealt with in the same manner as now is or may hereafter be provided in the case of adults charged with the same act or omission except as specially provided heretofore in the case of children under the age of sixteen years.*” Véase Mack, 23 Harv. L. Rev. 104, 106 (1909).
- 31 La Ley Núm. 37 comenzó a regir el 1 de julio de 1915. Véase 34 L.P.R.A. §1941. Cabe destacar que al momento en que el gobernador Arthur Yager firma esta legislación, José de Diego ocupaba la presidencia de la Cámara de Delegados.
- 32 Véase sección 1 de la Ley Núm. 37.
- 33 Énfasis suplido.
- 34 34 L.P.R.A. §201 (1955).
- 35 Véase artículo 7(e) de la Ley Núm. 97 de 1955.
- 36 *Id.* art. 7(f).
- 37   *Kent v. U.S.*, 383 U.S. 541 (1966).
- 38  *Gault*, 387 U.S. 1.
- 39 La incorporación de estas salvaguardas tuvo como contraparte la formalización del procedimiento de menores, y, hasta cierto punto, le sustrajo la flexibilidad e informalidad que de entrada había caracterizado a aquél procedimiento. Ante la arbitrariedad manifiesta en casos como el del menor en *In re Gault*, y otros, sin embargo, se hacía impostergable el demarcar unos estándares mínimos que cumplieran con el mandamiento de la Constitución federal.
- 40  *Gault*, 387 U.S. 1, 28.
- 41 Como corolario de la liberalización que se da durante estos años en los Estados Unidos con respecto al acceso del ciudadano a este tipo de armas.
- 42 John DiIulio, *The Coming of the Super-predators*, *Weekly Standard*, Nov. 27, 1995.
- 43 Elizabeth Scott y Laurence Steinberg, *Rethinking Juvenile Justice*, 304, nota 33 (Cambridge: Harvard University Press, 2008).
- 44 *Id.* pág. 305, nota 39.
- 45 *Id.* pág. 285, nota 6.
- 46 *Id.*
- 47 Esta medida fue producto del clima de los años 90, de la incidencia del crimen organizado a través de las actividades ilícitas de gangas callejeras, y se había estado discutiendo en California desde mediados de esa década.




ESTUDIO JURÍDICO-NORMATIVO SOBRE LA..., 49 Rev. Juridica U....

- 48 Refiérase además a las Reglas para Asuntos de Menores codificadas en la Ley Núm. 33 de 19 de junio de 1987, la cual junto a la Ley Núm. 86 constituyen nuestra *lex specialis* sobre justicia juvenil.
- 49 Nótese que la Ley Núm 34 de 19 de junio de 1987 enmendó el artículo 4 de la Ley Núm. 88 estableciendo que a un menor de 14 años de edad acusado de asesinato se le procesará como adulto por ese y cualquier otro delito cometido durante la misma transacción delictiva; la Ley Núm. 19 de 11 de julio de 1991 aumentó la edad a 15 años; la Ley Núm. 161 de 12 de agosto de 2000 incluyó el derecho a la notificación de los padres; la Ley Núm. 196 de 21 de agosto de 2003 incluyó la pena especial al fondo de víctimas. Consúltese Dora Nevares Muñiz, *Derecho de Menores*, 8-9 (Instituto para el Desarrollo del Derecho: San Juan, 2013).
- 50  *Schall v. Martin*, 467 U.S. 253 (1984): Resolviendo que el interés de libertad que le asiste a los menores es uno atenuado si se compara al de los adultos y que por consiguiente la detención preventiva de menores en el estado de Nueva York, previo a la dilucidación de sus casos, no viola las garantías del debido proceso sustantivo de la Decimocuarta enmienda federal.
- 51 Ténganse en cuenta que el derecho a la fianza no figura entre éstos derechos.
- 52 Dora Nevares Muñiz, *Derecho de Menores*, 7-8.
- 53 *Ley de menores*, Ley Núm. 88 de 9 de Julio de 1986, 34 L.P.R.A. § 2204.
- 54 34 L.P.R.A. § 2212.
- 55 34 L.P.R.A. § 2215.
- 56 Véase observaciones de Juez Núm. 3, *infra*.
- 57 Las identidades de estos tres distinguidos jueces habrán de mantenerse en estricta confidencialidad, en aras de promover intercambios analíticos enmarcados dentro de un contexto científico, alejados de cualquier otro interés que no sea escudriñar desapasionadamente aquellas áreas de nuestro ordenamiento de menores que requieren reestructuración. Nos referiremos a ellos en esta sección del estudio como Juez Núm. 1, Juez Núm. 2 y Juez Núm. 3. Las entrevistas se realizaron entre los meses de enero y febrero de 2014.
- a2 Nótese que este informe que arriba se reproduce corresponde a su versión más reciente de 25 de febrero de 2011.
- a3 Nótese que este perfil corresponde al menor contra quien se radica querrela, según las estadísticas del Anuario de la Rama Judicial 2012-2013. Esta es una población más amplia que aquella bajo la custodia del Departamento de Corrección y Rehabilitación. (Ver Tabla II, *supra*).
- a4 Anuario de la Rama Judicial 2012-2013.
- a5 *Ibid.*
- 58 Esta cifra es muy posible que sea aún más alta.
- 59 Consúltese Steinberg y Scott, *Rethinking Juvenile Justice* (Cambridge: Harvard University Press, 2008).
- 60 Véase Nell Bernstein, *Burning Down the House: The End of Juvenile Prison* (New York: The New Press, 2014).
- 61 *Id.* págs. 223-224.
- 62  *Roper v. Simmons*, 543 U.S. 551 (2005).
- 63 1577 U.N.T.S. 3, 28 I.L.M. 1448, 1468-1470 (entró en vigor el 2 de septiembre de 1990). Todos los estados miembros de la ONU han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño, excepto Somalia y los Estados Unidos.



ESTUDIO JURÍDICO-NORMATIVO SOBRE LA..., 49 Rev. Jurídica U....

---

- 64  *Graham v. Florida*, 560 U.S. 48 (2010).
- 65  *Miller v. Alabama*, 132 S. Ct. 2455 (2012).
- 66 *Id.*
- 67 Consúltense los informes de la *National Juvenile Justice Network* para analizar en mayor detalle las transformaciones que se están dando en los Estados Unidos.
- 68  *State of Connecticut v. David Fernandes*, 115 Conn. App. 180 (2009).
- 69 Véase *John F. v. Carrion*, 2010 WL 390933 (N.Y.Sup.).
- 70 Véase el trabajo comparativo del profesor Peter E. Leone, de la Universidad de Maryland, sobre los modelos norteamericanos y finlandeses en “*Doing Things Differently: Education as a Vehicle for Youth Transformation and Finland as a Model for Juvenile Justice Reform*,” en N.E. Dowd (ed.) *Conversation: Reforming the Juvenile Justice System* (NYU Press, New York, forthcoming).
- 71 Véase Tapio Lappi-Seppala, *Reducing the prison population: long-term experiences from Finland*, *Crime Policy in Europe* (Council of Europe Publishing: Strasbourg, 2006).
- 72 *Id.*
- 73 *Id.*
- 74 Ver Oficina de Gerencia y Presupuesto del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, <http://www.ogp.pr.gov/> (accedido el 12 de octubre de 2014).
- 75 Véase por ejemplo, Nery E. Adames Soto, *Sobre la ausencia de un límite de edad mínima para procesar penalmente a los menores en Puerto Rico*, *Revista Ley y Foro del Colegio de Abogados de Puerto Rico*, vol. 2009, núm. 3 (2009).
- 76 Consúltense el Informe de la ONG de 2007, *Defence for Children International*, <http://www.defenceforchildren.org/> (accedido el 12 de octubre de 2014).

49 REVJUIPR 269

---

End of Document

© 2019 Thomson Reuters. No claim to original U.S. Government Works.