

# ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL REGISTRO NACIONAL DE MENORES INFRACTORES

Alfredo LÓPEZ MARTÍNEZ\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Sistema Nacional de Menores Infraactores*.

## I. INTRODUCCIÓN

El tema de este artículo se debe a la reciente conformación del Registro, producto de las inquietudes habidas al respecto en 1998, ya que toda la información que había sobre menores se encontraba dispersa y sin parámetros claros que nos ayudaran a comprender las dimensiones del problema que las instituciones para menores del país enfrentan, y por consecuencia tener un punto de partida para proyectar acciones congruentes, cuyo fin es la prevención, procuración y la administración de justicia, así como la reinserción social del delincuente, y en este caso, del menor infractor.

En este contexto, la conducta de los menores que transgreden las leyes penales, es materia de atención especializada y de análisis con miras a la determinación de las políticas por seguir, es decir, ejecutar, dar seguimiento, evaluar acciones, desarrollar lineamientos para la mejor organización y funcionamiento, y mantener actualizados los instrumentos técnicos, jurídicos, operativos y de información.

El análisis de la información estadística que presento incluye aspectos normativos, así como características específicas del propio sistema que atiende a los menores infractores, por lo cual se presentan datos tales como el tipo de instituciones que conforman el sistema, su competencia,

\* Secretario Técnico del Consejo de Menores de la Secretaría de Seguridad Pública.

término de las medidas de tratamiento, capacidad de internamiento y población, entre otros aspectos.

En primer término señalaré ciertos rubros de carácter normativo que muestran las características especiales que rigen en esta materia, así como sus diferencias y contradicciones.

## II. SISTEMA NACIONAL DE MENORES INFRACTORES

### 1. *Características normativas*

La justicia de menores infractores en México, se integra de una ley federal y 31 leyes locales. De acuerdo con dichos textos normativos y un análisis de los mismos, destaco los siguientes aspectos de la organización de la justicia minoril:

a) En relación con la edad mínima y máxima, en 14 estados se establece como mínima de competencia la de 9 a 11 años, lo que representa 43.7%; en 7 entidades, de 12 a 14 años, lo que hace 21.9%; igual que en los estados cuya legislación local no especifica la edad mínima, y los restantes 4 estados se encuentran en el rango de 6 a 8 años.

Respecto de la penal máxima, en 18 entidades (59%) se fija a los 18 años, en 12 (38 %) de ellas a los 16 años, Tabasco la señala a los 17 (3%) y en Michoacán (3%) no se especifica edad máxima.

EDAD MÍNIMA			EDAD PENAL MÁXIMA		
Rango de edades mínimas	Estados	Porcentaje	Edad penal máxima	Estados	Porcentaje
6 a 8 años	4	12.5 %	16	12	37.5 %
9 a 11 años	14	43.7 %	17	1	3.1 %
12 a 14 años	7	21.9 %	18	18	56.3 %
No específica	7	21.9 %	No específica	1	3.1 %
Total	32	100%	Total	32	100%

a) Respecto a la causa por la cual los menores ingresan a este tipo de instituciones, observamos que en 7 entidades federativas las autoridades para menores infractores sólo intervienen en los casos de transgresión a las leyes penales, estas entidades son Chiapas, Coahuila, el Distrito Fede-

ral, Nayarit, Oaxaca, Tamaulipas y Sinaloa. En otras 21 entidades (65.62%), además de intervenir en los casos de infracción a las leyes penales, tienen facultades también para conocer de faltas a los bandos de policía y buen gobierno; finalmente, en 19 estados del país (59.38%), además conocer de los casos de transgresión a las leyes penales, se contempla la intervención en caso de menores en estado de peligro.

b) Por lo que corresponde a la instancia de quien dependen las instituciones para menores, en 31 entidades la dependencia corresponde al Poder Ejecutivo, y sólo en Veracruz, la institución encargada de la función jurisdiccional en este ámbito se encuentra adscrita al Poder Judicial.

c) Con respecto a la duración de la medida, en las 32 entidades, ésta es indeterminada, sin embargo en 14 de ellas (43.75%), se establece un límite máximo, que va desde 2 hasta 7 años, y sólo Morelos establece que la medida puede ser hasta la mitad de la penalidad señalada para los adultos; en los restantes 18 estados (66.25%), la medida no especifica límites de duración.

d) Por lo referente a las figuras del representante social y del defensor, se observa que en 34.4% de las entidades (11), se contempla la figura del representante social durante el procedimiento, con sus diferentes denominaciones, y en el 65.6% de las restantes legislaciones no se especifica esta figura. En el caso del defensor para menores, en el 93.75% de las entidades, se prevé la actuación de un representante en defensa de los intereses del menor, y sólo en dos legislaciones estatales esto no se contempla.

e) Respecto de los medios de impugnación, en el 65.63% de las legislaciones locales y federal se señalan medios de impugnación a las resoluciones correspondientes, dictadas por las autoridades para menores.

## 2. *Características estructurales*

Es igualmente importante considerar en este análisis el aspecto de infraestructura que se tiene para atender este problema, por lo que es fundamental señalar de cuántas instituciones se integra el Sistema Nacional de Justicia de Menores y la función o funciones que realiza cada una de ellas, y de esta manera dimensionar la capacidad de respuesta ante el fenómeno que enfrentamos.

Así, observamos que en México existen un total de 153 instituciones, de las cuales 8 dependen del Ejecutivo federal y las restantes 145 de los gobiernos estatales y municipales. Las funciones que realizan son de ca-

rácter jurisdiccional, de diagnóstico y de ejecución de medidas de tratamiento ya sea interno y/o externo, dándose en el 60 % de las instituciones la combinación de dos o más funciones.

Respecto de los consejos o tribunales que constituyen el órgano resolutor, el número de instituciones que realiza esta función es de 95, esto es 62%, dentro de éstas 37 (48.75%), realizan esta función de manera exclusiva, y las restantes 58 lo hacen en combinación con otras funciones.

Las instituciones encargadas de efectuar el diagnóstico bio-psicosocial de los menores puestos a disposición de autoridades jurisdiccionales suman 43, es decir, 28%, que en su gran mayoría (93%) se combinan con el tratamiento interno, ya que estas actividades están muy relacionadas por ser las que mantienen en internamiento a los menores.

Ahora bien, la ejecución de las medidas ordenadas por el área jurisdiccional, ya sea en internamiento o en externación, cuenta con 20 centros exclusivos para esas funciones, esto es 13% del total de instituciones el país; en cambio, en 91 centros, lo que representa 60% del país, se combinan funciones de ejecución con otras de carácter jurisdiccional o de diagnóstico.

Como ya se mencionó, las instituciones que realizan diagnóstico y tratamiento interno, ya sea en forma única o combinada, constituyen el número de centros con población cautiva, y que constituyen la capacidad instalada de internamiento de menores infractores en el país, la cual está conformada por 5,431 espacios, en 54 centros, es decir de las 153 instituciones, 35% mantiene población interna, encontrándose actualmente su ocupación por debajo de los límites de la capacidad instalada en un 81.5%, que si bien no constituye sobre población de manera general, sí corresponde a un índice alto de ocupación. Lo que advierte respecto de la infraestructura existente en relación con el incremento de la población y la planeación que se debe realizar para evitar un crecimiento anárquico.

### *3. Universo de trabajo*

Para los efectos del siguiente apartado delimitaremos el universo de trabajo de acuerdo con las funciones anteriormente descritas, clasificando consecuentemente cuatro variables principales que integran nuestro universo, de tal manera que, partiendo de la puesta a disposición de los menores ante las autoridades encargadas de su atención, consideraremos en

primer término la población de aquellas instituciones que realizan función jurisdiccional, ya que constituyen el primer gran total de menores, que por alguna circunstancia se ven involucrados como probables responsables de conductas delictivas o bien de faltas administrativas y/o en estado de peligro, (ya se mencionó que en nuestro país, en 25 entidades se conoce también de ese tipo de conductas en materia de menores), observándose en este esquema, la suma de los casos reportados durante el último año, la cual asciende a 40,545 menores.

Este universo representa cerca de 0.2% del total de población del país, que se encuentra en un rango de edad de entre 10 a 19 años, según datos reportados por INEGI.

Ahora bien, si de este total de 40,545 menores en un año, obtenemos el promedio mensual, veremos que las instituciones jurisdiccionales reciben en ese período a 3,379 probables infractores, de los cuales permanecen internos para fines de diagnóstico en promedio 1,572, es decir, 46.5%, lo que indica que en la primera etapa del procedimiento, se reincorpora a su contexto social a un poco más de la mitad.

Cabe mencionar que el promedio de población interna que se maneja en instituciones de diagnóstico y tratamiento interno en el país es de 4,430 menores, de los cuales 2,858 menores están sujetos a medidas de tratamiento interno.

Si a estos 2,858 menores en tratamiento interno sumamos el promedio de menores en tratamiento externo, esto es 5,810, tenemos un total de 8,668 menores. Lo cual resulta de aparente incongruencia respecto del promedio mensual que ingresa a las instituciones jurisdiccionales, sin embargo esto tiene explicación pues la duración de las medidas de tratamiento, como se ha señalado, varía entre seis meses y hasta siete años o más, según la legislación local que se aplique.

Por lo que se ha visto hasta ahora, la interpretación del fenómeno a través de las cifras resulta compleja para detectar el problema que enfrenta cada estado. Como ejemplo de ello se hace referencia a la disparidad que existe dentro de algunas entidades federativas en relación con su universo de trabajo, tal es el caso de Baja California y Nuevo León, cuya ubicación geográfica es similar, ambos se encuentran en la zona fronteriza norte, con límites de edad mínima entre 11 y 12 años, y máxima de 18; los dos conocen de infracciones a la ley penal, estados de peligro y faltas administrativas; sin embargo, sus ingresos a instituciones de menores de

carácter jurisdiccional son muy diferentes, ya que en Baja California tienen un promedio anual de ingresos de 12,997 y en Nuevo León de 4,216. En cambio respecto del promedio de menores que ambas entidades manejan en diagnóstico y tratamiento, la diferencia se reduce notablemente, ya que Baja California mantiene en promedio en diagnóstico y tratamiento a 759 menores y Nuevo León a 602.

Para explicar este fenómeno, resulta conveniente observar en qué rubros cada estado concentra el mayor número de casos que le son puestos a disposición. Así, en Baja California el dato se concentra en las faltas administrativas con 10,908 casos anuales que representan 84%, y respecto de las infracciones a la ley penal el total es de 1,816 (14%), mientras tanto, en Nuevo León la concentración se observa en las infracciones a la ley penal con 3,695 casos, que representan 88%, en cambio por faltas administrativas sólo reporta 21 casos que constituyen 0.5%.

Esto nos da pauta para reflexionar sobre la necesidad de establecer políticas adecuadas, conforme a las características del problema que se quiere atacar, con base en una interpretación integral de los datos, y no sólo en cifras aisladas, a fin de evitar consideraciones erróneas, tal como sucedió en 1992 con el cambio de la ley federal, que al excluir de ésta las faltas administrativas y estados de peligro, dio como consecuencia directa la disminución de cifras, dando lugar a afirmaciones en el sentido de que la entrada en vigencia de la entonces nueva ley fue factor directo de la disminución de las conductas infractoras, sin considerar que los índices de las conductas tipificadas por las leyes penales permanecieron similares. Quizá solamente se dejó de atender a un segmento de población, con las consecuencias de no haber previsto su atención oportuna y eficiente por otra instancia.

#### *4. Distribución geográfica de las infracciones*

Considerando las variaciones que la información puede tener dada la cifra oculta, o bien el grado de confianza ciudadana en la denuncia de infracciones cometida por menores, presentaré los datos reportados sobre ingresos a las diversas instituciones jurisdiccionales y su distribución por entidades federativas.

En dicho sentido y con el objeto de una mejor interpretación, para que los datos que no sean solamente números absolutos que poco dicen por si

solos, se relacionan mediante porcentajes y tasas por cada 100,000 habitantes, así como otros indicadores sociodemográficos.

En términos porcentuales, los estados donde se registra el mayor número de casos en tratamiento interno o externo en relación con la propia población nacional de menores infractores son Distrito Federal con 16.6%, seguido del Estado de México con 13.4%, Veracruz (11.4%) y Sonora (11%). Por otra parte, existen trece entidades con porcentajes entre 1% y 7% y 15 estados con porcentajes menores a 1%.

Sin embargo, si consideramos los datos de menores infractores respecto de tasas por cada 100,000 habitantes, se obtienen dos estados con tasas muy elevadas: Sonora y Veracruz con 425 y 307 menores por cada 100,000 habitantes; y 14 entidades con tasas entre 20 y 60 menores infractores por cada 100,000 habitantes (Colima, Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Yucatán, Querétaro, Guerrero, San Luis Potosí, Tlaxcala, Puebla, Guanajuato, Hidalgo, Nayarit, y Tamaulipas).

Las tasas más bajas corresponden a los estados de Campeche, Chihuahua, Baja California Sur, y contrario a los datos que presentan respecto de sus instituciones jurisdiccionales, Baja California se encuentra entre las tasas más bajas de menores en tratamiento por cada 100,000 habitantes.

Otra clasificación significativa es la distribución de infracciones por zonas de desarrollo, que representan diversas combinaciones de criterios no excluyentes. Así por ejemplo, tenemos en el caso de los Estados de la frontera norte (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas), la combinación representa 60% de todo el universo nacional, lo cual es altamente significativo, mientras que los estados de la frontera sur (Chiapas, Tabasco, Quintana Roo y Campeche) representan apenas el 4.5% del total de ingresos en el país.

Otro criterio son los estados con alta actividad turística (Sinaloa, Nayarit, Colima, Jalisco, Guerrero, Yucatán y Quintana Roo) que registran 7.5%.

Si consideramos el conjunto de entidades con mayor industria (Nuevo León, Guanajuato, Querétaro, Estado de México, Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Jalisco, por ejemplo) éstos representan 29% de ingresos a instituciones jurisdiccionales de menores a nivel nacional.

Si el criterio es por estados que cuenten con ciudades de más de 1.5 millones de habitantes (Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Jalisco, Estado de México y el Distrito Federal), estas entidades más urbanizadas

representan 67.5% del total nacional, lo cual también es altamente relevante.

Lo anterior esboza el inicio de una serie de análisis, que buscan describir un problema, dimensionarlo y delimitarlo para tener sustentos empíricos que nos permitan establecer lineamientos acordes a la necesidad real de nuestro país.