

# EL MINISTERIO PÚBLICO Y LOS MENORES INFRACTORES

Ruth Leticia VILLANUEVA CASTILLEJA

## PRESENTACIÓN

Como todos sabemos, la sociedad mexicana registra hoy en día importantes transformaciones socioeconómicas y cambios en su criminalidad. Lo anterior ha motivado que en los últimos años se haya registrado en México un importante movimiento reformista en los ámbitos de la justicia penal y de los derechos humanos; reforma que no soslayó la problemática del menor al fortalecer las atribuciones ministeriales en dicha materia.

El propósito de este trabajo es analizar los aspectos más importantes del Ministerio Público y su actuación en relación con el menor infractor, así como su propia situación ante la ley, problemas que no se pueden perder de vista para lograr el equilibrio que siempre debe existir entre el derecho y una adecuada administración de justicia de menores.

### 1. *Ministerio Público y menores*

#### A. Naturaleza del Ministerio Público y su relación con los menores infractores

Como primer análisis haremos algunos cuestionamientos acerca de lo que es el Ministerio Público, que nos servirá para posteriormente relacionarlo con la justicia de menores.

El origen etimológico del Ministerio Público viene del latín *ministrium* que significa cargo que ejerce uno, oficio u ocupación, especialmente noble y elevado; también del latín *publicus*: pueblo, que se aplica a la

potestad o derecho de carácter general y que afecta la relación social como tal.<sup>1</sup>

Jurídicamente, y sin el ánimo de abundar en su terminología, podemos decir que el Ministerio Público es una institución del Estado dependiente del Poder Ejecutivo, que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social en todos aquellos casos que le asignen las leyes.<sup>2</sup>

La esencia del Ministerio Público, y de aquí su noble propósito, es el salvaguardar los intereses sociales sobre toda injusticia y proteger a la sociedad de la delincuencia. Esto, nos queda a todos claro y es el punto obligado de partida del Ministerio Público.

El Ministerio Público tiene sustento en nuestra Constitución Federal de 1917 (artículo 21), de profundas raíces y vocación social, ordenamiento que busca garantizar un Estado social de derecho.

Así, en uno de los estudios más importantes que se hayan realizado en nuestro país en torno al Ministerio Público y su naturaleza, que fue el presentado por Luis Cabrera ante el Congreso Jurídico Nacional en 1932, titulado “La misión constitucional del procurador general de la República”, se asienta que:

los esfuerzos por la conquista del derecho serían estériles si no se vieran ayudados por la acción oficial de un representante de la sociedad que ayude en la lucha por el derecho, es decir, un órgano del poder público que se encargue de vigilar la aplicación de la ley ejercitando las acciones de orden público en defensa de la sociedad.<sup>3</sup>

En el importantísimo estudio referido encontramos el fundamento de la intervención del Ministerio Público en la atención de la población más vulnerable, entre la que se encuentra los menores de edad. En efecto, Luis Cabrera, citando a Ihering, manifiesta que el derecho es una conquista, que el ser humano ha luchado para que se le reconozcan sus garantías; pero que existen personas que, por causas de limitaciones, sus esfuerzos serían estériles si no se vieran auxiliados por el Estado. En dichos casos

<sup>1</sup> Franco Villa, José, *El Ministerio Público Federal*, México, Porruá, 1985, p. 3.

<sup>2</sup> Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho mexicano de procedimientos penales*, México, Porruá, 1974, p. 86.

<sup>3</sup> Cabrera, Luis y Portes Gil, Emilio, *La misión constitucional del procurador general de la República*, conferencia aludida, septiembre de 1932, pp. 41 y ss.

se encuentran los indígenas, los incapaces, los ausentes, los ignorantes, o bien, los menores.<sup>4</sup>

**B. Las leyes orgánicas de la procuraduría capitalina y su relación con los menores**

Haciendo un breve análisis de lo que serían los antecedentes en las leyes orgánicas de la procuraduría encontramos que la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito Federal y Territorio Federales del 13 de septiembre de 1919, estipula en su artículo 7º fracción II, que competen al Ministerio Público, además del ejercicio de la acción penal, intervenir en los juicios que interesen menores, ausentes e incapacitados.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Procuraduría capitalina del 12 de diciembre de 1983, reguló en su artículo 2o. Fracción III, la intervención ministerial en la protección de los intereses de los menores incapaces; así como proponer al presidente de la República, con el propósito de garantizar la oportuna vigilancia de la legalidad como de una pronta y expedita procuración de justicia, las medidas procedentes respecto de su competencia, en materia de seguridad pública, penal, civil y familiar (artículo 4o. fracción I).

Asimismo, el acuerdo A/032/89 crea las primeras agencias especializadas en la atención de asuntos relacionados con menores de edad, como un mecanismo jurídico-administrativo para atender con eficiencia a los menores infractores y víctimas, otorgándoles un trato más humano y justo, pronto y expedito.

Nótese cómo el Estado reconoce la necesidad de una atención especial al menor, no un trato igual de adulto y de aquí la razón de las agencias del Ministerio Público especializadas, situación que es congruente con una justicia de menores también especial.

Si la situación anterior ya se ha valorado, sería ilógico perderlo y olvidarnos de la situación que realmente requiere el menor. Éste es el riesgo cuando se hablan de nuevas tendencias, sin un análisis a fondo de la problemática.

Como podemos observar, la intervención ministerial se ha ido ampliando en sus atribuciones y objetivos atendiendo a la necesidad de

<sup>4</sup> *Op. cit.*, p. 42.

establecer de manera muy clara una atención especial para la justicia de menores.

En la actualidad —y dentro de una profunda restructuración de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que culminó con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de su respectivo nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de fecha 17 de julio de 1996, que es de apenas un par de meses de este año— se sistematizan todos los esfuerzos precedentes, creándose para tal efecto la Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad que cuenta a su vez, entre otras, con las direcciones generales del Ministerio Público en lo Familiar, de Asuntos de Menores e Incapaces, y el Albergue Temporal, instancias que atienden los diversos campos problemas relacionados con menores. Por otra parte, de manera específica, las agencias especializadas, que dependen de la referida Dirección General de Asuntos del Menor e Incapaces, conocen de hechos delictivos cometidos por menores, sustanciando y canalizando lo procedente conforme a las leyes en la materia, para poner a dichas personas a disposición de las autoridades competentes, además de ejercitar las acciones pertinentes a fin de proporcionar a los menores la más amplia protección jurídica.

La procuraduría capitalina cuenta actualmente con cuatro agencias del menor, distribuidas en diversos puntos de la ciudad de México, mismas que, entre otros aspectos, conocen de denuncias en las que se imputan hechos a menores, canalizándolos a la autoridad respectiva, como se mencionó, conforme lo dispuesto por la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores.

Con estos antecedentes sobre el Ministerio Público y en relación con los infractores, vamos a ver ahora el análisis y el enfoque que se da al tema de justicia de menores; para lo cual partimos de un análisis histórico para ver qué antecedentes tenemos en relación con el tema.

## 2. *La justicia de los menores infractores en México*

### A. Algunos antecedentes históricos

En el caso de nuestro país encontramos importantes antecedentes como el Código Mendocino (1535-1550) ordenamiento que disponía castigos sumamente extremos para los niños entre 7 y 10 años; sin embargo el Código de Nezahualcóyotl eximía de pena a los niños menores de 10 años.

El derecho maya, por su parte, era muy severo, siendo comunes las penas corporales y la pena de muerte.

Esta etapa fue muy severa con castigos extremos, castigo que se justificó al pensarse que dichas medidas eran formativas y que los castigos darían mejores resultados. Todavía en etapas recientes el sistema educativo descansaba en la corrección severa —como los golpes— pensando que así se escarmentaría y se garantizaría la educación de los menores, situación que, afortunadamente, ha ido cambiando gradualmente.

Durante la época de la Colonia se implantaron en la Nueva España las Leyes de Indias disponiendo, en las Siete Partidas de Alfonso X, la irresponsabilidad penal, total por debajo de los diez años y medio. Se hablaba de una edad muy cercana a la que la ley del Distrito Federal actualmente maneja, los 11 años. Y se mencionaba de una semi-imputabilidad para las edades de 10 años y medio a los 17 años.

En el México independiente se promulgó la Ley de Montes, que excluía la responsabilidad penal a los menores de 10 años y establecía medidas correccionales para aquellos entre los 10 y 18 años de edad.

El Código Penal de 1871 excluía de toda responsabilidad al menor de 9 años; al menor entre los 9 y los 14 los dejaba que el acusador determinara la responsabilidad y la mayoría de edad se fijaba a los 18 años.

Esa legislación establecía la reclusión preventiva en establecimientos correccionales para los mayores de nueve años y confinaba al menor al derecho penal previendo para el mismo penalidades más benignas.<sup>5</sup>

En los últimos años del siglo XIX y primeras dos décadas del presente siglo, se expedieron en México importantes ordenamientos en materia de asistencia familiar y de menores, como en la creación de la Dirección de Beneficencia Pública adscrita a la Secretaría de Gobernación, y que por conducto de una circular emitida por dicha secretaría, se disponía que todos los hospitales, hospicios, casas de corrección y establecimientos de beneficencia a cargo del Ayuntamiento de la capital, pasaran a ser administrados por la Dirección de Beneficencia Pública aludida.<sup>6</sup> Aquí encontramos los antecedentes de las correccionales.

<sup>5</sup> Sánchez Obregón, Laura, *Menores infractores y derecho penal*, México, Porrúa, 1995, pp. 12 y ss.

<sup>6</sup> Azaola, Elena, *La institución correccional en México*, México, Siglo XXI, 1990, pp. 47 y 48.

Entonces, la correccional en un momento dado, era entendida por asistencia, o sea, el enfoque era asistencial, educativo y no se le daba ningún sentido penal. Su nombre suena feo, a nosotros nos parece a lo mejor peyorativo hablar de correccionales, porque se utilizó en este sentido, pero en realidad el término corrección implica educación también. Estar corrigiendo a una persona, es estar educando; sin embargo, ser un *corrigendo*, como se les llamaba a los egresados de la correccional, era estigmatizante aunque se manejaba aquí, sobre todo, la cuestión de tipo asistencial.

En 1880 se expide el primer reglamento de la Dirección de Beneficencia que se refiere a la Escuela de Educación Correccional, situada en Coyoacán; estableciéndose que dicha escuela tendría carácter correccional.

Hacia fines del porfiriato se traslada la Escuela Correccional a Tlalpan, misma que estuvo durante mucho tiempo en el exconvento de San Pedro y San Pablo en el Centro.<sup>7</sup>

Como consecuencia de los cuestionamientos posporfirianos, en cuanto a mantener en un mismo lugar a los menores y a los adultos delincuentes, y también como producto de la influencia de los Estados Unidos en cuanto a la creación en aquel país de los jueces paternales y de tribunales especializados en menores infractores y como resultado también del Congreso Criminológico celebrado en México, en 1923 se creó el primer Tribunal para Menores en San Luis Potosí; éste es el primer avance que se tiene ya, hablando de una justicia de menores.

En 1924 se fundó la Primera Junta Federal de Protección a la Infancia, antecedente del IMAN, del IMPI y ahora del DIF.

En 1929 se expidió el Reglamento de Clificación de los Infractores Menores de Edad en el Distrito Federal, que dio origen al Tribunal Administrativo para Menores, proyecto elaborado por el doctor Roberto Solís Quiroga y aprobado por el licenciado Primo Villa Michel, secretario de gobierno del Distrito Federal.

El tribunal quedó integrado por tres jueces. Desde aquel tiempo se manejaba lo que hasta 1992 se vio en la Ley Tutelar, un doctor y dos maestros que intervinieron en la creación del tribunal. Anteriormente, la ley —manejando este sistema tutelar y no un sistema juridicista— contemplaba que para una atención educativa los consejeros debían de ser trabajadores sociales, maestros, psicólogos y médicos. En ningún caso posterior se vio el cambio a que hubiera sólo abogados, porque se manejaban

<sup>7</sup> *Ibidem.*

de manera colegiada, se integraban por sala, existiendo diferentes especialidades.

En 1928 se expidió la Ley sobre Previsión Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal y Territorios, conocida como la Ley Villa Michel, dejando a los menores de 15 años fuera del código penal, para canalizarlos al tribunal, como también se canalizaron a los niños “vagos, indisciplinados y menesterosos”.<sup>8</sup>

Se recuerda también que se oía decir: “si te portas mal te llevo a la correccional”. Ahora ya nadie se atreve a decirlo ni lo oímos; pero muchos, seguramente lo oyeron alguna vez. Era usual comentar que los niños que se portaban mal se iban a la correccional y entonces era un modo de castigar muy severo.

Mucho tenía de cierto lo anterior, no era que a alguien se le ocurriera. En la anterior ley, existía un artículo 2o., que era el estar en estado de peligro que implicaba esta situación. Un niño que empezaba a tener deserción escolar; que no obedece a los papás; que se escapaba de su casa por las noches; que empezaba a ver la mamá que llegaba con aliento alcohólico; o que presentía que estaba ingiriendo algún tipo de droga, lo llevaba al tribunal para menores y lo internaban, y el internamiento efectivamente era por “incorregible”.

Sin embargo, no hay que olvidar el espíritu de esta Ley Villa Michel, era el de un mayor acercamiento de las instituciones a la realidad social, con el propósito de dar protección a la colectividad. Este ordenamiento, como lo explica Héctor Solís Quiroga, comprendía acciones muy concretas para combatir la delincuencia infantil, a través de la atención de la problemática física y mental de los menores transgresores; reconociendo que los menores de 15 años que violan las leyes penales, eran víctimas del abandono legal o moral o de ambientes sociales y familiares poco propios para un desarrollo adecuado.

En dicho sentido, se postula la necesidad de medidas en lugar de penas —calificadas estas últimas como estériles y aún nocivas— que restituyeran el equilibrio social y pusieran a los menores a salvo de problemas.<sup>9</sup> Pocos meses después de la Ley Villa Michel, se expidió el primer Reglamento de los Tribunales para Menores del Distrito Federal, disposición

<sup>8</sup> *Op. cit.*, pp. 48 y 55.

<sup>9</sup> Solís Quiroga, Héctor, *Justicia de menores*, México, Porrúa, 1986, p. 34.

vanguardista, ya que disponía la observación previa del menor antes de resolver su situación.<sup>10</sup>

Esto es lo importante que se maneja en justicia de menores. Atender a la situación específica del menor, no al delito, a la falta o a la infracción.

Otros antecedentes importantes en justicia de menores en México, referidos por Solís Quiroga, son el Código de Organización, Competencia y Procedimiento en Materia Penal, que disponía la intervención del Tribunal para Menores y del Ministerio Público, para que en los términos constitucionales conducentes, se dictara la formal prisión y se concediera la libertad bajo caución, sustituyendo la fianza moral de los padres, que se usaba previamente.<sup>11</sup>

En 1934, el Código Federal de Procedimientos Penales, estableció la competencia de los Tribunales de Menores de los Estados para conocer, a través de la excepción de un Tribunal Colegiado, de casos de menores que cometieran delitos del orden Federal,<sup>12</sup> disposición que subsiste bajo los siguientes términos:

Artículo 500 del Código Federal de Procedimientos Penales:

En los lugares donde existan tribunales locales de menores, éstos serán competentes para conocer de las infracciones a las Leyes Penales Federales cometidas por menores de dieciocho años, aplicando las disposiciones de las leyes penales respectivas.

Y el artículo 501, que dice: “Los Tribunales Federales para Menores en las demás Entidades Federativas, conocerán en sus respectivas jurisdicciones de las infracciones a las Leyes Penales Federales cometidas por menores de dieciocho años.”

El año de 1936 fue especialmente fructífero en materia de menores, ya que se creó la Comisión Instaladora de los Tribunales para Menores con atribuciones para emitir directrices a nivel nacional en cuanto a legislación, construcción de edificios, calidades de personal y hasta aspectos presupuestales,<sup>13</sup> fundándose así diversos tribunales de menores en diferentes entidades federativas.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> *Op. cit.*, p. 35.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>13</sup> *Ibidem.*

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 38.

En 1941 se expidió la Ley Orgánica y Normativa de Procedimiento de los Tribunales para Menores y sus instituciones auxiliares en el Distrito y Territorios Federales; legislación que facultaba a los jueces a imponer penas a un tribunal que era eminentemente administrativo.

Éste fue el antecedente para que a principios de la década de los setenta, se sustituyeran los tribunales de menores por consejos tutelares.

Hasta 1992, todos los estados contaban ya con consejos tutelares, totalmente establecidos en cada uno de los estados y funcionando en un sentido de protección, de ayuda, de tutela, para los menores infractores.

De la Ley Villa Michel a la ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infraactores del Distrito Federal, que entró en vigor en septiembre de 1974, hay casi 50 años de justicia minoril, años en los cuales se pudo unificar, se pudo trabajar fuertemente, en el aspecto de fortalecer el área de justicia de menores, y atender de manera específica la situación de la minoría de edad.

Cabe decir que durante este período se registraron importantes aportes, en materia de delincuencia infantil, como en la juvenil, y además existieron muchas figuras novedosas de control en el período tutelar que requería, en su momento, de un mejor análisis por lo que significan las tendencias actuales que existen en relación con esta legislación de menores.

## B. Régimen tutelar y régimen garantista

En la actualidad se registra en el ámbito del Estado y de la sociedad organizada, un movimiento que persigue un reconocimiento mayor y real de los derechos humanos por parte del poder público, mismo que debe comprender, sin excepción, los diversos grupos humanos y las diferentes relaciones sociales.

Esta tendencia es loable ya que refuerza la democracia, limita el abuso de poder y se convierte en salvaguarda de nuestros derechos. Este movimiento ha llegado al derecho penal, y es aquí donde nace la postura garantista del menor infractor, consistente en eliminar el antiguo derecho tutelar, protector o correccional, por un régimen penal especial en el que la preocupación más importante sea salvaguardar los derechos de los infractores infanto-juveniles, derechos supuestamente violados por la tutela correccionalista.

Consideramos, en este contexto, que se parte de un supuesto falso: el oponer la tutela a lo garantista. En efecto, equivaldría a oponer lo negro a lo caliente, como si el enfoque tutelar fuera lo opuesto al enfoque garantista. Lo tutelar o correctivo se opone a lo no tutelar y lo no correctivo, es decir, al régimen y trato que el Estado da a los adultos; y lo garantista se opone al abuso de poder, a la extralimitación del Estado en sus funciones.

Evidentemente que un régimen correccional o tutelar puede o no violar derechos, pero no necesariamente lo lleva implícito. Lo anterior nos lleva a un planteamiento profundo del régimen que debe tener el Estado frente a los menores que violan la ley penal, que no puede ser diferente al de otros ámbitos del derecho, y que es el tutelar y protecciónnista.

El Estado no debe pensar en un régimen tutelar para los menores en general y otro no tutelar para los menores que violan la ley penal, ya que el centro de atención es el menor como tal y esto engloba todos los ámbitos del comportamiento del menor y todas las materias e instancias de reacción formal frente a dichos menores.

Es ampliamente reconocido por Naciones Unidas que el menor debe ser tutelado, siendo obligación del Estado ejercer esta tutela cuando faltan los padres. El derecho a la tutela es un derecho que tienen todos los menores por el hecho de serlo, sin excepción alguna.

La realidad nos muestra un reconocimiento del menor a la tutela, pero en el caso de los infractores no, porque se violaban garantías, y lo anterior es delicado. Sin embargo, podemos observar que prevalece una idea tutelar ya que se reconoce la necesidad evidente de la corrección y protección al menor infractor dentro de un ámbito de respeto a todas sus garantías.

Por otra parte, se ha puesto en la mesa de la discusión la naturaleza misma de la justicia del menor, argumentándose que los sistemas tradicionales de control, es decir, el tutelar y su sistema de tratamiento, no han logrado los resultados esperados.

Aquí encontramos otro planteamiento totalmente erróneo; afirmar que el tratamiento ha fracasado y por lo mismo el sistema tutelar es obsoleto. Lo mismo sucede en el ámbito penitenciario; hoy se registran cuestionamientos en cuanto al fracaso de la prisión y del tratamiento penitenciario, afirmándose que la prisión está en crisis y que incluso ésta debe desaparecer.

En efecto, las instituciones para menores de adaptación propiamente, así como las de adultos, registran un sinnúmero de problemas derivados de carencias humanas y materiales, como por la sobre población de los

centros y la dificultad de los externados para rehacer sus vidas, entre otros aspectos.

Lo mismo sucede con otras instituciones, como las de salud y las educativas, que enfrentan carencias y problemas: en los hospitales muchos pacientes mueren, y en el sistema educativo uno de cada 1,000 alumnos que ingresa a la primaria llega a obtener un título profesional. Sin embargo ¿habrá que cerrar los hospitales y los centros educativos?, desde luego que no, ya que en un balance objetivo, hay más logros que fracasos.

En este orden de ideas considero que es un gran avance la creación de las agencias especializadas para la atención del menor, misma que debe continuarse con un trato y tratamiento también especializado, sin perder de vista al menor.

Este problema relacionado con el límite formal de la imputabilidad deben ser objeto, como ya mencionamos, de una ponderación profunda que se encuentre fundamentada en una sólida base; donde se considere que, si bien es cierto, históricamente el menor ha sido víctima del abuso del Estado, y por lo mismo, es necesario poner coto a dicha extralimitación, lo anterior no implica que se olvide el carácter tutelar que el Estado debe tener para con la población infanto-juvenil.

Evidentemente existe delincuencia minoril y ésta registra importantes cambios cualitativos como cuantitativos, lo anterior obliga a revisar las políticas del Estado en la materia y a no tomar decisiones precipitadas, muchas de ellas influenciadas por teorías de moda. Para una adecuada toma de decisiones es imprescindible hacer acopio de los recursos técnicos, como los estadísticos, el análisis interdisciplinario, los estudios comparados y, sobre todo, un conocimiento objetivo y auténticamente crítico de la realidad nacional en estos asuntos.

Hoy en día, si bien es cierto, no existe unanimidad mundial en cuanto al régimen jurídico específico del menor, sí existe, en cambio, concierto en cuanto a ofrecer una mayor seguridad jurídica para el menor que viola la ley penal, misma que tiene que ver con la legitimidad y legalidad de las resoluciones y del procedimiento, como en cuanto a la fundamentación y finalidad de las medidas orientadas a la adaptación de dichos transgresores.

Por otra parte, el hecho de que el régimen penal haya reconocido históricamente que el menor debe ser objeto de sanciones más benévolas, demuestra un hecho inobjetable: que el menor es un sujeto en proceso for-

mativo, lo que implica un período de maduración de su vida intelectiva y volitiva, elementos éstos que deben educarse en el menor para que él mismo pueda tener plena capacidad de discernimiento y maduración en la valoración de su conducta y sus consecuencias, atributos que por lo general se encuentran en las personas consideradas adultas.

### C. Directrices de las Naciones Unidas

Aunados a los cuestionamientos generales referidos, hoy en día encontramos importantes instrumentos internacionales que en materia de menores infractores postulan un régimen garantista orientado a una salvaguarda de los derechos del menor, tendencias evidentemente positivas que han sido tomadas por la Ley de los Menores Infractores, y así tenemos la Declaración de los Derechos del Niño, de 1924, reformulada en 1959; las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores, de 1985, las famosas Reglas de Beijing; las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, Reglas de Riad, de 1990; las Reglas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad, de 1990; y la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989.

Así por ejemplo, las Reglas Mínimas para la Administración de Justicia de Menores disponen que la justicia minoril no debe ocuparse de casos asistenciales o de peligro, situación que sí se regula en la recién derogada ley tutelar mexicana ya comentada.

Esta disposición obedece a un planteamiento diferente, sin embargo, no hay que perder de vista que estos menores requieren de atención, que si bien es cierto no debe interpretarse en sentido correccionalista, sí desde un punto de vista asistencial a un grupo específico vulnerable, es decir, a niños en estado de peligro.

Las reglas de Riad, por su parte, son una guía en materia de prevención de la delincuencia juvenil que enfatiza la necesidad de contar con un sistema preventivo y de justicia de menores eficiente, que englobe una política integral legislativa y social en el ámbito de referencia.

La Convención sobre los Derechos del Niño presta especial atención a las garantías de legalidad, presunción de inocencia, información de la acusación, asistencia jurídica, defensa amplia, juzgamiento por la autoridad competente y respeto a la privacidad de menores que han violado la ley penal.

Si ustedes observan, las garantías que no tenía el menor infractor eran justamente todas las garantías procesales, porque propiamente no se ha-

blaba de que hubiera un procedimiento, no había un litigio como tal, no era la necesidad de defender y de acusar, como la figura del adulto, del Ministerio Público y de la defensa, pero finalmente el menor estaba siendo sujeto a una medida de tratamiento, y esto era cierto, y era canalizado a una institución y en muchas ocasiones él no podía apelar ninguna resolución, no existía esta posibilidad como tal dentro del procedimiento. Esto es lo que trató de rescatar este sistema y esto es loable, esto es plausible. Se deben empatar estas dos ideas, ya que cada una aporta mucho de bueno.

#### D. Estadísticas de menores infractores en el Distrito Federal

##### *Datos estadísticos*

De un total acumulado de septiembre de 1996 a la fecha, se registran 2 mil 177 casos; ingresaron a la institución 1,932 hombres y 245 mujeres; los ingresos por robo se clasifican en robo agravado y en robo simple 48.59% y 24.75% respectivamente, que es el ingreso más alto.<sup>15</sup> En algunas situaciones se ha observado que estas tendencias son clásicas a nivel general.

Por otra parte, si nosotros observamos también los antecedentes, muchos de los menores son producto de la violencia intrafamiliar, por eso se hablaba de que son víctimas también, y que se han educado para vivir en un clima de violencia y ésta produce agresividad con una reacción negativa, y son los niños que se escapan de su casa bien que cometen delitos, o bien, que son obligados a cometerlos, o bien, que dentro de sus casas han tenido todo tipo de agresiones, desde sexuales, físicas o emocionales.

Es preocupante que se observe casi un cien por ciento de menores que están en escuela de tratamiento que provienen de familias desintegradas y disfuncionales. ¿Qué está sucediendo?

Si se hace un análisis retrospectivo, observamos que estos padres también han tenido una trayectoria similar. Dicen que las conductas se repiten y esto es cierto y se repiten también en el caso de los menores. Seguramente estos menores también serán en algún momento agresores dentro de la familia y tendrán un resultado de violencia intrafamiliar, y todo esto

<sup>15</sup> Reporte estadístico del D. F., 1996, México, Secretaría de Gobernación, Consejo de Menores, octubre, 1996, p. 2.

se demuestra sobre todo en el caso de las mujeres y de los niños, no porque a los hombres no les afecte sino porque se ha dicho que el mundo de la mujer es su hogar y el hogar del hombre es el mundo. Esto tiene toda la verdad y, en efecto, el hombre, aunque reciba violencia, es capaz de superarlo con más facilidad porque tiene una infinidad de perspectivas y, sin embargo, cuando la mujer recibe violencia en su hogar está recibiendo violencia en todo su mundo.

Naciones Unidas se ocupa, actualmente, de la violencia intrafamiliar como medio de prevención al delito: atacar la violencia intrafamiliar es prevención del delito. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal cuenta con una dirección especial para atender a todos los receptores de violencia intrafamiliar, atendiendo con especial sensibilidad los menores quienes son receptores de dicha violencia en un alto porcentaje.

Por lo que corresponde a las delegaciones del Distrito Federal que más presentan incidencia infanto-juvenil, tenemos Cuauhtémoc con 354 casos, Iztapalapa con 307 casos, Gustavo A. Madero con 205, Venustiano Carranza 191, Álvaro Obregón 109, Miguel Hidalgo 106, Azcapotzalco 104, Iztacalco 98, Coyoacán 92 y Tlalpan 88.<sup>16</sup>

Si también observamos con atención, coinciden muchas de estas estadísticas con lo que vemos en adultos, porque también aquí son las mismas zonas criminógenas. La zona criminógena es para la familia en general, cuanto más para el menor, ya que la zona criminógena afecta a todos.

Cabe señalar que del total de ingresos al Consejo de Menores en el Distrito Federal, en el período de enero a julio de 1996, el 83.39% fueron primo infractores y el 16.61% fueron reiterantes.

### *3. Fundamento jurídico el tratamiento de menores infractores*

El fundamento constitucional del Consejo de Menores lo encontramos en el artículo 18 en el cuarto párrafo, en donde se establecen las Instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores. Por su parte, el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere a la Secretaría de Gobernación, en su párrafo XXVI, “organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal un Consejo de Menores”.

<sup>16</sup> *Op. cit.*, p. 6.

En el Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación, relativo a los órganos descentrados y organismos autónomos se estipula que para la más eficaz atención y el eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la secretaría podrá contar con los órganos administrativos descentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y a los que se les otorgarán facultades para resolver sobre materias específicas dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, incluidos en éstos al Consejo de Menores.

El 17 de diciembre de 1991 se promulga la Ley para el Tratamiento de Menores Infractiones, para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en Materia Federal, instrumento jurídico que establece el actual sistema de justicia para menores.

Así, el propósito de la ley es reglamentar y unificar criterios del Estado mexicano para la protección de los derechos de los menores y la adaptación social de los mismos cuando transgredan la norma penal.

Se establece que en la aplicación de la ley se estará a los derechos consagrados por la Constitución federal y a los tratados internacionales, procurándose todos los medios legales para evitar, y en su caso sancionar, cualquier violación en la aplicación de la ley de referencia.

En concordancia con el artículo 18 constitucional y con las leyes reglamentarias correspondientes, la Ley del Consejo concibe al mismo como un órgano administrativo descentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, para conocer de actos u omisiones de menores de 18 y mayores de 11 años. En la anterior ley se contemplaba a los menores desde los seis años, siendo esta edad demasiado temprana, ya que un niño de esa edad apenas empieza a socializarse.

Pasemos ahora a analizar el contenido de la Ley del Tratamiento para Menores Infractiones, comentando su propia tendencia y comprender mejor lo que sería esta administración de justicia.

El consejo tiene atribuciones tanto para aplicar las disposiciones de la ley con plena autonomía como para desahogar el procedimiento y dictar las medidas que conforme a dicha ley procedan para la adaptación social del menor, vigilando el respeto de la legalidad del procedimiento y respetando los derechos de los menores.

Cabe señalar que la competencia del consejo se surtirá atendiendo a la edad que hayan tenido los infractores a la fecha de la comisión del ilícito,

pudiendo imponer las medidas que procedan, aun cuando el infractor haya alcanzado la mayoría de edad.

El procedimiento ante el consejo, por su parte, comprende las siguientes etapas:

1. Integración de la investigación;
2. Resolución inicial;
3. Instrucción y diagnóstico;
4. Dictamen técnico;
5. Resolución definitiva;
6. Aplicación de medidas y evaluación de la aplicación de las mismas;
7. Conclusión del tratamiento y,
8. Seguimiento ulterior a éste.

### LA INTEGRACIÓN DEL CONSEJO

El consejo está integrado por un presidente, por una sala superior, un secretario general de acuerdos de la sala superior y por los consejeros unitarios, un comité técnico interdisciplinario y por los secretarios de acuerdo de los consejos unitarios, los actuarios; los consejeros supernumerarios; una unidad de defensa y las unidades técnicas y administrativas que se determine. Esto es importante.

Se observa ya la figura del consejero unitario que será quien lleve a cabo el procedimiento en materia de menores y podrá existir una segunda instancia, que es la sala superior que esclarecerá cuando haya alguna inconformidad en las resoluciones de los consejeros unitarios.

Un hecho importante es que se maneja la figura del comité técnico, que esto es lo que rescata la especialidad en esta área de menores. Si no existiera la figura del comité técnico, verdaderamente esta ley hubiera perdido toda su especialidad, porque justamente aquí es donde se va a valorar que es lo más benéfico para el menor.

Nosotros observamos, por ejemplo, que lo que es procesal, lo que es jurídico, lo que debe de atender el Consejero de Primera Instancia, es ver si el menor es o no responsable; si se está cometiendo alguna conducta tipificada como delito; y si es plenamente responsable; y atendiendo a esto, el menor tendrá una resolución definitiva en la cual diga si obtiene su libertad o si es sujeto a un tratamiento. Esto es absolutamente jurídico.

Aquí se ve si efectivamente es sujeto o no de una situación jurídica de responsabilidad y de una acreditación del tipo penal.

Si se constata que sí es responsable, ya se sabe que el menor se va a quedar sujeto a un tratamiento; y la ley contempla diversas clases de tratamiento, y el análisis de ¿qué medida de tratamiento se va a dar?, la ley precisa que deberá ser tomado en cuenta la opinión del comité técnico.

El comité técnico elabora entonces un dictamen que fundamenta un tratamiento que puede ser en internación (en instituciones específicas para ello), o bien una medida en externación, en la casa del menor, con su familia, en su núcleo social en el que se desarrolle.

En el momento en que el menor no cumpla con ese tratamiento en externación, se le revoca el tratamiento y se le internará. O sea, sabe que debe de cumplir; y este tratamiento será con base en la opinión del comité técnico, que no lo integran abogados, sino que lo integra un sicólogo, un criminólogo, un trabajador social y un pedagogo.

El comité va a emitir su dictamen de acuerdo con las características de personalidad. Esto es lo interesante del comité; ésta es una figura importante, es una figura que se debe analizar como vertebral en la justicia de menores. El comité aplica sus criterios de acuerdo con la problemática individual, familiar y social presentada en cada caso. En algunas ocasiones la conducta no es tan grave pero las condiciones externas de socialización son adversas, como la presencia de un entorno familiar y social criminógenos, lo que obliga a un tratamiento en internación.

Sin embargo cuando la familia ayuda, cuando apoya, cuando el muchacho estudia, cuando tiene trabajo, cuando se ve la posibilidad de que en el exterior puede salir adelante, se opina a favor del tratamiento en externación. Dicho comité emite los dictámenes técnicos que proceda, con base en el diagnóstico integral sicosocial realizado por el área técnica respectiva, con el propósito de fundamentar las medidas aplicables para cada caso en particular.

Por otra parte, las funciones de la sala superior son fijar las tesis y los precedentes conforme a la Ley de Menores; conocer y resolver recursos interpuestos contra las resoluciones inicial o definitiva, como las excitativas para que los consejeros unitarios emitan sus resoluciones conforme a la ley y calificar impedimentos, excusas y recusaciones.

Los consejeros integrantes de la sala superior, independientemente de asistir a las sesiones regulares de la sala y emitir su voto, tienen la atribu-

ción de visitar los establecimientos y órganos técnicos del consejo que les asigne el presidente del consejo y emitir un informe sobre el funcionamiento de los mismos; dictar los acuerdos y resoluciones dentro del procedimiento, competencia de la sala superior y presentar los proyectos de resolución de los asuntos que conozca.

La ley comentada, por otra parte, crea la Unidad de Defensa de Menores, que no existía en la anterior ley, con el propósito de garantizar los derechos del menor infractor, misma que es una entidad autónoma que tiene por objeto en el ámbito de prevención general y especial, la defensa de los intereses legítimos de los menores ante el consejo o ante cualquier otra autoridad administrativa o judicial en los ámbitos federales y del Distrito Federal.

Asimismo, se cuenta con la función de representación social que recae en la figura del comisionado, lo que sería un símil de un Ministerio Público para menores, ya que va a encargarse de vigilar los intereses de este ámbito de la justicia de menores.

Esta área de comisionados depende de una unidad administrativa, que está incluida en la Ley del Consejo, pero dentro de la Dirección General de Prevención y Tratamiento para Menores.

La ejecución y evaluación de las medidas de tratamiento corresponden a esta dirección, que será a los seis meses (la primera evaluación) y cada tres meses las subsecuentes valoraciones, como así lo dispone la propia Ley de Menores multicitada.

El hecho de que los casos se estén evaluando cada tres meses es muy importante, ya que así el comisionado y el defensor constatan directamente el avance real de tratamiento.

Consideramos que con estas breves referencias a la Ley de Menores y con el análisis presentado, de la justicia de menores y el Ministerio Público, se nos permite reforzar la idea de lo que es necesario atender con mayor impulso, el problema de los menores infractores, su análisis profundo nos permitirá optimizar nuestros resultados.