

# **Sistema integral de justicia para adolescentes**

Efrén Arellano Trejo

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo número 3

Septiembre 2006



LX Legislatura

Diputado Jorge Zermeño Infante  
*Presidente de la Mesa Directiva*

Dr. Guillermo Haro Bélchez  
*Secretario General*

Lic. Emilio Suárez Licona  
*Encargado de la  
Secretaría de Servicios Parlamentarios*

Lic. Rodolfo Noble San Román  
*Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros*

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE OPINIÓN PÚBLICA

Adriana Borjas Benavente  
*Directora general*

María de los Ángeles Mascott Sánchez  
*Directora de Estudios de Opinión Pública*

Gustavo Meixueiro Nájera  
*Director de Estudios de Desarrollo Regional*

Francisco Sales Heredia  
*Director de Estudios Sociales*

Ernesto Cavero Pérez  
*Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos*

Mónica Bucio Escobedo  
*Proyectos de investigación y edición*

Efrén Arellano Trejo  
Sandra Espinoza Morales  
José de Jesús González Rodríguez  
Nora León Rebollo  
Claudia Icela Martínez García  
Mario Mendoza Arellano  
Salvador Moreno Pérez  
Alejandro Navarro Arredondo  
Sara María Ochoa León  
Karla Ruíz Oscura  
*Investigadores*

Fabían Verástegui Vega  
*Coordinador administrativo*

Alejandro López Morcillo  
*Edición y diseño*

## Sistema Integral de Justicia para Adolescentes

Efrén Arellano Trejo

### Presentación

A partir de una iniciativa proveniente de senadores de diversos partidos políticos, el Congreso de la Unión aprobó una reforma al artículo 18 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2005, la cual estipula que la federación, los estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para quienes hayan cometido un delito y se encuentren en un rango de entre 12 y menos de 18 años de edad.

Esta reforma se inscribe en un largo proceso jurídico, nacional e internacional, dirigido a garantizar el reconocimiento y respeto de los derechos de los niños y a establecer sistemas de justicia específicos para aquellos que presuntamente hayan infringido las leyes penales.

El decreto publicado en el *Diario Oficial* señala, en sus artículos transitorios, que éste entrará en vigor tres meses después de su publicación, es decir, en marzo de 2006, y que a partir de esta fecha los estados de la federación y el Distrito Federal contarán con seis meses para crear las leyes, instituciones y órganos que se requieran para la aplicación de este decreto.

Por otra parte, la minuta que elaboró el Senado de la República, para turnar a la colegisladora el entonces proyecto de reforma constitucional, señala que uno de los objetivos es sentar las bases que “permitan el posterior desarrollo de una legislación específica en la materia, tanto a nivel local como federal”.

El 25 de abril de 2006 el Senado envió a la Cámara de Diputados una nueva minuta con el proyecto que tiene como propósito expedir la Ley Federal de Justicia

para Adolescentes, con la cual se crearía el Sistema Federal de Justicia para Adolescentes.<sup>1</sup>

Estos acontecimientos plantean la continuación de un debate, estatal y federal, sobre la forma en que viene operando la justicia y el tratamiento de los menores de edad infractores de la ley. La Cámara de Diputados deberá analizar, entre otras, la propuesta de ley aprobada en el Senado y valorar los cambios introducidos por la reciente reforma constitucional, a fin de considerar la posible adecuación de otras leyes federales.

En torno a estos temas, el presente documento se propone responder las siguientes interrogantes: ¿cuáles son los antecedentes que llevaron al Poder Legislativo a establecer en la Constitución la creación de un sistema de justicia para adolescentes?, ¿cuáles son las implicaciones de esta reforma constitucional para el tratamiento de este sector de la población? y ¿cuántos son y qué características tienen los menores infractores? El trabajo se encuentra dividido en tres capítulos, los cuales abordan de manera central cada una de estas interrogantes.

## Los modelos aplicados

A principios del siglo pasado no existía en México un derecho especial para menores, así como tampoco existían otras disciplinas especializadas en la niñez. Sin embargo, el conocimiento y la experiencia acumulados en varias partes del mundo propiciaron la construcción de una identidad propia para la infancia. Conforme transcurrió el siglo XX, la niñez se consolidó como un campo específico de estudio, en áreas como la medicina, la psicología, la pedagogía y, como veremos enseguida, en los ámbitos de la justicia y el derecho.<sup>2</sup>

En el caso de México, los especialistas en el tema coinciden en que se han aplicado tres diferentes modelos (penal, tutelar y de garantías), los cuales corresponden con diversas instituciones nacionales, así como con diversos tratados y acuerdos internacionales.

---

<sup>1</sup> Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1996, 27 de abril de 2006.

<sup>2</sup> Elena Azaola, “Posibilidades y límites de dos modelos de justicia para menores”, en *Memoria del Coloquio Multidisciplinario sobre Menores*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, Cuadernos del Instituto, núm. 1, 1996, disponible en [www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org) (fecha de consulta: junio de 2006).

### *El modelo penal*

Este modelo se empezó a aplicar en México entre 1920 y 1940, cuando se fundaron los tribunales para menores. El primero se estableció en San Luis Potosí y años más tarde, en 1928, el correspondiente al Distrito Federal.<sup>3</sup> Esta primera etapa permitió que niños y adolescentes quedaran fuera de tribunales y prisiones para adultos. Los antiguos internados correccionales, antes en manos de órdenes religiosas y patronatos de beneficencia, terminaron por traspasar sus funciones al ámbito del Estado. La tarea de educar y “corregir” a estos menores dejó de ser una obra filantrópica y se convirtió en una acción de justicia del Estado.<sup>4</sup>

En estos años también ocurrió un acontecimiento internacional relevante: el 26 de diciembre de 1924, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó la llamada “Declaración de los derechos del niño”, conocida también como “Declaración de Ginebra” (reformulada en 1959).<sup>5</sup>

Este documento estableció tres lineamientos para el tratamiento de los menores, que se siguen aplicando hasta la fecha: primero, los menores fueron definidos como personas con derecho a una protección especial; segundo, se estableció que deberán contar con los apoyos necesarios para desarrollarse de forma saludable; y tercero, se estipuló que las leyes promulgadas en la materia deberán considerar fundamentalmente el “interés superior del niño”.<sup>6</sup>

### *El modelo tutelar*

Este modelo tiene un momento decisivo en 1974, cuando se promulga la Ley que Crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal. El artículo primero transitorio de esta ley derogó los artículos 119 a 122 del Código Penal, los cuales comprendían el título denominado “delincuencia de menores”.

---

<sup>3</sup> Ruth Villanueva Castilleja, “Menores infractores: retrospectiva y prospectiva”, en *Criminalia, Revista de la Academia Mexicana de Ciencias Penales*, año LXVII, núm. 3, México, septiembre-diciembre de 2001, p. 11.

<sup>4</sup> Para un estudio más amplio sobre estos temas puede consultarse: Elena Azaola, *La institución correccional en México. Una mirada extraviada*, Siglo XXI Editores-CIESAS, México, 1990.

<sup>5</sup> El texto de esta declaración puede consultarse en Luis Rodríguez Manzanera, *Criminalidad de menores*, Porrúa, México, 2000, pp. 479-488.

<sup>6</sup> Véase particularmente el artículo segundo de esta declaración: *Ibid.*, p. 485.

Estos consejos tomaron como ejemplo los que ya existían en Morelos (1959) y Oaxaca (1964). La edad mínima para la minoría de edad se definió hasta los 18 años y se creó la figura de los consejeros, quienes imponían sanciones retributivas, “sustituían a los padres cuyas deficiencias educacionales fueran notorias y protegían las necesidades básicas del menor, entre otras cosas”.<sup>7</sup>

Con esta ley se pretendió, también, sustraer a los menores del derecho penal para incorporarlos al derecho tutelar. Sin embargo, una de las principales críticas fue el hecho de que los menores infractores se encontraban en un régimen de excepción. El Estado se erigió como el representante legítimo de sus intereses y confiscó una gran parte de sus derechos.

Los menores podían ser detenidos sin orden de aprehensión e incluso a solicitud de sus padres; no era necesario que ellos supieran de qué o quién los acusaba; prácticamente no tenían defensa ni podían apelar las resoluciones del Consejo; no existía un procedimiento formal en el cual se demostrara el supuesto ilícito o se admitieran pruebas de descargo; y, entre otras cosas, se les podía privar de la libertad por un periodo que no tenía relación con la supuesta falta cometida.<sup>8</sup> Por todo ello, el siguiente modelo puso énfasis en devolverles las garantías que habían perdido.

### *Modelo de garantías*

La ONU declaró a 1985 como el “Año internacional de la juventud”. El 26 de noviembre de ese año, la Asamblea General de este organismo ratificó las “Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores”, también conocidas como “Reglas de Beijing”.<sup>9</sup> Este documento contribuyó a definir la necesidad de contar con leyes e instituciones especializadas para la atención de los menores infractores, que al mismo tiempo que satisfagan las necesidades de justicia, respeten sus derechos como niños y hagan hincapié en el bienestar de los mismos.

---

<sup>7</sup> M. Alberto Martell Gómez, *Análisis penal del menor*, Porrúa, México, 2003, p. 8.

<sup>8</sup> Azaola, “Posibilidades y límites...”, *op. cit.*, p. 6.

<sup>9</sup> Las “Reglas de Beijing” pueden consultarse en Rodríguez, *Criminalidad de menores, op. cit.*, pp. 487-497.

Más adelante, la ONU adoptó el 20 de noviembre de 1989 la “Convención sobre los derechos del niño”, la cual fue ratificada y promulgada por México.<sup>10</sup> Esta Convención establece, por primera vez en el marco internacional, que se considerará como niño “a todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad” (artículo primero de la Convención).

También ratifica la obligación para los Estados adherentes de que en todas las medidas que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, concernientes a los niños, “una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño” (artículo tercero).

El artículo 40 está dedicado a las garantías mínimas y los procedimientos aplicables a los niños infractores, a los que se obligan los Estados adherentes a la Convención. Entre otras cosas estipula el principio de presunción de inocencia, la obligación de informar al inculcado sobre los cargos que se le imputan y la obligación de que la causa sea dirimida sin demora por una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial, en una audiencia equitativa conforme a la ley. En el Cuadro 1 es posible consultar los instrumentos aprobados por la ONU aplicables a los menores infractores.

La adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño, por parte de México, tuvo un impacto evidente en la aprobación y promulgación de dos nuevas leyes y una reforma constitucional, que en su conjunto adoptaron los lineamientos y principios que se desprenden de dicho instrumento. Este nuevo aparato legal y sus principales elementos fueron los siguientes:

a) Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal

En su artículo primero establece que tiene por objeto “reglamentar la función del Estado en la protección de los derechos de los menores, así como la adaptación social de aquellos cuya conducta se encuentra tipificada en las leyes penales federales y del Distrito Federal”.

---

<sup>10</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 25 de enero de 1991.

Cuadro 1

## Instrumentos internacionales vinculados a la protección de los menores infractores

<i>Instrumento</i>	<i>Situación jurídica</i>
Declaración de los derechos del niño (llamada también Declaración de Ginebra).	Su primera versión es de 1924, revisada en 1946 y reformulada en 1959, conforme a la resolución 1 386/XIV de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing).	Aprobadas por el VII Congreso sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Milán, Italia, 1985, ratificada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 96ª Reunión (26 de noviembre de 1985, resolución 40/33).
Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (directrices de Riad).	Adoptadas y proclamadas por la Asamblea General de la ONU en su resolución 45/112, del 14 de diciembre de 1990.
Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad.	Adoptadas por la Asamblea General de la ONU en su resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990.
Convención sobre los Derechos del Niño.	Adoptada en Nueva York el 20 de noviembre de 1989. Entró en vigor el 2 de septiembre de 1990. Para México, publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 25 de enero de 1991.

Fuente: Luis Rodríguez Manzanera, *Criminalidad de menores*, Porrúa, México, 2000, pp. 479-650 (esta obra contiene los textos completos de dichos instrumentos).

Esta norma mantiene en vigor la figura de los consejos de menores, de los cuales regula su estructura y funcionamiento y estipula que éstos son competentes para conocer la conducta de las personas mayores de 11 y menores de 18 años. Entró en vigor a finales de 1991 y sustituyó a la de 1974.<sup>11</sup>

*b) Reforma al artículo 4 de la Constitución*

Esta modificación constitucional inició su proceso legislativo durante 1999 y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de abril de 2000. Esta reforma tuvo el propósito de hacer explícito el reconocimiento de los derechos de la niñez, elevarlos a rango constitucional y establecer el deber de los padres de preservar estos derechos y del Estado de proveer lo necesario para el pleno ejercicio de los mismos.

*c) Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*

Esta ley se publicó el 29 de mayo de 2000, entró en vigor un día después y se propuso como objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto

<sup>11</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 1991.



de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. El artículo 2 diferencia entre aquellos considerados como niños y los que son adolescentes. Los primeros, según el artículo 2, son aquellos de hasta 12 años y los segundos los que tienen desde 12 años cumplidos y hasta 18 incumplidos.

También incluye un título denominado del “debido proceso en caso de infracción a la ley penal”, en el cual se hicieron ley los lineamientos definidos por las reglas e instrumentos impulsados por la ONU.<sup>12</sup>

El tránsito del modelo tutelar al de garantías ha tenido un fuerte impacto en la ciencia del derecho penal. Actualmente todo estudio de esta rama, así como de sus teorías (ley penal, delito, pena y procedimiento), excluye sistemáticamente lo referente a la realización de conductas por parte de los menores de edad, con base en que éstos no cometen delitos.

De tal manera que se ha producido un cambio en el lenguaje, aceptado de manera casi unánime en la literatura y por los profesionales especializados: se habla de *infracción* en lugar de *delito*, *consejo de menores* en lugar de *tribunal de menores*, *consejeros* en lugar de *jueces*, *procedimientos* en lugar de *proceso*, *medida de tratamiento* en lugar de *pena*, *centros de tratamiento* en lugar de *centros de rehabilitación*.<sup>13</sup>

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido dos criterios, en los cuales señala que la ley penal no puede aplicarse a los menores de 18 años, pues a éstos sólo se les pueden aplicar medidas tutelares y educativas y que dichas medidas no pueden considerarse jurídicamente como penas.<sup>14</sup>

## La reforma constitucional de 2005

En el Cuadro 2 puede consultarse el párrafo cuarto del artículo 18 constitucional, antes y después de las adiciones realizadas entre 2005 y 2006. Tal como lo señala el dictamen elaborado en el Senado de la República para esta reforma, en la Constitución no era obligatoria la existencia de un sistema de justicia integral y

---

<sup>12</sup> Un resumen de estas normas puede consultarse en Joel Francisco Jiménez García, *Derechos de los niños*, 2ª. ed., Cámara de Diputados, UNAM, México, 2001, pp. 44-48.

<sup>13</sup> Andrés Linares Carranza, “Atención integral del menor infractor: aspectos jurídicos”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, disponible en [www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org) (fecha de consulta: junio de 2006).

<sup>14</sup> Véase Jiménez, *Derechos de los niños*, *op. cit.*, p. 48.

específico para los adolescentes, lo cual originó --señala el dictamen-- que “los sistemas de tratamiento para menores infractores que se aplican en la república mexicana, incurran en diversas irregularidades y violaciones de los derechos humanos de los sujetos a los que se dirigen”.<sup>15</sup>

**Cuadro 2**  
**Comparación del artículo 18 constitucional, en lo referente a la justicia para adolescentes,**  
**antes de la reforma publicada el 12 de diciembre de 2005**

<i>Texto anterior</i>	<i>Texto actual</i>
<p>La federación y los gobiernos de los estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.</p>	<p>La federación, los estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.</p> <p>La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.</p> <p>Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.</p>

Fuente: Cámara de Diputados, *Marco jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, septiembre de 2004, p. 23 y *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, versión actualizada disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: 19 de mayo de 2006).

En la reforma al artículo 18 constitucional es posible identificar una doble vertiente de resultados. Por un lado, los adolescentes tienen ahora una

---

<sup>15</sup> Senado de la República, “Dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; y de Estudios Legislativos Segunda”, que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo cuarto y se adicionan los párrafos quinto, sexto y séptimo, recorriéndose en su orden los restantes del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta parlamentaria*, núm. 103, 31 de marzo de 2005.

responsabilidad clara ante la ley y, por otra parte, se hace obligatorio para toda la federación la creación de un sistema de protección de sus derechos.

Por lo que se refiere a las nuevas responsabilidades, el dictamen del Senado señala que “se pasa de la consideración general del menor inimputable (de 0 a 18 años) a la del adolescente responsable (de 12 a 18 años)”.<sup>16</sup> También se hace explícito que el internamiento será aplicable únicamente a los mayores de 14 años y sólo para aquellos que incurran en conductas antisociales consideradas graves.

Por lo que toca a las normas de protección, habría que destacar que se hace explícito todo un sistema de garantías: garantía de independencia: al precisar que los tribunales no deberán pertenecer al ejecutivo; de responsabilidad, al establecer la especialización de los tribunales, instituciones y autoridades competentes; garantías sustantivas, pues el Estado renuncia a la posibilidad de aplicar la ley penal a menores de 18 años, pero estipula la creación de un sistema de justicia que busca la recuperación del adolescente; garantías procesales, al señalar explícitamente la necesidad de observar un “debido proceso legal” e incluir la posibilidad de la “justicia alternativa”; y, por último, garantías de ejecución, pues establece un amplio espacio para que psicólogos, pedagogos y trabajadores sociales contribuyan a la recuperación de los adolescentes.<sup>17</sup>

Esta doble vertiente significa, a decir de dos especialistas, que estamos frente a un sistema que no es parte de la justicia penal y que incluso podría desarrollarse a partir de otros modelos. “Sería un error --afirma Luis Rodríguez Manzanera-- basarnos en un modelo de justicia penal”.<sup>18</sup>

Ruth Villanueva destaca tres aspectos del texto constitucional que obligan a desarrollar un sistema diferente al penal: uno, el hecho de que en la Constitución se afirme que este sistema se aplicará a “quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales”, lo cual no significa que estemos hablando de delitos; dos, las reglas e instrumentos de la ONU hablan de especialización, por lo que no podemos hablar de derecho ni de jueces penales; y

---

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> Luis González Placencia, intervención en la mesa redonda “Justicia para menores: ¿estamos mejor que antes?”, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, D.F., 23 de mayo de 2006.

<sup>18</sup> Luis Rodríguez Manzanera, intervención en la mesa redonda “Justicia para menores...”, véase *supra*.

tres, el artículo 18 constitucional no habla de penas, sino de medidas de orientación, protección y tratamiento.<sup>19</sup>

Luis González Placencia no comparte la idea de que el texto constitucional implique dos sistemas diferentes. Sobre este tema ha señalado que “aun cuando el texto del nuevo artículo 18 no le llama claramente por su nombre, en los hechos establece las bases para que las legislaturas locales y federales emitan leyes de responsabilidad penal para adolescentes”.<sup>20</sup>

Pese a este desacuerdo, González Placencia destaca los problemas que esta reforma constitucional vino a resolver, y que implican la revisión de las leyes así como de los procedimientos, estatales y federales, que se aplican en la materia.

- i) El problema de la indeterminación de la edad de imputabilidad penal, pues hoy existen en las legislaturas locales diversos límites. La reforma deja claro que este límite debe situarse en los 18 años.
- ii) El problema de la edad mínima de intervención del Estado, que ahora quedó fijada en 12 años.
- iii) El problema relacionado con la aplicación de medidas que, bajo la denominación que sea, suponen la privación de libertad a niños y adolescentes, al establecer una franja para que esto ocurra sólo a quienes tienen entre 14 y 18 años.
- iv) El problema de la dependencia actual de quien acusa, quien juzga y quien defiende, al plantear expresamente la independencia entre juez y acusador.<sup>21</sup>

## Menores infractores

### *Dimensión y distribución nacional*

De acuerdo con la información correspondiente a 2004, en todo el país fueron remitidos a los consejos de menores un total de 46 277 personas. De ellas, como se observa en el Cuadro 3, casi 90% fueron hombres y 10% mujeres. Aunque en algunas entidades los registros correspondientes no especifican el sexo o la edad del menor, es posible señalar que prácticamente la mitad se encuentran en un rango de entre 15 y 18 años.

---

<sup>19</sup> Ruth Villanueva, intervención en la mesa redonda “Justicia para menores: ¿estamos mejor que antes?”, véase *supra*.

<sup>20</sup> Luis González Placencia, “Justicia penal para adolescentes en conflicto con la ley penal”, en *Iter criminis*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, tercera época, núm. 3, México, enero-febrero 2006, p. 107.

<sup>21</sup> *Idem*.

Esta distribución es muy similar a la reportada para 2002. En este año, los varones fueron 94%; los menores de 11 años 0.25%; de 11 a 15 años 41% y entre 16 y 18 años 59%.<sup>22</sup> Para el 2000 el total de menores puestos a disposición de los Consejos de Menores fue de 40 545, por lo que la cifra de 2004 representó un incremento de 14% en cuatro años.<sup>23</sup>

**Cuadro 3**  
**Menores infractores ingresados a los Consejos Tutelares**  
**en las entidades federativas 2004**

	<i>10 años</i>	<i>11 a 14 años</i>	<i>15 a 18 años</i>	<i>No especificado</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentajes</i>
Hombres	398	7 053	21 588	12 279	<b>41 318</b>	89.3%
Mujeres	43	1 148	2 234	1 036	<b>4 461</b>	9.6%
No especificado	0	38	236	224	<b>498</b>	1.1%
Total	441	8 239	24 058	13 539	<b>46 277</b>	100.0%
Porcentajes	1.0%	17.8%	52.0%	29.3%	100.0%	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), Anuarios estadísticos de cada una de las entidades federativas, 2005, disponible en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: junio de 2006).

En el Cuadro 4 es posible observar la distribución de los menores infractores en todo el país, de acuerdo con la entidad federativa. Destaca, en primer lugar, la tasa tan alta (621 por cada 100 mil habitantes) que tiene Baja California. Además, es la entidad que tiene el mayor número de casos. En dicho estado se concentra una tercera parte de todos los menores infractores del país.

Para el resto de las entidades federativas, es posible identificar tres niveles, según las tasas de incidencia. Con un nivel alto, con tasas de entre 82 y 112, se encuentran cinco entidades: Zacatecas, Nuevo León, Chihuahua, Colima y Querétaro. Como se puede observar, tres de estas entidades pertenecen a la zona norte del país.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Ruth Villanueva Castilleja, "Menores infractores y seguridad pública", en Pedro José Peñaloza (coord.), *Seguridad pública*, Porrúa, México, 2005, p. 812.

<sup>23</sup> María de Lourdes Pérez Medina y Alfredo López Martínez, "Interpretación estadístico-criminológica del Registro Nacional de Menores Infractores", en *Criminalia*, Revista de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, año LXVII, núm. 3, México, sep-dic-2001, p. 95.

<sup>24</sup> Estos niveles se obtienen al calcular la diferencia entre la tasa más alta y la más baja y luego dividir dicha diferencia entre tres. La cantidad obtenida se utiliza para obtener rangos, al sumar sucesivamente a partir de la tasa más baja.

Con un nivel de incidencia media, con tasas de entre 48 y 64 menores infractores por cada 100 mil habitantes, se ubicaron siete entidades. Como se puede observar en el Cuadro 4, excepto por Jalisco, Distrito Federal y Campeche, en este grupo también predominan las entidades del norte del país.

Por último, con un nivel de incidencia bajo se ubicaron 12 estados, con tasas de entre 2 y 38 menores infractores por cada 100 mil habitantes. En estas entidades se distribuye 20% de los casos. En este grupo sobresale Tlaxcala, con sólo 22 menores remitidos a su consejo estatal.

Cuadro 4  
Menores infractores ingresados a los consejos tutelares,  
según entidad federativa y tasas por cada 100 mil habitantes, 2004

<i>Entidad</i>	<i>Menores infractores</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>	<i>Tasa por cada 100 mil habitantes</i>	<i>Nivel</i>
Baja California	15 448	33.4	33.4	621.1	Alta
Zacatecas	1 522	3.3	36.7	112.4	Alta
Nuevo León	3 562	7.7	44.4	92.9	Alta
Chihuahua	2 827	6.1	50.5	92.6	Alta
Colima	451	1.0	51.5	83.1	Alta
Querétaro	1 161	2.5	54.0	82.7	Alta
Baja California Sur	275	0.6	54.6	64.9	Alta
Tamaulipas	1 722	3.7	58.3	62.5	Alta
Jalisco	3 853	8.3	66.6	60.9	Alta
Sonora	1 222	2.6	69.3	55.1	Alta
Campeche	340	0.7	70.0	49.2	Alta
Distrito Federal	4 219	9.1	79.1	49.0	Alta
Agascalientes	457	1.0	80.1	48.4	Alta
Morelos	602	1.3	81.4	38.7	Alta
Tabasco	645	1.4	82.8	34.1	Alta
Chiapas	1 136	2.5	85.2	29.0	Media
San Luis Potosí	594	1.3	86.5	25.8	Media
Sinaloa	511	1.1	87.6	20.1	Media
Quintana Roo	176	0.4	88.0	20.1	Media
Hidalgo	445	1.0	89.0	19.9	Media
Nayarit	164	0.4	89.3	17.8	Media
Guerrero	461	1.0	90.3	15.0	Media
Estado de México	1 802	3.9	94.2	13.8	Media
Coahuila	246	0.5	94.8	10.7	Media
Puebla	531	1.1	95.9	10.5	Media
Michoacán	414	0.9	96.8	10.4	Media
Durango	145	0.3	97.1	10.0	Baja
Oaxaca	344	0.7	97.9	10.0	Baja
Yucatán	155	0.3	98.2	9.3	Baja
Guanajuato	417	0.9	99.1	8.9	Baja
Veracruz	408	0.9	100.0	5.9	Baja
Tlaxcala	22	0.0	100.0	2.3	Baja
Total	46 277	100.0			

Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), Anuarios estadísticos de cada una de las entidades federativas, 2005, disponibles en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: junio de 2006).

Habría que mencionar que debido a lo reciente de la reforma al artículo 18 constitucional, las legislaturas locales están en proceso de actualizar su marco jurídico correspondiente, por lo que la información descrita anteriormente proviene de normas e instituciones que aplicaron diversos criterios.

Por ejemplo, por lo que toca a la edad penal, como se observa en el Cuadro 5, en 15 entidades la edad mínima era de 9 a 11 años, en tanto que en el resto de las entidades existían otros tres criterios. Por lo que respecta a la edad máxima, 19 entidades la tenían establecida en 18 años, en 12 estados en 16 y una en 17 años.

**Cuadro 5**  
**Criterios establecidos en las legislaciones locales respecto a las edades mínima y máxima de competencia para el tratamiento de menores infractores 2002**

<i>Edad mínima de competencia</i>	<i>Número de entidades</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Edad máxima de competencia</i>	<i>Número de entidades</i>	<i>Porcentaje</i>
<i>6 a 8 años</i>	4	13%	<i>18 años</i>	19	59%
<i>9 a 11 años</i>	15	47%	<i>17 años</i>	1	3%
<i>12 a 14 años</i>	7	22%	<i>16 años</i>	12	38%
<i>No específica edad mínima</i>	6	18%	--	--	--

Fuente: María de Lourdes Pérez Medina y Alfredo López Martínez, "Interpretación estadístico-criminológica del Registro Nacional de Menores Infractores", en *Criminalia*, Revista de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, año LXVII, núm. 3, México, sep-dic-2001, p. 95.

En cuanto a las causas por las cuales los menores son remitidos a los consejos tutelares, en siete entidades las autoridades sólo intervenían en los casos de transgresiones a las leyes penales (Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Nayarit, Oaxaca, Tamaulipas y Sinaloa); en otras 21 entidades dichas autoridades tenían competencia para conocer de faltas a los bandos de policía y buen gobierno y en otros 19 estados se incluía la posibilidad de intervención en los casos de menores en estado de peligro.<sup>25</sup>

En México existen 157 instituciones para la atención de menores infractores, de las cuales 41 son jurisdiccionales, 55 centros con población interna que combinaban funciones de diagnóstico y tratamiento interno y más de 61 con

---

<sup>25</sup> *Idem.*

funciones mixtas de tratamiento externo, jurisdiccionales o de control administrativo de centros.<sup>26</sup>

### *Características sociales*

La información disponible para el Distrito Federal permite un periodo de observación de 24 años. Hay que advertir que en 1992, con la entrada en vigor de una nueva ley federal, fueron excluidos de las estadísticas quienes habían cometido faltas administrativas y casos en peligro, lo que ocasionó una disminución del número de registros. En la Gráfica 1 se puede observar dicha reducción y también que a partir del 2000 se inició una clara tendencia al alza, lo que significó para el 2004 un crecimiento de más de 50 por ciento.

Algunos autores sostienen que el número de menores infractores no sólo ha crecido en cantidad, sino que también en su interacción con la delincuencia organizada. En los años ochenta, las causas asociadas a este fenómeno eran la marginación económica y cultural, así como la deserción escolar, familiar y laboral. Las conductas de estos menores era fundamentalmente una respuesta agresiva contra el mundo de los adultos. Pero a partir de los años noventa los menores infractores interactúan cada vez en mayor medida con el crimen organizado, planean con mayor amplitud los objetivos de su conducta y asumen un mayor liderazgo.<sup>27</sup>

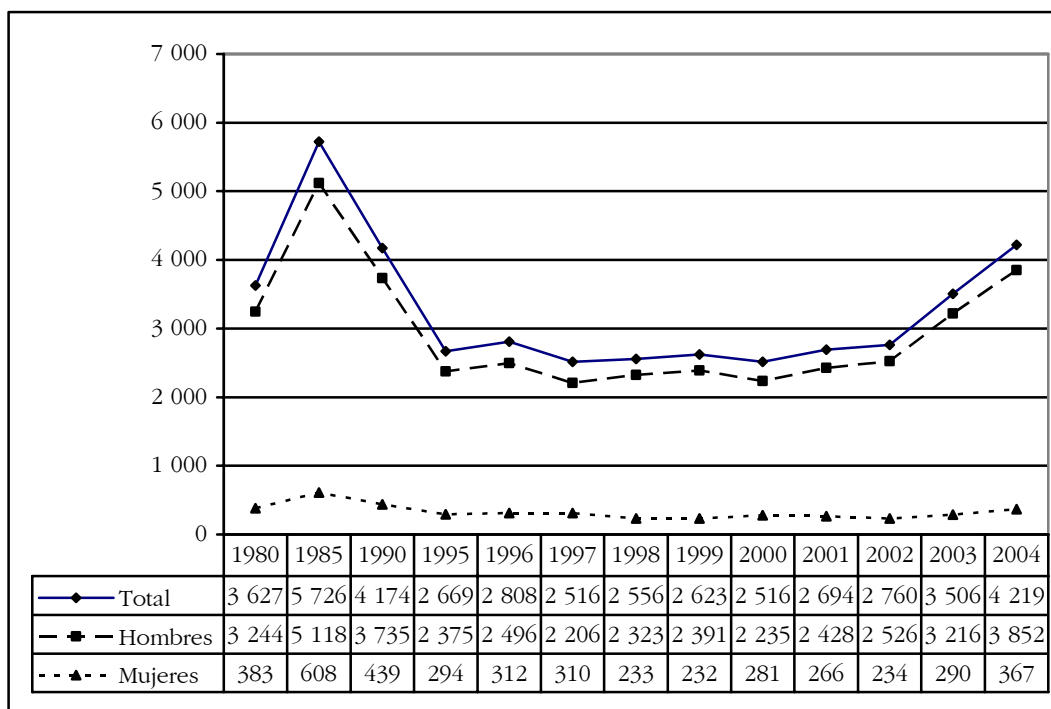
---

<sup>26</sup> Villanueva, "Menores infractores y seguridad pública", en Peñaloza (coord.), *Seguridad Pública, op. cit.*, p. 812.

<sup>27</sup> Correa, "Análisis criminológico en materia...", en *Criminalia, op. cit.*, p. 82.



Gráfica 1  
Menores puestos a disposición del Consejo de Menores para el Distrito Federal, según sexo  
(años seleccionados de 1980 a 2004)



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal, Consejo de Menores, disponible en INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2005, disponible en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 19 de junio de 2006).

Lo anterior no significa que sea necesario asumir una actitud más represiva. Como se observará a continuación, los datos disponibles señalan que los menores infractores, en general, adolecen de serios rezagos sociales.

En el Cuadro 6 se observa que siete de cada diez menores infractores en el Distrito Federal se encuentran en un rango de entre 16 y 18 años de edad. Sin embargo, su promedio de escolaridad es bajo para su edad, pues 85% sólo cuenta con primaria o secundaria y únicamente una décima parte tiene estudios de preparatoria o carrera técnica (Cuadro 7).

Un estudio dedicado a analizar las cifras correspondientes a 2002 encontró que casi una tercera parte eran desocupados o subempleados (sin trabajo ni escuela) y la mitad, que contaba con alguna ocupación, era de baja remuneración (ayudantes o similares, empleado u oficinista, obrero o comercio informal).<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Pérez y López, "Interpretación estadístico-criminológica...", *op. cit.*, p. 103.

Cuadro 6  
Menores puestos a disposición del Consejo de Menores en el Distrito Federal, según edad (años seleccionados de 1985-2004)

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>11 años</i>	<i>12 años</i>	<i>13 años</i>	<i>14 años</i>	<i>15 años</i>	<i>16 años</i>	<i>17 años</i>	<i>18 años</i>	<i>Otros</i>
1985	5 726	46	116	230	465	950	1 516	2 222	114	67
1990	4 174	51	94	201	333	653	1 115	1 605	68	54
1995	2 669	13	37	96	214	405	662	1 085	157	0
1996	2 808	24	58	114	222	459	741	1 101	89	0
1997	2 516	20	48	100	249	405	643	966	85	0
1998	2 556	21	56	123	182	425	640	989	120	0
1999	2 623	21	67	115	270	442	659	942	107	0
2000	2 516	17	51	98	229	429	672	937	83	0
2001	2 694	9	45	89	249	471	717	1 043	71	0
2002	2 760	5	32	99	210	399	709	1 197	109	0
2003	3 506	14	47	120	234	495	947	1 531	118	0
2004	4 219	17	62	149	312	617	1 037	1 901	124	0
Promedio 1985-2004	3 261	22	60	127	263	504	828	1 282	124	50
Porcentajes 1985-2004	100	0.7	1.9	3.9	8.1	15.5	25.4	39.3	3.8	1.5

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal, Consejo de Menores, disponible en INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2005, disponible en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 19 de junio de 2006).

Cuadro 7  
Menores puestos a disposición del Consejo de Menores en el Distrito Federal, según grado escolar (años seleccionados de 1985 a 2004)

<i>Años</i>	<i>Total</i>	<i>Analfabetas</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Carrera técnica</i>	<i>Preparatoria</i>	<i>No especificado</i>
1985	5 726	135	2 080	2 332	76	766	337
1990	4 174	86	1 631	1 942	0	395	120
1995	2 669	82	1160	1157	15	255	0
1996	2 808	74	1169	1234	29	302	0
1997	2 516	67	1 036	1 137	18	253	5
1998	2 556	67	1 107	1 181	8	186	7
1999	2 623	87	1 109	1 199	6	222	0
2000	2 516	68	939	1 207	20	282	0
2001	2 694	62	1 166	1 209	22	235	0
2002	2 760	70	1 018	1 379	34	255	4
2003	3506	106	1 375	1 618	43	357	7
2004	4 219	150	1 573	2 006	50	435	5
Promedio 1985-2004	3 231	88	1 280	1,467	27	329	40
Porcentaje 1985-2004	100	2.7	39.6	45.4	0.8	10.2	1.3

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal, Consejo de Menores, INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2005, disponible en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 19 de junio de 2006).

En el Cuadro 8 es posible observar que durante el periodo 1985-2004, tres de cada cuatro acusaciones en contra de los menores fueron por robo, daño en propiedad ajena y tentativa de robo. Los bajos niveles escolares, sumado a escasos ingresos, parecen confluír para que los menores perciban a la delincuencia como una oportunidad para mejorar su situación, como una opción de desarrollo en un entorno en el cual no han encontrado los caminos adecuados para integrarse plenamente a su sociedad.

Cuadro 8  
Menores puestos a disposición del Consejo de Menores en el Distrito Federal, según tipo de infracción  
(años seleccionados de 1985-2004)

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Robo</i>	<i>Daños en propiedad ajena</i>	<i>Tentativa de robo</i>	<i>Violación</i>	<i>Lesiones</i>	<i>Allanamiento de morada</i>	<i>Homicidio</i>	<i>Delitos contra la salud</i>	<i>Privación ilegal de la libertad</i>	<i>Tentativa de violación</i>	<i>Otras causas</i>
1985	5 726	2 364	364	58	139	241	266	143	18	12	24	2 097
1990	4 174	1 620	303	73	127	113	122	111	24	0	37	1 644
1995	2 669	1 650	393	96	57	95	22	61	23	33	13	226
1996	2 808	2 079	233	106	123	35	13	66	22	35	4	92
1997	2 516	1 902	194	114	103	52	5	55	15	4	4	68
1998	2 556	1 950	150	105	91	70	21	69	11	8	6	75
1999	2 623	2 017	125	130	108	55	27	55	14	11	7	74
2000	2 516	1 986	129	93	101	40	20	39	10	4	1	93
2001	2 694	1 998	70	166	85	93	50	54	17	17	11	133
2002	2 760	1 950	110	107	90	109	80	61	12	28	6	207
2003	3 506	2 669	125	118	125	66	89	85	9	5	2	213
2004	4 219	3 335	120	144	42	53	93	63	6	10	3	350
Promedio 1985-2004	3 231	2 127	193	109	99	85	67	72	15	14	10	439
% 1985-2004	100	65.8	6.0	3.4	3.1	2.6	2.1	2.2	0.5	0.4	0.3	13.6

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal, Consejo de Menores, disponible en INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2005, disponible en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 19 de junio de 2006).