

ALGUNAS CONSIDERACIONES RESPECTO  
DEL ANÁLISIS DE LA LEY PARA EL  
TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES,  
PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA  
COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA  
EN MATERIA FEDERAL

Victoria ADATO GREEN

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Análisis comparativo de la ley especial para menores en relación con el procedimiento para adultos.* III. *Características de la ley.* IV. *Examen de algunos aspectos del dictamen de comisiones.* V. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

La Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal de 19 de diciembre de 1991, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre del mismo año, es una ley que se integra por un título preliminar y 6 títulos, desarrollados en 128 artículos y 7 transitorios, establece el artículo 1o., su objeto al señalar que:

La presente Ley tiene por objeto reglamentar la función del Estado en la protección de los derechos de los menores, así como en la adaptación social de aquéllos cuya conducta se encuentra tipificada en las leyes penales federales y del Distrito Federal y tendrá aplicación en el Distrito Federal en materia común, y en toda la República en materia federal.

Sin embargo, el contenido de la ley se aparta del postulado del artículo 1o., por tratarse de una ley que establece funda-

mentalmente un verdadero procedimiento judicial que desemboca en el establecimiento de medidas coercitivas-disfrazadas con otra terminología de la utilizada en los procedimientos para adultos. La ley en comento es una ley especial que regula los órganos competentes para conocer, y sustanciar los procedimientos a los menores de 18 años de edad, pero mayores de 11, que han incurrido en conductas antisociales, que en adultos son delitos; el procedimiento, las medidas aplicables y la forma de ejecución de éstas.

## II. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA LEY ESPECIAL DE MENORES EN RELACIÓN CON LOS PROCEDIMIENTOS PARA ADULTOS

De la puntual lectura de las normas que integran esta ley especial, advertimos que la misma reproduce casi en forma exacta el procedimiento penal que se sigue a los adultos a quienes se les imputa la comisión de una conducta considerada en la ley penal como delito, veamos:

En el procedimiento penal para adultos en su fase inicial denominada "Averiguación previa", el Ministerio Público, único órgano que faculta la Constitución para la persecución de los delitos, en términos del artículo 21 constitucional, actúa como autoridad, realiza la persecución de los delitos, y a tal efecto, se ocupa de la obtención de datos que acrediten los elementos que integran el tipo y la probable responsabilidad del indiciado (artículo 16).

En la ley especial, en el artículo 46, se marca el inicio del procedimiento con "la: 1o. Integración de la Investigación" a cargo de un órgano denominado Comisionado, el que, al recibir el Ministerio Público en la unidad administrativa del Consejo, o directamente, a un menor a quien se le atribuye la comisión de una conducta que corresponda a un ilícito tipificado en las leyes penales, "practicará las diligencias para comprobar la participación del menor en la comisión de la infracción" y el artículo 35, fracción II, apartado a), dispone que investigará la infracción cometida por el menor; y el inciso c), que practicará diligencias conducentes a la comprobación

de los elementos constitutivos de las infracciones. Merece destacarse que el "comisionado", realiza en esta parte del procedimiento, las mismas funciones que ejecuta el Ministerio Público en el procedimiento penal. El comisionado una vez que turna a cargo del Consejero Unitario, al menor infractor, intervendrá a lo largo de todo el procedimiento con el carácter de parte acusadora, tal y como ocurre con el Ministerio Público en el procedimiento de adultos.

La determinación de la competencia del órgano jurisdiccional es el que se fija en el auto de radicación, acto con el que se inicia el proceso, en el que se desarrolla una trilogía del acto que determina la relación jurídica procesal y que consiste en la acusación, la defensa y la decisión. Lo mismo ocurre en el procedimiento de menores a los que designaremos de ahora en adelante *menores delincuentes*, porque ese es el tratamiento jurídico que reciben en la ley especial, con el objeto de desterrar de este trabajo, los eufemismos que caracterizan a la ley especial que comentamos. En el procedimiento de "menores delincuentes" se produce, como inicio del proceso, también el auto de radicación (artículo 47), merced al cual el Consejero Unitario, al recibir las actuaciones por parte del Comisionado, en relación a hechos constitutivos de infracciones que correspondan a un ilícito tipificado por leyes penales, radicará de inmediato el asunto y abrirá el expediente del caso, practicando sin demora todas las diligencias que sean pertinentes para el esclarecimiento de los hechos (artículo 48); en el procedimiento de adultos, en el caso de que el sujeto a quien se le sigue un proceso, se encuentre detenido, deberá rendir su declaración preparatoria dentro de las 48 horas siguientes al en que el imputado está a disposición del juez; esta diligencia tiene tal importancia que se encuentra regulada en la norma suprema, la Constitución, en su artículo 20 fracción III, toda vez que en la misma se salvaguardan los derechos del inculcado, tales como el informarle quién le acusa, el nombre de su acusador, naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, es decir, pueda realizar una eficaz defensa. El pro-

cedimiento de menores delincuentes en el artículo 36, fracción V se establece que:

una vez que quede a disposición del Consejo y dentro de las 24 horas siguientes se le hará saber en forma clara y sencilla, en presencia de su defensor, el nombre de la persona o personas que hayan declarado en su contra y la naturaleza y causa de la infracción que se le atribuyan así como su derecho a no declarar, rindiendo en ese acto su declaración inicial y, además, reproduce el citado artículo 36, "las garantías que para todo juicio del orden criminal, establece el artículo 20 Constitucional".

En el procedimiento de adultos, la etapa siguiente es la determinación de la situación jurídica del inculcado, la cual, en el supuesto de que se satisfagan los requisitos del artículo 19 constitucional, se produce el auto de formal prisión, que debe emitirse dentro de las 72 horas siguientes al momento en que el inculcado está a disposición del órgano jurisdiccional, según lo dispone el citado artículo 19.

En el procedimiento de menores, según lo establece el artículo 36, fracción IX:

La resolución inicial, por la que se determinará su situación jurídica respecto de los hechos con que se le relacione, deberá dictarse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al momento en que el menor haya sido puesto a disposición del Consejo; sin perjuicio de que este plazo se amplíe por cuarenta y ocho horas más, únicamente si así lo solicitare el menor o los encargados de su defensa. En este último caso, la ampliación del plazo se hará de inmediato del conocimiento del funcionario que tenga a su disposición al menor, para los efectos de su custodia.

Respecto de las reglas para la obtención del beneficio de la libertad provisional bajo caución que rige para los adultos, observamos que las mismas se aplicaran para los menores delincuentes; así, éstos no podrán obtener esta libertad con garantía económica, en el supuesto de que "la infracción" que

se les atribuye corresponda las consideradas "delitos graves", en las leyes penales, según lo dispone el párrafo 2o. del artículo 37 de la ley.

Por lo que atañe a la etapa probatoria por excelencia que se produce en el procedimiento para adultos y se denomina "instrucción", en las que las partes ofrecen y desahogan pruebas, tienen por objeto tanto impartir conocimientos al juez sobre la existencia en el mundo fáctico de los elementos del tipo penal como aportar las pruebas en relación a la responsabilidad del inculpado. La instrucción, en el procedimiento federal, debe desarrollarse y terminarse, en un plazo máximo de 10 meses, tratándose de ilícitos que tengan señalada pena de prisión que exceda de 2 años (artículo 147 del Código Federal de Procedimientos Penales).

En la ley especial de menores delincuentes al concluir el periodo probatorio en la instrucción, las partes formulan alegatos, en donde se determinan la posición final de la parte acusadora y de la defensa, ante el Consejero Unitario y en el artículo 54, se precisa que "los alegatos deberán formularse por escrito y sin perjuicio de ello se concederá a cada parte, por una sola vez, media hora para exponerlos oralmente".

Desahogadas todas las pruebas y presentadas las conclusiones, en el procedimiento para adultos, —se citará a la audiencia de vista— lo que produce los efectos de citación para sentencia.

Finalmente, concluye el proceso, en el sistema procesal de adultos, con la sentencia que pone fin a la primera instancia.

En la ley especial para menores delincuentes también finaliza el proceso y la primera instancia, con una resolución que se denomina "resolución definitiva", que se emitirá dentro de los 5 días hábiles siguientes al momento procesal en que se determinó cerrar la instrucción, en términos de lo dispuesto por los artículos 54, último párrafo y 59 de la ley.

La sentencia, que pone fin a la instancia, en el sistema procesal de adultos, puede impugnarse por las partes, cuando estimen que dicha resolución les causa agravios, que es menester reparar; de esta forma surge la segunda instancia, fun-

damentalmente con el recurso de apelación, el que procede, además, contra otras resoluciones como el "Auto de Término Constitucional," las resoluciones que conceden o niegan el beneficio de la libertad provisional bajo caución.

De igual manera, en el procedimiento para menores delincuentes la "resolución definitiva", puede dar lugar a la apertura de la segunda instancia con el recurso de apelación, en el caso de que una de las partes no esté de acuerdo con la misma y considere que le agravia. Dicho recurso también procede en el supuesto de que la resolución llamada inicial provoque inconformidad, para alguna de las partes y respecto de aquellas en las que se modifique o dé por terminado el tratamiento del menor, en términos de lo dispuesto por el artículo 63 de la ley.

Es menester precisar que no incluiremos en este estudio comparativo del procedimiento de adulto, con el de menores, los temas relativos a la suspensión del procedimiento, el sobreseimiento, las órdenes de presentación, los exhortos, la extradición, no obstante que los mismos presentan una gran similitud, habida cuenta que realizar dicho análisis, desbordaría la extensión que debe tener este trabajo.

Del análisis comparativo de los dos procedimientos, podemos válidamente concluir su casi exacta igualdad, con pequeñas diferencias tales como:

1. La denominación de los órganos encargados de la tramitación de los procedimientos sustanciados a los menores: Comisionado, por Ministerio Público, Consejero Unitario por Juez—Consejeros de la Sala Superior por Magistrados—.
2. El desarrollo del procedimiento de menores se realiza en plazos más reducidos respecto del de adultos.
3. En el de adultos, la consecuencia jurídica del delito son las penas y/o medidas de seguridad; en el de menores, denominada "medidas", las que se clasifican, eufemísticamente, como de orientación y de protección y las mismas se aplican en tratamiento externo o interno. Este tratamiento —el interno— se aplicará a los menores, en el supuesto de que se trate

de conductas tipificadas en las leyes penales federales y en el Distrito Federal como graves.

4. La duración máxima de la consecuencia jurídica —prisión— en los adultos es hasta de 50 años; en los menores en cambio, la medida, aplicada en tratamiento interno, es hasta de 5 años.

### III. CARACTERÍSTICAS DE LA LEY

Precisadas las similitudes y diferencias entre los dos procedimientos, el que se sigue a los adultos y a los menores delincuentes, podemos concluir que era innecesaria la expedición de una ley especial que precisara la competencia para el conocimiento de los casos de menores de 18 años que incurrieran en conductas antisociales tipificadas en las leyes penales, los órganos encargados de sustanciación de los procedimientos; la creación de todo un sistema cuasi penal para la atención de los casos de delincuentes de menores.

Hubiera bastado con una pequeña reforma al Código Penal, en el capítulo de penas y medidas de seguridad, que incluyera las de los menores, las normas correspondientes que estableciera que el internamiento de menores tendría una duración máxima de 5, así como las necesarias reformas a los códigos de procedimientos penales, tanto común como federal, dirigidas fundamentalmente a reducir los plazos para la realización de los actos procesales en el caso de los menores, y, finalmente, legislar para que en los centros de reclusión para adultos hubiera una sección para menores delincuentes, en la ley especial se advierte su carácter represivo. Veamos, a guisa de ejemplo, el artículo 118 que señala:

la unidad administrativa encargada de la prevención y tratamiento de menores deberá contar con establecimientos especiales para la aplicación de un tratamiento intensivo y prolongado respecto a los jóvenes que revelen alta inadaptación y pronóstico negativo.

Las características fundamentales a considerar en estos casos, serán:

- I. Gravedad de la infracción cometida;
- II. Alta agresividad;
- III. Elevada posibilidad de reincidencia;
- IV. Alteraciones importantes del comportamiento previo a la comisión de la conducta infractora;
- V. Falta de apoyo familiar, y
- VI. Ambiente social criminógeno.

Lo anterior, no significa que mi punto de vista sea contrario a la expedición de una ley especial que regule el sistema de tratamiento a los menores delincuentes. Lo que cuestionamos es la orientación regresiva de la ley vigente, que pareciera que incluyó el sistema penal establecido para los adultos delincuentes en el régimen para menores, de manera forzada e inconveniente, como si el legislador repitiera la conducta del mitológico Procusto.

#### IV. EXAMEN DE ALGUNOS ASPECTOS DEL DICTAMEN DE COMISIONES

Es digna de ser observada la contradicción existente, entre el contenido del dictamen emitido por las comisiones Unidad de Justicia, Derechos Humanos, estudios legislativos y las disposiciones analizadas en relación con el carácter represivo de la ley que comentamos. En efecto, en dicho dictamen se afirma incongruentemente que:

El derecho debe ser instrumento no de represión, sino sobre todo de previsión, y revestir fundamentalmente carácter humanitario, puesto que su esencia radica en ser instrumento de superación y de enaltecimiento personal. En el aspecto penal deben combinarse el principio de seguridad social con el de prevaledida de la integridad física y psíquica de los infractores de la Ley. Los preceptos jurídicos que impliquen sanciones deben imponerse no como respuesta violenta de los perjudi-

cados y de la sociedad, sino como método y forma de lograr la readaptación social.

Los anteriores criterios cobran mayor imperatividad cuando los infractores de normas penales son menores de edad. Los jóvenes, por diversas razones, a veces ajenas a su voluntad, llegan a verse inmiscuidos en actividades ilícitas. Si tras el procedimiento legal instituido como garantía individual, se comprueba su responsabilidad, se les sujeta a medidas de orientación, protección y tratamiento que consideran su edad, etapa formativa y desarrollo físico e intelectual. Por ello no debe hablarse de penas, que evocan sufrimiento, sino de verdaderos tratamientos de adaptación y readaptación social, que son los objetivos de la atención que requieren los menores infractores.

Ante la comisión de infracciones a las leyes penales por menores de edad, la actividad del Estado debe desplegarse para salvaguardar a la comunidad, pero también para reorientar a los infractores e incorporarlos a la actividad productiva y la superación cultural. En este aspecto es mundial la preocupación de prevenir la delincuencia juvenil y de evitar que, por un inadecuado tratamiento, se propicien inadaptaciones sociales y reincidencias.

Igualmente debe hacerse notar que en el mencionado dictamen se contiene la siguiente afirmación errónea: "el legislador federal determinó en el artículo 119 del Código Penal (vigente, antes de que entrará en vigor la ley objeto de nuestro estudio); que los menores de 18 años que comentan infracciones a las leyes penales serán inimputables y por tanto no estarán sujetos a la aplicación de dicho ordenamiento". El precepto que se cita no se refiere a que los menores excluidos de la aplicación del derecho penal, por considerarlos inimputables, sino que, determinaba que quedan excluidos de las normas penales simplemente por disposición jurídica. Pareciera como si el dictamen se hubiera emitido respecto de otra

ley y no de la ley especial para menores que ahora está vigente.

## V. CONCLUSIONES

**Consideraciones finales:** Es indudable que el Estado debe proveer un régimen especial para la prevención general, tendiente a evitar conductas antisociales en los menores de 18 años que en adultos se consideran delitos.

Asimismo, debe crearse un régimen especial para el conocimiento de dichas conductas, con procedimientos de carácter eminentemente tutelares y protectores de los menores, a cargo de órganos colegiados interdisciplinarios, que tengan como objetivo al menor en sí mismo, a su atención más que a su responsabilidad en la comisión de infracciones que son constitutivas de delito. Este régimen especial tutelar que se propone respecto de los menores, excluyéndolos del campo penal, debe realizarse en razón de sanas y avanzadas acciones de política criminal considerando que México es un país de jóvenes y que éstos son, sin expresiones idealistas, ni románticas, el futuro de la patria mexicana.

Las acciones del Estado deben dirigirse a proporcionar en forma real y eficiente la protección de su salud, y educación. La determinación de excluir a los menores del sistema penal, no significa desdeñar los intereses y la seguridad de la sociedad. Así como tampoco implica que los menores no cuenten con un sistema de garantías. El sistema de garantías de los menores debe establecerse en la Constitución atendiendo a sus propias características de personas en proceso de formación de su personalidad, de su formación como miembros de una sociedad y en proceso también de formación educativa.

Se sugiere reflexionar sobre la conveniencia de que la legislación de menores sea federal, para uniformar criterios respecto de su régimen jurídico.