

Justicia especializada para adolescentes

Efrén Arellano Trejo

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Documento de Trabajo número 7
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

Justicia especializada para adolescentes

Efrén Arellano Trejo

Presentación

En diciembre de 2005 fue reformado el artículo 18 de la Constitución. Con esta reforma, la federación, los estados y el Distrito Federal quedaron obligados a establecer, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia aplicable a los menores infractores. La mayoría de los congresos locales han actualizado ya sus respectivas leyes. Sin embargo, en el ámbito federal este proceso está inconcluso.

Como se verá más adelante, organismos nacionales e internacionales han expresado la necesidad de poner en marcha este sistema, así como de contar con los recursos presupuestales y el marco legal que garantice su adecuado funcionamiento. Durante la pasada legislatura el Senado envió a la Cámara de Diputados una minuta, con proyecto de decreto, que entre otras cosas crea la Ley Federal de Justicia para Adolescentes. De tal manera que una de las tareas de la LX Legislatura será conocer y analizar el proyecto enviado por el Senado, valorar sus propósitos, evaluar la forma en que se propone aterrizar los lineamientos constitucionales y, entre otras cosas, conocer diversas iniciativas.

Este documento tiene el objetivo de analizar el impacto que tendrá la reforma al artículo 18 constitucional sobre las leyes e instituciones dirigidas a la atención de menores infractores y realizar una descripción y un primer análisis del proyecto de ley aprobado en el Senado.

Para alcanzar dicho propósito, esta investigación consta de tres secciones. En la primera de ellas se ofrece una explicación de los cambios conceptuales que introdujo en el mundo la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN), que explica en gran medida la reforma constitucional en la materia.

En la segunda sección se ofrece, principalmente, una descripción socio-demográfica de los menores infractores en México, así como un análisis de las

principales infracciones a la ley que cometen. El objetivo de este apartado es conocer al sector de la población al que están dirigidos los lineamientos derivados de la CDN.

El tercer apartado ofrece una descripción del contenido de la reforma al artículo 18 constitucional, con la cual se adoptaron de manera explícita los lineamientos derivados de la Convención. Posteriormente se presenta un balance del impacto institucional que dicha reforma tendrá en México, tomando como eje de análisis la minuta enviada por el Senado, con el proyecto para crear la Ley Federal de Justicia para Adolescentes.

Modelos de atención para menores infractores

Los sistemas de justicia para adolescentes están cambiando. El acontecimiento que desató dicha mudanza fue la adopción de la ONU, en 1989, de la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual constituyó un parteaguas en materia de derechos humanos, debido a que introdujo cambios sustanciales en la forma de concebir los derechos de los niños.¹

Este tratado significa la conclusión de un esfuerzo iniciado por la ONU desde 1924 (Cuadro 1). A partir de la Convención, los niños, definidos como los menores de 18 años, dejaron de ser receptores pasivos de derechos, para ser concebidos en la ley como personas con derechos y obligaciones, según su grado de madurez y desarrollo. La CDN ha significado, para los países que la han aplicado o introducido en sus respectivas legislaciones, cambios significativos en la relación entre niños y adultos.²

Para el caso de aquellos menores que se supone han infringido la ley, la Convención establece (art. 40) que éstos deben ser tratados de acuerdo con su edad, fomentar en ellos el sentido de la dignidad, alentar su reintegración y procurar que asuman una función constructiva en la sociedad. Además, los Estados parte se

¹ 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 *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991. Versión electrónica oficial disponible en www.unhchr.ch (fecha de consulta: septiembre de 2006).

² Verónica Navarro, *El principio de intervención mínima. El tratamiento en externación y la reiterancia infractora. El caso del Distrito Federal*, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Seguridad Pública, México, 2005, p. 41.

obligan a fortalecer el respeto hacia los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros.

Antes de la Convención los menores de edad eran considerados inimputables y, por tanto, no susceptibles de sanciones penales, sino merecedores de medidas tutelares, diseñadas supuestamente para su beneficio, ya sea porque cometieron una infracción a la ley o por encontrarse en situaciones “de peligro moral o material”.³

Cuadro 1
Instrumentos internacionales para la protección de menores infractores*

<i>Instrumento</i>	<i>Situación jurídica</i>	<i>Principales características</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.	Es un primer documento, de carácter enunciativo.
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).	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.
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.	En ellas se estableció que la prevención de la delincuencia juvenil es parte esencial en la prevención del delito en la sociedad, así como en la importancia de atender de manera especial a los jóvenes que se encuentran en riesgo social.
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.	Marco de referencia para los responsables de la administración del sistema de justicia de menores.
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.	Instrumento jurídicamente vinculante, por lo que los Estados parte están obligados a armonizar su derecho interno y a realizar las reformas conducentes para dar cumplimiento pleno a los derechos reconocidos en ella.

* La Convención de los Derechos del Niño significó un proceso de 75 años, realizado por la ONU a favor de la infancia. Los siguientes instrumentos internacionales constituyen parte de este proceso, dedicado a la atención de menores infractores.

Fuente: Luis Rodríguez Manzanera, *Criminalidad de menores*, Porrúa, México, 2000, pp. 479-650.

³ Elías Carranza y Rita Maxera, “La justicia penal de menores de edad en los países de América Latina”, en Autores varios, *Derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes*, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, México, 2006, p. 85.

Desde la perspectiva de este último modelo (denominado “tutelar”, de “situación irregular” o “asistencialista”), los menores eran considerados como objetos de protección, pero al mismo tiempo como seres incompletos o incapaces. Bajo estos argumentos, paradójicamente, a estos niños no se les reconocían los derechos que tienen los adultos. Peor aún, no tenían derecho a que se les siguiera un proceso con todas las garantías; la decisión de privarlos de su libertad no dependía del hecho cometido o la supuesta infracción en que incurrieron, sino de que a estos niños se les diagnosticara en “estado de riesgo” o “situación irregular”.⁴

Para el caso de México, el sistema tutelar tiene un momento decisivo en 1974, cuando se promulga la Ley que Crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal (vigente hasta 1991). 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”.

Estos consejos tomaron como ejemplo los que ya existían en Morelos (1959) y Oaxaca (1964). La edad penal 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”.⁵ Con esta ley se sustrajo a los menores del derecho penal para incorporarlos al derecho tutelar. Sin embargo, una de sus principales deficiencias 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 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

⁴ Mary Bellof, “Estado de avance de la adecuación de la legislación nacional y provincial a la Convención sobre los Derechos del Niño en Argentina. Tendencias y perspectivas”, separata del Foro de Legisladores Provinciales por los Derechos del Niño y la Adolescencia, Salta, 1998; y “Los derechos del niño en la Nación y en las provincias argentinas”, en Mary Bellof (dir.), *Los derechos del niño en las provincias argentinas*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2004, en prensa.

⁵ M. Alberto Martell Gómez, *Análisis penal del menor*, Porrúa, México, 2003, p. 8.

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.⁶

Estas deficiencias no eran exclusivas de México, sino que se encontraban diseminadas en gran parte del mundo. Por ello, los especialistas en el tema coinciden en señalar que la CDN significó el desmantelamiento paulatino del modelo “tutelar” para la atención de los menores infractores y la construcción de uno “garantista”, cuya característica distintiva es la creación de instituciones y políticas especializadas para la atención y reintegración de estos menores.

¿Cuál es la situación de México en esta transformación de alcance mundial? Nuestro país terminó el proceso de adopción de la Convención en 1991. Ese mismo año expidió la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; la cual 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”.⁷

Esta norma mantiene en vigor la figura de los Consejos de Menores, de los cuales regula su estructura y funcionamiento y estipula que 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.

En el año 2000 México reformó el artículo 4 de la Constitución para elevar a rango constitucional los derechos de la niñez (alimentación, salud, educación y sano esparcimiento);⁸ y expidió la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.⁹

Esta ley define como niños a las personas menores de 12 años y como adolescentes a quienes tienen entre 12 y 18 años de edad. El título cuarto de

⁶ 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, México, Cuadernos del Instituto, núm. 1, 1996, p. 6 disponible en www.bibliojuridica.org (fecha de consulta: junio de 2006).

⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 1991.

⁸ *Ibid.*, 7 de abril de 2000.

⁹ *Ibid.*, 29 de mayo de 2000.

esta ley se denomina “del derecho al debido proceso en caso de infracción a la ley penal”, en el cual se recogen los lineamientos que establece la Convención en la materia. Entre otras cosas, determina que los menores tendrán derecho a las garantías de audiencia, defensa y procesales que reconoce la Constitución y que se crearán instituciones y autoridades específicas, como ministerios públicos y jueces especializados.

Pese a estos esfuerzos, dichas garantías e instituciones no existen en todo el país o no funcionan de acuerdo con los lineamientos a que México se comprometió al adoptar la CDN.¹⁰ Por ello, a finales de 2005 se reformó el artículo 18 constitucional para establecer explícitamente la obligación de la federación y de todas las entidades federativas de instituir, 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 12 años cumplidos y menos de 18 años de edad”.¹¹ Es decir, un sistema de justicia para adolescentes. Los niños (menores de 12 años), según lo estableció esta reforma constitucional, “sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social”.

Tal como lo señala el dictamen del Senado de la República elaborado para realizar esta reforma, en la Constitución no era obligatoria la existencia de un sistema de justicia integral y específico para los adolescentes, lo cual originó 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”.¹²

¹⁰ En opinión de la entonces diputada Angélica de la Peña, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes no garantiza el tránsito hacia la construcción de un sistema de justicia que atienda las necesidades específicas de los menores. Véase Cámara de Diputados, *Boletín de prensa*, núm. 2370, 13 de noviembre de 2005, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: agosto de 2006).

¹¹ *Diario Oficial de la Federación*, 12 de diciembre de 2005.

¹² 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.

Menores infractores: dimensión y características sociales

¿Es posible que el tipo de infracciones en que están involucrados y las características sociodemográficas de los menores infractores justifiquen o sean compatibles con la aplicación de los lineamientos establecidos por la CDN? Las evidencias teóricas y empíricas recabadas durante esta investigación parecen dar una respuesta afirmativa: la conducta de los menores infractores obedece fundamentalmente a un contexto social desfavorable, donde prevalece la marginación y la vulnerabilidad, así como la falta de oportunidades, principalmente de educación. Además, como se mostrará en seguida, la mayoría de sus infracciones a la ley están asociadas al robo (de sobrevivencia u ocasional) y sólo una minoría son violentas o están vinculadas a delitos graves (como delincuencia organizada o agresiones contra la integridad de las personas).

Universo de trabajo: número de menores infractores

Durante 2005, un total de 61 mil 741 menores fueron puestos a disposición del Ministerio Público (MP). De éstos, 50% fue sujeto a algún procedimiento y sólo 37% fue encontrado responsable. Es decir, como se observa en el Cuadro 1, casi 23 mil menores en todo el país fueron remitidos a algún centro para su tratamiento. Respecto a 2004, la cifra de aquellos que fueron remitidos al MP tuvo un crecimiento de casi 6%; en tanto que el número de aquellos que fueron encontrados responsables se incrementó 1.6%.

Cuadro 2
Menores puestos a disposición del MP a nivel nacional
y situación jurídica posterior (2004-2005)

<i>Año</i>	<i>(1)</i> <i>A</i> <i>disposición</i> <i>del MP</i>	<i>(2)</i> <i>Sujetos a</i> <i>procedimiento</i>	<i>% de (2)</i> <i>respecto a</i> <i>(1)</i>	<i>(3)</i> <i>Responsables,</i> <i>en resolución</i> <i>definitiva</i>	<i>% de (3)</i> <i>respecto a</i> <i>(1)</i>
2004	58 356	29 443	50.5%	22 615	38.8%
2005	61 741	31 005	50.2%	22 983	37.2%

Fuente: Verónica Navarro, secretaria técnica del Consejo de Menores, Secretaría de Seguridad Pública, datos proporcionados para esta investigación.

El Cuadro 3 muestra el desglose de menores infractores según el tipo de tratamiento aplicado. Poco más de 9 600 estaban internados, cifra que significó un incremento de 15% respecto a lo observado en 2004; en tanto que 9 840 estaban sujetos a tratamiento externo, lo que significó una reducción de 7 por ciento.

Cuadro 3
Tipo de tratamiento para menores infractores
a nivel nacional (2004-2005)

<i>Año</i>	<i>Responsables, en resolución definitiva</i>	<i>Tratamiento interno</i>	<i>Tratamiento externo</i>	<i>Otras medidas</i>
2004	22 615	8 433	10 571	3 611
2005	22 983	9 674	9 840	3 469

Fuente: Verónica Navarro, secretaria técnica del Consejo de Menores, Secretaría de Seguridad Pública, datos proporcionados para esta investigación.

A escala nacional, durante el bienio 2004-2005, 77% de los menores puestos a disposición del MP se realizó en siete entidades federativas (Baja California, Estado de México, Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León, Chihuahua y Tamaulipas).

Al hacer el análisis del total de menores sujetos a algún tratamiento (interno o externo), se observa una mayor dispersión: 74% se encuentra en 10 entidades (a las ya citadas hay que añadir Sonora, Zacatecas y Chiapas).

Baja California tiene la peculiaridad de ser la entidad que concentró en estos dos años cerca de 35% de los menores puestos a disposición del MP; sin embargo, sólo tiene 5% de aquellos sujetos a algún tratamiento (la distribución nacional de esta población puede consultarse en el Anexo estadístico 1 de este documento).

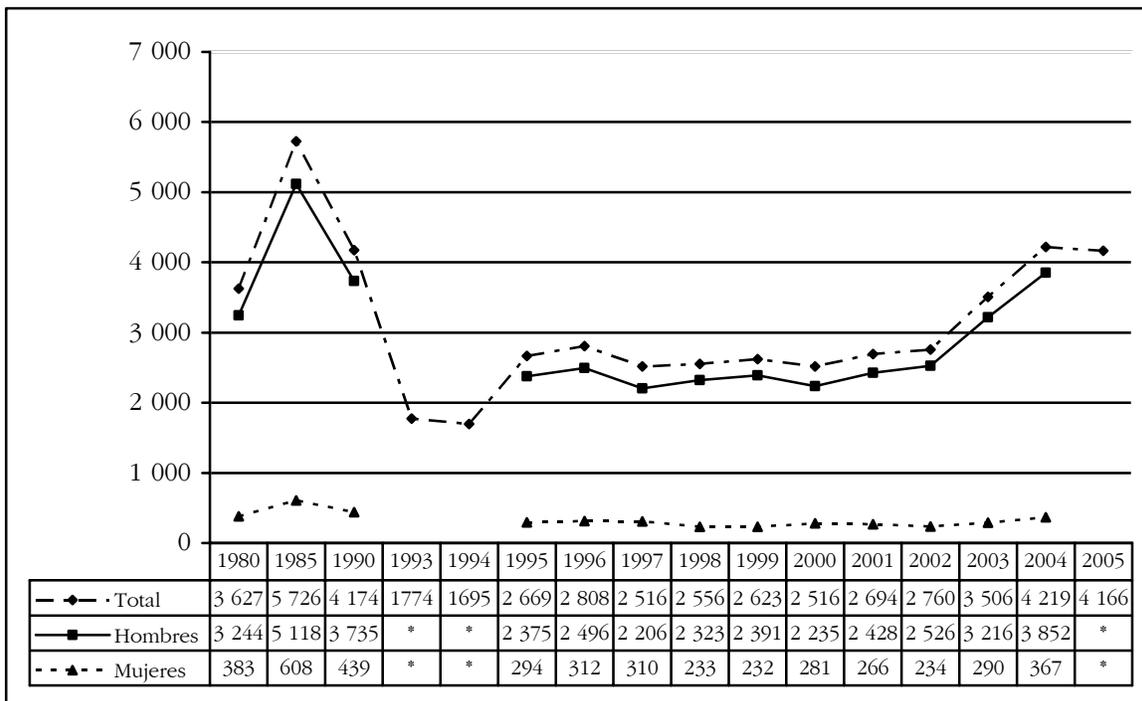
La información disponible para el Distrito Federal permite un periodo de observación de 24 años. Hay que advertir que en 1992, con la entrada en vigor de una nueva ley federal,¹³ fueron excluidos de las estadísticas los provenientes de faltas administrativas y casos en peligro, lo que ocasionó una disminución en los registros. En la Gráfica 1 se puede observar dicha reducción y también que a

¹³ Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 1991, véase *supra*.

partir de 2000 se inició una tendencia al alza, lo que significó para 2004 un crecimiento de más de 50% en estos cuatro años.

Durante este periodo, la proporción de las mujeres se ha mantenido en alrededor de 10%. No obstante, es posible observar dos diferentes tendencias: una a la baja entre 1985 y 1997 y a partir de este año una ligera tendencia al alza. Entre éste último año y 2004 existe un incremento de 42 por ciento.

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



* No disponible

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

Reincidencia de menores: 33 por ciento

Según un estudio elaborado por el Consejo de Menores federal, una de cada tres de las denuncias contra menores infractores en todo el país involucra a un adolescente reincidente.¹⁴

¹⁴ Navarro, *El principio de intervención...*, op. cit.

Para el caso del Distrito Federal, como se observa en el Cuadro 4, entre 1994 y 1995 la reincidencia tuvo un salto porcentual de casi el doble, al pasar de 8 a 16%; a partir de esos años el porcentaje de menores reincidentes ha crecido paulatinamente para ubicarse en 23% en los años 2002-2003, cifra menor a la observada en el promedio nacional, que es de 33 por ciento.

Cuadro 4
Ingreso de menores primoinfractores y reincidentes en el DF 1993-2003

Año	Primoinfractor		Reincidentes		Total
	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje	
1993	1 496	84%	278	16%	1 774
1994	1 556	92%	139	8%	1 695
1995	2 255	84%	414	16%	2 669
1996	2 324	83%	484	17%	2 808
1997	2 021	80%	495	20%	2 516
1998	2 071	81%	485	19%	2 556
1999	2 137	81%	486	19%	2 623
2000	2 096	83%	420	17%	2 516
2001	2 189	81%	505	19%	2 694
2002	2 132	77%	628	23%	2 760
2003	2 695	77%	811	23%	3 506

Verónica Navarro, *El principio de intervención mínima. El tratamiento en externación y la reiterancia infractora. El caso del Distrito Federal*, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Seguridad Pública, México, 2005, p. 29.

Vulnerabilidad social y falta de oportunidades

En América Latina algunos estudios han documentado la relación que existe entre los impedimentos para acceder a la educación y la participación de los adolescentes en infracciones a la ley penal. En Brasil, por ejemplo, un estudio realizado entre 1998 y 1999 encontró que los niveles escolares de los reincidentes son aún más bajos que los de los primoinfractores.¹⁵

En México otros investigadores han coincidido en que los menores infractores son personas de clases bajas y marginales, con familias disfuncionales y que heredan de sus padres diversos padecimientos.¹⁶ De

¹⁵ Norberto Ignacio Liwski, "Hacia un sistema integral de justicia y política pública acordes con el marco jurídico internacional", en Autores varios, *Derechos humanos de los niños...*, op. cit., p. 41, con base en un estudio de *Save the Children*.

¹⁶ Puede verse, entre otros, a Elías Carranza, *Menores infractores en el marco de las políticas de Naciones Unidas*, en la memoria del Seminario Internacional "Política de justicia en

acuerdo con el testimonio de la presidenta del Consejo de Menores, Alejandra Vélez, “el nivel socioeconómico del menor infractor en general es bajo, de nivel medio hacia abajo, son chicos de bajos recursos en su mayoría”.¹⁷

Un estudio realizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) encontró que en 2003, del total de los menores que se encontraban en ese momento en algún centro de internamiento, 55% había consumido alcohol o alguna sustancia psicotrópica; además, en una gran mayoría sus padres eran dependientes de sustancias tóxicas (71%) o tenían familiares presos (36%), algunos se habían fugado de las casas de sus padres (37%), otros formaban parte de pandillas (25%) o habían sido víctimas de violencia intrafamiliar (18%).¹⁸

La falta de recursos y la vulnerabilidad de los menores infractores es sólo una cara de la moneda. La otra cara, de acuerdo con diversos especialistas, es que en la justicia mexicana las personas con mayores recursos y oportunidades tienen mayor capacidad para esquivar la acción de la autoridad, ya sea de manera legal o a través de sobornos.¹⁹

Los datos sobre edad y educación para el Distrito Federal, con un periodo de 12 años, se encuentran en los cuadros 4 y 5. Ahí se puede observar que 70% de los menores infractores se encuentran en un rango de entre 16 y 18 años de edad, y que una gran mayoría de ellos, casi 85%, cuenta con educación primaria o secundaria.

Cuadro 4
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

menores infractores”, Secretaría de Gobernación, México, 1998, pp. 21-31 y Elena Azaola, *La institución correccional en México. Una mirada extraviada*, Siglo XXI Editores, México, 1990, p. 362.

¹⁷ Entrevista con Alejandra Vélez, 17 de julio de 2006.

¹⁸ Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros de menores de la República mexicana”, México, 8 de julio de 2003, disponible en www.cndh.org.mx (fecha de consulta: septiembre de 2006).

¹⁹ Sobre este tema puede verse Elena Azaola y Marcelo Bergman, “El sistema penitenciario mexicano”, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Center for U.S. Mexican Studies, mayo de 2003.

<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>
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%

Cuadro 5
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	1199	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	3 506	106	1375	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 (cuadros 4 y 5): 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 (fecha de consulta: 19 de junio de 2006).

La situación de los reincidentes muestra que un mayor número de infracciones a la ley está asociado con menores niveles de escolaridad. Así, con cifras de 2003, entre los primoinfractores la proporción con bachillerato o carrera técnica es de 14% y entre aquellos que han cometido más de una infracción esta cifra es de apenas 3%. Y viceversa, los niveles más bajos de educación (analfabetas y con educación primaria) tienen mayor proporción entre los reincidentes (Cuadro 6).

Cuadro 6
Escolaridad de menores infractores en el DF, primoinfractores y reincidentes 2003

Escolaridad	Primoinfractor		Reincidentes		Total	
	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes
Analfabeta	66	2%	40	5%	106	3%
Primaria	937	35%	438	54%	1 375	39%
Secundaria	1 310	49%	308	38%	1 618	46%
Bachillerato o carrera técnica	376	14%	24	3%	400	11%
Nivel superior	6	0%	1	0%	7	0%
Total	2 695	100%	811	100%	3 506	100%

Fuente: Verónica Navarro, *El principio de intervención mínima. El tratamiento en externación y la reiterancia infractora. El caso del Distrito Federal*, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Seguridad Pública, México, 2005, p. 29.

Para los especialistas, la educación es un derecho llave, puesto que abre la puerta a otros derechos. Es la forma más extendida de socialización de los niños; la falta de educación excluye a las personas del mercado laboral y de la seguridad social. Cuando la negación de los derechos produce pobreza, la reparación pasa necesariamente por la afirmación y la aplicación de esos derechos, empezando por el de la educación.²⁰

Tipo de delitos cometidos

La Gráfica 2 permite observar el tipo de las infracciones cometidas por los menores en el Distrito Federal durante un periodo de 10 años (1993-2003). Las infracciones fueron agrupadas en tres grandes rubros. Los dos primeros corresponden al fuero común (robo y lesiones) y el tercero al fuero federal (delitos contra la salud).

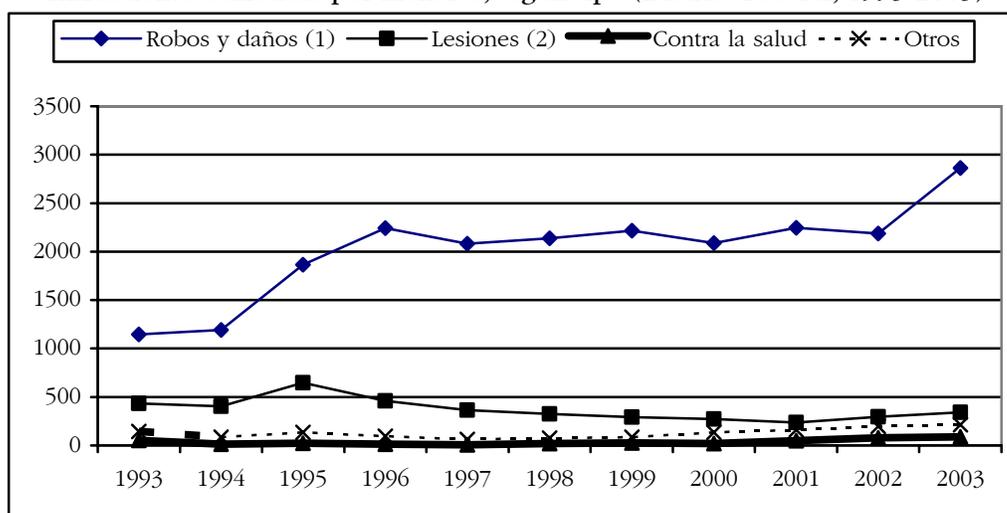
En primer lugar habría que destacar que los delitos del fuero federal son una muy pequeña parte, entre 1 y 3% a lo largo de todo el periodo. En segundo lugar se puede observar que los delitos de robo, daño en propiedad ajena y allanamiento de morada, abarcan en su conjunto un rango de entre 65 y 82%; en cambio, los delitos que implican el agravante de la violencia (como lesiones, violación, homicidio y privación ilegal de la libertad) se encuentran en un rango de entre 10 y 24%. También se puede constatar que estos últimos tuvieron un

²⁰ Liwski, *Hacia un sistema...*, *op. cit.*, pp. 40 y 41.

descenso de casi 50% en estos años (véase también Anexo estadístico 2 de este trabajo).

Tal como lo advierte Verónica Navarro, directora técnica del Consejo de Menores, a los menores infractores se les percibe erróneamente como agentes del crimen organizado, que venden droga o perpetran asesinatos; sin embargo, las estadísticas muestran que “en los últimos 13 años 80 por ciento de los jóvenes en conflicto con la ley cometió robos menores: de celulares, tenis, ropa, dinero, vehículos y autopartes”; de acuerdo con Navarro, los delitos sexuales representan 4%; homicidio y narcotráfico 3% cada uno; y portación de arma prohibida 2 por ciento.²¹

Gráfica 2
Infracciones cometidas por menores, según tipo (Distrito Federal, 1993-2003)



(1) Incluye robo, daño en propiedad ajena y allanamiento de morada.

(2) Incluye lesiones, violación, homicidio y privación ilegal de la libertad.

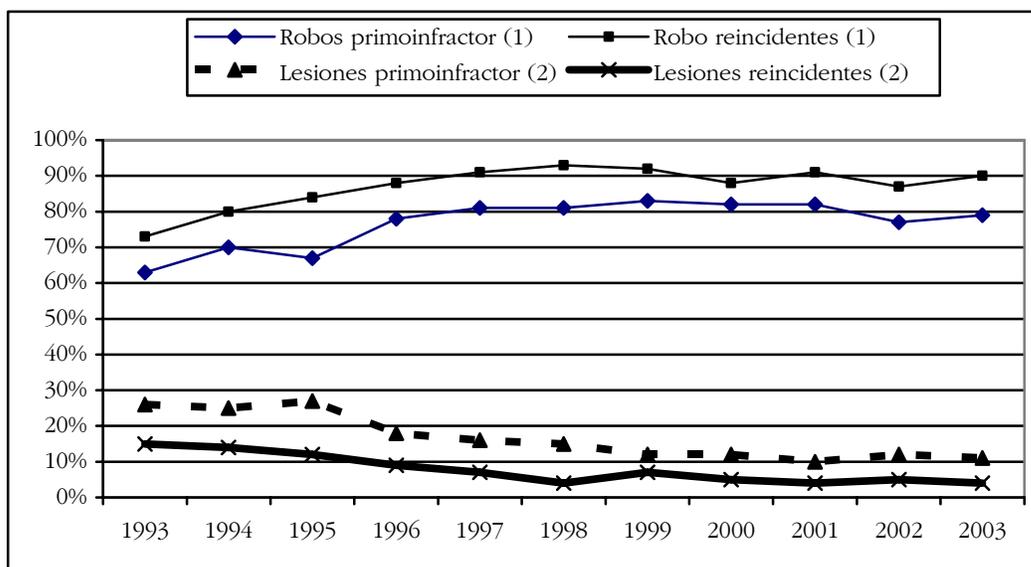
Fuente: Verónica Navarro, *El principio de intervención mínima. El tratamiento en externación y la reiterancia infractora. El caso del Distrito Federal*, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Seguridad Pública, México, 2005, p. 29.

En la Gráfica 3 se puede observar el comportamiento del total de los delitos cometidos por primoinfractores y reincidentes. Se puede constatar que la reincidencia tiene mayor presencia en los delitos de robo y daños a terceros (casi 10% más) y menor participación en los casos agravados con violencia (10% menos). Dicha distribución es consistente a lo largo de estos 10 años (véase también Anexo estadístico 2).

²¹ *Reforma*, “Quieren desmitificar la delincuencia juvenil”, 30 de julio de 2006, sección Ciudad, p. 7.

Esta observación permite sostener que la reincidencia no implica un mayor involucramiento de los menores en delitos de mayor alcance, sino que obedece a sus condiciones de mayor vulnerabilidad y a sus necesidades de sobrevivencia, que los obliga a continuar delinquirando sin que ello implique que se hagan más violentos.

Gráfica 3
Composición porcentual de los tipos de robos cometidos por primoinfractores y
reincidentes (Distrito Federal 1993-2003)



(1) Incluye robo, daño en propiedad ajena y allanamiento de morada.

(2) Incluye lesiones, violación, homicidio y privación ilegal de la libertad.

Fuente: Verónica Navarro, *El principio de intervención mínima. El tratamiento en externación y la reiterancia infractora. El caso del Distrito Federal*, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Seguridad Pública, México, 2005, p. 29.

Actualmente existe un amplio cuestionamiento a nivel internacional sobre la utilidad del castigo como un método para producir resultados positivos y útiles. Paulatinamente se ha estado construyendo un consenso en el sentido de que la única aspiración razonable frente al sistema penal es promover su reducción y controlar su expansión a través de un sistema de garantías. Con ello -como señala Miguel Cillero- se tiene la esperanza de reducir la expansión informal del castigo, mediante las herramientas de educación, control social y rehabilitación.²²

²² Miguel Cillero Bruñol, "Nulla poena sine culpa. Un límite necesario al castigo penal de los adolescentes", en Emilio García Méndez (comp.), *Adolescentes y responsabilidad penal*, Ad-Hoc, Buenos Aires, disponible en www.iin.oea.org (fecha de consulta: agosto de 2006).

Retos de México en el contexto latinoamericano

Brasil fue un pionero en la adopción de los lineamientos de la Convención respecto a los menores infractores, ya que lo hizo en 1990. Desde entonces, tal como se observa en el Cuadro 7, un total de 14 países de la región han adecuado sus sistemas de justicia al modelo impulsado por este tratado internacional.

Como puede verse en este cuadro, algunos países legislaron mediante códigos integrales, otros a través de leyes especiales. Es muy probable que a esta lista se incorpore en breve Colombia, que está por concluir la Ley de la Niñez y la Adolescencia.

Cuadro 7
Países de América Latina que han adoptado una legislación para menores acorde con los lineamientos de la CDN

<i>País</i>	<i>Nombre de la ley</i>	<i>Entrada en vigor</i>
Brasil	Estatuto de la Niñez y la Adolescencia	1990
El Salvador	Ley del Menor Infractor	1995
Costa Rica	Ley de Justicia Penal Juvenil	1996
Honduras	Código de la Niñez y la Adolescencia	1996
Nicaragua	Código de la Niñez y la Adolescencia	1998
Panamá	Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia	1999
Bolivia	Código del Niño, Niña y Adolescente	2000
Perú	Código de los Niños y Adolescentes	2000
Venezuela	Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente	2000
Paraguay	Código de la Niñez y la Adolescencia	2001
Ecuador	Código de la Niñez y la Adolescencia	2003
Guatemala	Ley de la Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia	2003
Uruguay	Código de la Niñez y la Adolescencia	2004
Chile	Ley de Responsabilidad Penal Adolescente	2005

Fuente: Elías Carranza y Rita Maxera, “La justicia penal de menores de edad en los países de América Latina”, en Autores varios, *Derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes*, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, México, 2006, p. 168; y *Legislación Juvenil Internacional*, sitio web del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, www.juridicas.unam.mx (fecha de consulta: septiembre de 2006).

A fines de septiembre de este año se llevó a cabo el congreso denominado “Derechos de los niños y Estado de derecho”, en el cual se expuso la forma en que está funcionando el sistema de justicia para adolescentes en algunos países de América Latina.²³ Una de las conclusiones generales es que la

²³ Este congreso se llevó a cabo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México, los días 26, 27 y 28 de septiembre de 2006, bajo la coordinación de Mónica González Contró.

aprobación de leyes y la creación de instituciones no han sido suficientes para erradicar la arbitrariedad y los criterios contraproducentes con que son tratados los menores infractores. En este congreso se señaló que las leyes de protección integral implican la creación de un nuevo concepto del derecho, que no ha sido asimilado por la opinión pública ni por los encargados de su aplicación. A continuación se revisan algunos de los países abordados.

Brasil

Para relatar la experiencia del país amazónico estuvo presente en este congreso Fernando Antonio Amaral E Silva, magistrado del Tribunal de Justicia en Santa Catarina, Brasil, y delegado en ese país para la ONU de la Convención de los Derechos del Niño. Este magistrado sostuvo que las nuevas disposiciones del estatuto brasileño y, en general, las nuevas leyes latinoamericanas, continúan siendo interpretadas con los mismos principios simplistas y autoritarios propios de la antigua postura.

En opinión de Amaral, la protección del interés superior del niño y la reinserción social continúan justificando muchas arbitrariedades. De tal manera que los castigos penales siguen utilizándose bajo el engañoso carácter tutelar y protector. Las garantías institucionales y legales, dijo, son en realidad eufemismos, pues en la mayoría de los países se sigue aplicando la internación o la libertad asistida, sin que ello implique un proceso de formación.

El magistrado brasileño señaló que la llamada propuesta pedagógica insiste en justificar la arbitrariedad y continúa reproduciendo el sistema penitenciario. La reeducación y la reinserción social, dijo, no pasan de ser mitos convenientes. Respecto a México, afirmó que ahora que se elaboran las leyes para adaptar los principios establecidos en la Constitución, se necesita redoblar la cautela para que las nuevas leyes consagren los principios de la doctrina de la protección integral.

En opinión de Amaral, la interpretación tiene que ser sistemática, el interés superior del niño y del adolescente no debe ser establecido a través de principios subjetivos, sino de una interpretación lógica de los documentos

internacionales, de la CDN, las Reglas de Beijín y las Directrices de Riad (véase Cuadro 1 de este documento).

Venezuela

Para compartir la experiencia de este país estuvo presente José Luis Irazú, juez fundador de la corte superior de la sección de adolescentes del área metropolitana de Caracas. Este magistrado señaló que la experiencia venezolana es muy similar a la observada en Brasil. Por ello, afirmó que para el cambio de modelo las leyes son indispensables, pero se requiere un proceso de maduración mucho más amplio, político, social y cultural, que aún es muy incipiente en la región.

Irazú explicó que la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente de Venezuela (LOPNA) se caracteriza por privilegiar la solución negociada de los conflictos y que incluye un proceso en tres etapas, para cada una de las cuales se cuenta con un juez diferente. Existen jueces de garantías, de juicio y de ejecución. Explicó que dicha ley también prevé seis delitos que no pueden ser objeto de la conciliación, que a su vez son los delitos en los cuales es posible aplicar como medida la privación de la libertad. Dichos delitos son homicidios, salvo el culposo, robo agravado, secuestro, violación, tráfico de droga y hurto de vehículos.

Sin embargo, el gran problema de esta ley son las inercias y la persistencia de conductas y criterios propios del modelo de la “situación irregular”. El juez Irazú señaló que existe una gran resistencia a otorgar a los adolescentes todas sus garantías, abusos e irregularidades a la hora de aplicar la privación de la libertad, esfuerzos insuficientes para comprobar la culpabilidad o inocencia de los menores y, entre otras cosas, una predisposición a relegar la voluntad del inculgado frente a la voluntad de sus padres.

José Luis Irazú también afirmó que existe una “negación absoluta” por parte de los fiscales para aplicar las fórmulas alternativas distintas al juicio plenario contradictorio y a la sentencia, pues consideran que “esto es una forma de impunidad”. De tal manera que en su opinión no se ha asumido la importancia de la justicia restaurativa y de la participación del muchacho en la

propia solución del conflicto. Los adultos, dijo, se niegan a negociar con los adolescentes, puesto que asumen que no son personas con las cuales se pueda dialogar de manera horizontal.

Por último, Irazú se refirió a la contradicción que existe entre los postulados de la LOPNA y de las directrices del Riad, que estipulan la obligación de que el sistema sea operado por personal especializado, y la falta de capacitación y preparación que se observa en funcionarios, policías y jueces venezolanos. La capacitación es un proceso de largo plazo -reflexionó Irazú- “pero ésta no puede iniciarse el día en que son nombrados los jueces y funcionarios”.

Panamá

La situación panameña fue explicada por Jorge Giannareas, redactor del anteproyecto de ley de justicia para adolescentes de este país y oficial de políticas públicas de Unicef. Su diagnóstico coincidió con lo expuesto para los casos de Brasil y Venezuela.

Giannareas dijo que desde hace 15 años ha habido en Panamá una rápida sucesión de cambios legales, que, sin embargo, hoy en día no se aplican plenamente: “han cambiado las leyes --dijo--, los nombres, los procedimientos... tenemos los instrumentos formales, pero el paradigma no ha cambiado, porque esta noción también incluye las mentalidades, los valores y la forma en que percibimos el mundo. Lo que sigue prevaleciendo en las mentes de los periodistas, políticos y de la gente común, es la mentalidad proteccionista, tutelar. Y es aquí donde se necesita mucho trabajo. Es importante tener buenas leyes, pero se necesita hacer mucha educación, mucha orientación y capacitación a todos los niveles. No es un tema exclusivo de los funcionarios judiciales, la sociedad debe ser parte de este cambio de paradigma”.

En opinión de Jorge Giannareas, en Panamá las nuevas prácticas conviven con las viejas. Dijo que existen jueces penales que han comprendido la esencia de esta ley, pero existen jueces de cumplimiento que no la han asumido cabalmente, lo cual genera disputas permanentes. “Cuando no todos

los funcionarios entienden cómo va la ley -advirtió- existe un problema para las instituciones”.

Según explicó este conferencista, también existen amenazas de retroceso. Giannareas ejemplificó lo anterior al señalar que cada vez que un menor de edad está involucrado en un asesinato, la primera reacción de muchas personas es pedir un incremento en las penas aplicables. Esto mismo ocurre -dijo- en otros países que ya cuentan con este sistema, lo cual genera presión e inestabilidad sobre las instituciones que lo componen. Informó que en Panamá la ley tiene siete años y ya existen 10 proyectos de reforma.

Costa Rica

La situación costarricense tuvo otro enfoque y mostró otros resultados. El caso fue expuesto por Ada Luz Mora, quien es la encargada de los centros de internamiento en ese país centroamericano. Entre otras cosas, explicó que el internamiento se aplica sólo como recurso de última instancia y para los casos de delitos graves; que la principal medida aplicada es la libertad asistida y que en el sistema existe una reincidencia de sólo cinco por ciento.

Ada Luz Mora informó que los menores internados cuentan con un sistema educativo, el cual es apoyado por medio de una fundación con aportaciones privadas. En este país, dijo, existen y se aplican modelos de atención de acuerdo con la situación específica de cada menor y existen formatos que detallan los procedimientos en cada paso del proceso, a fin de observar y dar cuenta de la legalidad de cada acción que se emprenda.

La conferencista informó que en Costa Rica existe una ley y cárceles específicas para adultos jóvenes, a las cuales son trasladados los menores una vez que cumplen los 18 años de edad. Dichas cárceles, sin embargo, mantienen el modelo de garantías, y cuenta con una red de apoyo que puede ser utilizada por las personas que son egresadas.

México en el informe del Comité de los Derechos del Niño

México se encuentra rezagado respecto a la creación de las leyes e instituciones especializadas, lo cual no es ajeno a los organismos internacionales. El Comité de los Derechos del Niño, órgano que supervisa la forma en que los Estados cumplen sus obligaciones derivadas de la Convención, señala en su informe más reciente (junio de 2006), que ve con aprecio la reforma de 2005 al artículo 18 de la Constitución, pero que está preocupado por la puesta en práctica de estas disposiciones, “pues requieren de la promulgación de leyes en cada uno de los estados, así como de recursos financieros y humanos adicionales”. El comité también menciona su inquietud por las “muy pobres condiciones de vida de los jóvenes detenidos en estaciones de policía y otras instituciones”.²⁴

En el numeral 71 de este informe, el Comité exhorta a nuestro país a realizar las acciones necesarias, a fin de que se logren los siguientes resultados:

- a) Asegurarse de que los estados den prioridad a la ejecución de la reforma al artículo 18 constitucional.
- b) Asegurarse de que el debido proceso sea garantizado, incluyendo la audiencia de un juez antes de que la privación de la libertad se realice.
- c) Considerar la posibilidad de elevar a 14 años la edad mínima de la responsabilidad penal, dado que el artículo 18 constitucional establece esa edad para las medidas privativas de la libertad.
- d) Asegurarse de que las personas por debajo de 18 años no sean penalizadas como adultos.
- e) Poner en marcha alternativas previas al juicio y otras medidas para asegurarse que la privación de la libertad sea realmente una medida de último recurso por el tiempo más corto posible.
- f) Desarrollar y poner en marcha programas socioeducativos, así como servicios de mediación y comunitarios para los menores infractores.
- g) Realizar un estudio y tomar las medidas necesarias para mejorar las condiciones de vida de los jóvenes privados de su libertad.

²⁴ Comité de los Derechos del Niño, “Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: México”, 2 de junio de 2006, disponible en www.juridicas.unam.mx (fecha de consulta: septiembre de 2006).

- b) Fortalecer la capacitación sobre la Convención y otros estándares relevantes para quienes son responsables de la administración de la justicia juvenil.
- i) Buscar ayuda de la Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos, del panel de Naciones Unidas sobre justicia juvenil, de instituciones regionales y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef).

El informe de la CNDH

El decreto que reformó el artículo 18 constitucional estableció en sus artículos transitorios un plazo de tres meses para entrar en vigor, a partir de que fuera publicado en el *Diario Oficial de la Federación*; y a partir de esa fecha, un plazo de seis meses para que las entidades federativas crearan las leyes, instituciones y órganos que se requieran para la aplicación del presente decreto. Este último plazo venció el 12 de septiembre de 2006.

Sin embargo, de acuerdo con un estudio realizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 2006, que incluyó una revisión documental y dos visitas a cada uno de los estados, existen diversos impedimentos materiales y legales para poner en marcha esta reforma legal. Dicho estudio señala, a septiembre de 2006, que aún coexistían tres regímenes legales: uno fundado en el sistema tutelar, otro basado en el derecho a la protección integral y un tercero mixto, formado por elementos de una doctrina y otra.²⁵

El documento de la CNDH contiene 13 conclusiones, con igual número de exhortos y sugerencias dirigidas a las autoridades competentes. A continuación se destacan las cinco que se refieren a los impedimentos o rezagos más difundidos en los estados y las dos que atañen al gobierno federal.²⁶

²⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Informe especial sobre el cumplimiento en el ámbito federal, así como en las entidades federativas y el Distrito Federal, a las obligaciones establecidas en la reforma al artículo 18 constitucional en materia de justicia para adolescentes”, México, con información sobre la legislación actualizada al 12 de septiembre de 2006, disponible en www.cndh.org.mx (fecha de consulta: septiembre de 2006).

²⁶ Sobre la situación de los estados puede verse “Formalizan homologación de edad penal en 11 estados”, *El Universal*, 9 de septiembre de 2006, disponible en www.el-universal.com.mx

Primero, la Comisión detectó seis congresos que no aprobaron en el plazo estipulado la nueva legislación en la materia (Chiapas, Estado de México, Guerrero, Michoacán, Morelos y Yucatán).

Segundo, la CNDH reveló la necesidad de trasladar a 1 953 adolescentes infractores, o internos que al momento de cometer una infracción tenían menos de 18 años, y que se encontraban en centros de reclusión para adultos. Por ello, este organismo exhortó a las entidades en que se encontraban estos menores a que pusieran en marcha las medidas de seguridad necesarias y/o adecuen las instalaciones para recibir a los internos provenientes de los centros de reclusión para adultos.²⁷

Tercero, este organismo hizo un exhorto para que, en aquellas entidades en las que existía una edad penal menor a los 18 años, se revisaran los casos de aquellos adolescentes sujetos a proceso o sentenciados y que podrían beneficiarse de las garantías y los derechos que ahora les otorga explícitamente la Constitución.²⁸

Cuarto, la CNDH detectó la necesidad de construir más centros de internamiento en 22 entidades en las cuales sólo existe uno, ya que esto, en su opinión, “dificulta las visitas de sus familiares y puede ocasionar que se interrumpa el vínculo de la familia con el adolescente cuando ésta sea un elemento positivo para él”.²⁹

Quinto, hizo un llamado a tener presente que el éxito del sistema de justicia para adolescentes depende en gran medida de la “capacitación especializada destinada a policías, agentes del Ministerio Público, jueces y personal técnico encargado de la reinserción social de los adolescentes; así como de defensores públicos, personal de seguridad y custodia, y directivos de

(fecha de consulta: septiembre de 2006); y “Abortan los estados la ley de menores infractores”, *Milenio diario*, 13 de septiembre de 2006, p. 28.

²⁷ *Idem*. Las entidades a las que se refiere la CNDH son Aguascalientes, Coahuila, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

²⁸ *Idem*. Estas entidades son Aguascalientes, Coahuila, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

²⁹ Dichas entidades son Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

los centros de internamiento, para que en el desempeño de sus facultades y funciones, observen todas las garantías en materia de justicia para adolescentes”.

En el ámbito federal, la CNDH exhorta a la Cámara de Diputados para que analice la propuesta que le fue enviada por el Senado de la República y, en su caso, “apruebe a la brevedad posible la nueva legislación en materia de justicia para adolescentes”; también conmina a las autoridades respectivas para que den celeridad “al proceso para la posible transferencia de personal, internos, instalaciones y recursos por parte del gobierno federal al gobierno del Distrito Federal para la cabal operación del sistema de justicia para adolescentes”.

Ley Federal de Justicia para Adolescentes

La reforma del artículo 18 constitucional tiene como uno de sus principales propósitos la construcción del sistema de garantías impulsado por la CDN. El contenido de esta norma constitucional puede agruparse en tres principios, de los cuales se desprenden los siguientes lineamientos:

- a) **Atención en función de la edad del menor infractor.** Los menores de 12 años sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social. El sistema de justicia será aplicable a personas entre 12 y 18 años de edad, a quienes se aplicarán medidas de atención, protección y tratamiento que amerite cada caso. Sin embargo, el internamiento se utilizará como medida extrema, por el menor tiempo posible y sólo a los mayores de 14 años de edad.
- b) **Preservar el interés superior del adolescente.** Este principio significa que a los adolescentes infractores se les ofrecerá una protección integral, respetando los derechos que por su condición de persona en desarrollo les han sido reconocidos por las leyes y que las medidas de corrección aplicables tendrán como fin su reintegración social y familiar, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades.
- c) **Proceso legal especializado.** Además de observar la garantía del debido proceso legal, este principio implica la creación de instituciones,

tribunales y autoridades especializados; la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas de corrección; y la aplicación de formas alternativas de justicia, siempre que resulte procedente.

Una vez realizada y aprobada la reforma constitucional, las comisiones respectivas de las cámaras de diputados y senadores emprendieron un trabajo conjunto, mediante la modalidad de conferencias, que logró concluir una iniciativa, con proyecto de decreto, para expedir la Ley Federal de Justicia para Adolescentes.³⁰ Esta iniciativa también incluye reformas y adiciones a la Ley Federal de Defensoría Pública y a las leyes orgánicas del Poder Judicial de la Federación, de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.³¹

Dicha iniciativa fue aprobada en el Senado de la República el 26 de abril de 2006 y enviada a la legisladora como minuta, la cual ya no pudo ser discutida en el pleno de la Cámara de Diputados durante su periodo ordinario de sesiones.

¿Cuál es el contenido de esta minuta? Para responder a esta pregunta, a continuación se realiza un análisis de la misma, identificando sus principales fuentes de información y comparando su contenido respecto a los lineamientos establecidos en el artículo 18 constitucional.

Las fuentes de la ley

De acuerdo con el dictamen utilizado en el Senado para aprobar la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, esta iniciativa tomó como eje central el proyecto de ley elaborado por el senador César Camacho Quiroz, presentado el 22 de septiembre de 2005, y se nutrió principalmente de las iniciativas elaboradas por

³⁰ Entrevista personal con la diputada Angélica de la Peña, Cámara de Diputados, México, 6 de julio de 2006.

³¹ El dictamen y el proyecto de decreto pueden consultarse en *Gaceta parlamentaria*, número 170, Senado de la República, 26 de abril de 2006.

el senador David Jiménez González, presentadas el 25 de enero de 2006, y una más enviada por el Ejecutivo Federal el 1 de abril de 2004.³²

Este dictamen también menciona que se tuvo conocimiento y se tomaron en cuenta tres diferentes iniciativas realizadas en la Cámara de Diputados, las cuales se detallan en el Cuadro 8.³³

Cuadro 8
Iniciativas de la Cámara de Diputados para crear
una ley de justicia especializada para adolescentes 2003-2005

<i>Fecha</i>	<i>Propuesta legal</i>	<i>Autor y ubicación</i>
11-enero-2006	De Ley Federal de Justicia Penal para Adolescentes; y que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y de la Ley Federal de Defensoría Pública.	Presentada por los diputados Adriana González Furlong, Margarita Zavala Gómez del Campo y Guillermo Tamborrel Suárez, PAN. Turnada a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos. <i>Gaceta Parlamentaria</i> , núm. 1923-I, miércoles 11 de enero de 2006. (2422)
14-abril-2005	De Ley del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes	Presentada por la diputada Angélica de la Peña Gómez, PRD. Turnada a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, con opinión de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. <i>Gaceta Parlamentaria</i> , núm. 1732-I, jueves 14 de abril de 2005. (1490)
4-noviembre-2003	De Ley para el Tratamiento de Menores Infractores	Presentada por el diputado Luis Maldonado Venegas, Convergencia. Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y Derechos Humanos, y de Seguridad Pública. <i>Gaceta Parlamentaria</i> , núm. 1367-I, miércoles 5 de noviembre de 2003. (58)

El contenido de la ley

En el Cuadro 9 es posible observar que la minuta proveniente del Senado cumple y desarrolla todos los lineamientos en la materia derivados de la reforma realizada al artículo 18 constitucional. El dictamen señala que la Constitución

³² Un amplio análisis de la iniciativa del Ejecutivo Federal puede consultarse en Instituto Nacional de Ciencias Penales, *La reforma penal a debate. Primer foro de análisis y discusión sobre las iniciativas de reforma a la justicia penal enviadas por el C. Presidente de la República al H. Congreso de la Unión el 29 de marzo de 2004*, México, 1ª. Reimp., 2004, pp. 83-115.

³³ La diputada Angélica de la Peña, autora de una de estas iniciativas, confirmó en la entrevista que esta minuta recogió los principales planteamientos de su propuesta, así como de las otras iniciativas del Cuadro 8.

mandata a la federación a establecer, en el ámbito de su competencia, un sistema de justicia para adolescentes y que, por tanto, el nombre correcto debe ser Ley Federal.

Cuadro 9
Lineamientos derivados del artículo 18 constitucional y su aplicación en el proyecto de Ley Federal de Justicia para Adolescentes aprobado por el Senado

<i>Lineamientos del artículo 18 constitucional</i>	<i>Desarrollo en el proyecto de ley</i>
1. Los menores de 12 años sólo serán sujetos de asistencia social	• Artículos 2 y 13
2. Internamientos, sólo medida extrema y para mayores de catorce años que cometan infracciones graves	• Artículos 94 y 128 a 139
3. Protección integral	• Artículos 4 y 5
4. Respeto a los derechos específicos de los adolescentes	• Artículos 10 y 11
5. Incluir como medidas aplicables la reintegración social y familiar, así como el desarrollo de capacidades	• Artículos 4, 25 y 114 a 125
6. Instituciones, tribunales y autoridades especializadas	• Artículos 8 y 32
7. Independencia de quien remite e impone las medidas	• Título segundo, artículos 16 a 26; y título tercero, artículos 27 a 78
8. Formas alternativas de justicia	• Artículos 79 a 92

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, versión actualizada disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: mayo de 2006) y dictamen de las Comisiones Unidas del Senado de Justicia, Gobernación y Estudios Legislativos, que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, en *Gaceta parlamentaria*, núm. 170, Senado de la República, 26 de abril de 2006.

A efecto de establecer las instituciones, tribunales y autoridades especializadas, esta iniciativa de ley también incluye propuestas de reforma a las atribuciones que tienen en la materia los poderes Judicial y Ejecutivo. Un resumen de los objetivos de estas reformas se encuentra en el Cuadro 10.

Cuadro 10
Reformas propuestas a las leyes federales para crear el Sistema Federal de Justicia para Adolescentes

<i>Ley afectada</i>	<i>Objetivos sustantivos</i>	<i>Artículos afectados</i>
Ley Orgánica del Poder Judicial Federal	Crear las figuras de los jueces de sentencia para adolescentes y de los jueces de ejecución especializados en justicia para adolescentes, así como definir sus atribuciones.	Adiciona un artículo 50 quáter.

<i>Ley afectada</i>	<i>Objetivos sustantivos</i>	<i>Artículos afectados</i>
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Restringir las atribuciones del Ejecutivo, a través de la Secretaría de Seguridad Pública, a la ejecución de las medidas impuestas a los adolescentes y a normar dichas atribuciones en función de la ley que se propone crear.	Reforma el artículo 30 BIS, en su fracción XXV.
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	Establecer las atribuciones del ministerio público de la federación en materia de Justicia Federal para Adolescentes, tanto para iniciar los procedimientos en contra de los adolescentes, así como para velar por sus derechos y los de las víctimas.	Adiciona un inciso D) al artículo 4.
Ley de Defensoría Pública	Establecer la figura de los defensores públicos para adolescentes y definir sus atribuciones.	Reforma los artículos 4, fracción I, y 10; y se adiciona un artículo 12 Bis.

Fuente: Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia; Gobernación y de Estudios Legislativos, que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, se reforma y adiciona la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y la Ley Federal de Defensoría Pública, *Gaceta parlamentaria*, núm. 170, Senado de la República, 26 de abril de 2006.

Propuestas derivadas de la Ley Federal

En opinión de la presidenta del Consejo Federal de Menores, Alejandra Vélez Aguilar, el proyecto de ley aprobado en el Senado es necesario para poner en marcha el sistema que garantice el debido proceso a los adolescentes que infrinjan la ley, en el cual se reconozca a los menores como personas en desarrollo y se impida la discrecionalidad con que son tratados actualmente en muchas entidades del país.³⁴

Para la elaboración de este proyecto -narró Vélez Aguilar- se analizó la forma en que funcionan los sistemas para adolescentes en varios países, entre los cuales mencionó a España, Inglaterra y Nueva Zelanda; y que se trabajó de manera coordinada con los asesores de Unicef, a fin de garantizar que cumpla con los instrumentos internacionales en materia de menores.

Este proyecto incluye en sus transitorios la abrogación, en su aplicación del ámbito federal, de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el

³⁴ Entrevista con Alejandra Vélez Aguilar, presidenta del Consejo de Menores, órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal, en México, D.F., 17 de julio de 2006.

Distrito Federal en materia del Fuero Federal, la cual regula, entre otras cosas, el funcionamiento del Consejo de Menores.

Este Consejo tendría que desaparecer para pasar al Poder Judicial. Existe la opción de crear un Consejo Federal y uno del Distrito Federal o, como se hace en los estados, pedirle al gobierno del Distrito Federal que se haga cargo de los menores que cometen delitos federales.

Al Poder Judicial le corresponderá la creación de jueces especializados, de primera y segunda instancia, así como poner en marcha las formas alternativas de justicia. El órgano acusatorio, cuyas actividades recaen actualmente en los comisionados de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, pasará a depender del Ministerio Público, pero con agentes, policías y toda una infraestructura especializada en la atención de los adolescentes.

En los centros de tratamiento y de internamiento deberá existir personal especializado capaz de ofrecer tratamiento personal a cada menor, de acuerdo con el delito que cometió y con sus circunstancias específicas.

En el proyecto de ley aprobado en el Senado, se prevé un año de *vacatio legis*, para que se creen las instituciones, se capacite al personal y se eche a andar todo el sistema, un plazo que, en opinión de Alejandra Vélez, es razonable para realizar todo el trabajo que de ahí se deriva. Sin embargo, en su opinión también es necesario contar a la brevedad con la ley, para que las instituciones involucradas conozcan exactamente de qué forma se deben organizar, elaboren sus presupuestos e inicien todo el proceso para la selección y capacitación del personal necesario. “Tenemos que ver en qué cajón vamos a meter qué cosa -señala Alejandra Vélez- aquí hace falta la ley federal y la ley del Distrito Federal”.

La entonces diputada Angélica de la Peña, si bien participó en los trabajos conducentes a la elaboración de esta ley, considera que a este proyecto es posible añadirle una serie de modificaciones para fortalecer diversos

aspectos, entre los que destacan la creación del juez de garantías y detallar aquellas faltas consideradas graves.³⁵

Aspectos críticos para crear el sistema

Es posible identificar tres aspectos críticos para la creación del sistema de justicia especializada para adolescentes. Uno, el tema del presupuesto necesario para ello; dos, el proceso inacabado en que se encuentra la creación de ley en la materia para el Distrito Federal, que repercute en el ámbito federal; y tres, de acuerdo con el informe de la CNDH, las condiciones en que se encuentran muchos centros de internamiento para menores.

Por lo que se refiere al tema del presupuesto, la presidenta del Consejo de Menores, Alejandra Vélez, sostuvo que es necesario contar con la ley federal ya aprobada, a fin de saber cuáles serán las necesidades específicas para cada autoridad involucrada.³⁶ De acuerdo con la ex diputada Angélica de la Peña, es necesario que en el próximo Presupuesto de Egresos de la Federación se cuente con partidas etiquetadas para ser distribuidas proporcionalmente en las entidades federativas para este rubro.³⁷ De la Peña también sostuvo que existe un acuerdo de la Conferencia Nacional de Gobernadores para solicitar a la Secretaría de Hacienda dichas partidas.³⁸

Por lo que se refiere a la ley del Distrito Federal, ésta fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 16 de agosto de 2006. Sin embargo, dicha aprobación no contó con el respaldo de los partidos de oposición en la capital (PAN, PRI y PVEM); y su contenido fue criticado por autoridades locales como el presidente del Tribunal Superior de Justicia (TSJDF) y por la Comisión de Derechos Humanos (CDH-DF).

José Carrera, presidente del TSJDF, señaló que al utilizar conceptos como “inocente, culpable y cuerpo del delito”, se aludió a la doctrina del derecho

³⁵ Angélica de la Peña, entrevista del 6 de julio de 2006.

³⁶ Entrevista con Alejandra Vélez, *op. cit.*

³⁷ Véase Cámara de Diputados, *Boletín de prensa núm. 3150*, 18 de junio de 2006, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: agosto de 2006).

³⁸ Entrevista con la entonces diputada Angélica de la Peña, *op. cit.*

penal, la cual no corresponde al ámbito de la justicia para adolescentes.³⁹ En tanto, Carlos Ríos Espinosa, consejero de la CDH-DF, afirmó que esta ley “retoma lo peor de los sistemas de justicia penal vigentes, tanto para adultos como para menores de edad” y aseguró que contiene anomalías de fondo y forma, “entre las que destaca su carácter anticonstitucional”.⁴⁰

Al momento de escribir estas líneas (19 de septiembre de 2006) el gobierno del D.F. no había publicado esta ley. Según la entonces presidenta de la Comisión de Seguridad Pública de la ALDF, diputada Irma Islas León, era muy probable que la iniciativa fuera regresada con observaciones a la Asamblea Legislativa, con el fin de que volviera a ser discutida. Debido a que ya venció el plazo establecido por la Constitución para crear el nuevo sistema de justicia -sostuvo la diputada- se estaría abriendo un vacío legal, debido a que aún no existen las autoridades especializadas que menciona el texto constitucional.⁴¹

En cuanto a las condiciones en que vienen trabajando los centros de internamiento de menores en el país, la CNDH encontró en 2002 que muchos de ellos no cuentan con las condiciones de infraestructura, de personal y presupuestarias necesarias para garantizar la adecuada atención de los menores. Para realizar esta evaluación, dicha Comisión visitó los 54 centros de internamiento de menores en el país, solicitó información a las autoridades competentes y entrevistó a 712 menores internos (15% del total de esa población).⁴²

³⁹ *Milenio diario*, “Mayoriteada y al vapor aprueba el PRD la ley de menores infractores”, 17 de agosto de 2006, www.milenio.com (fecha de consulta: septiembre de 2006). Al respecto, vale la pena mencionar que la literatura y los profesionales especializados sostienen que la doctrina “de garantías”, con el ánimo de distinguir el sistema penal del sistema aplicado a los menores, ha propiciado un cambio incluso del lenguaje: 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. *Cfr.* Andrés Linares Carranza, “Atención integral del menor infractor: aspectos jurídicos”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, disponible en www.bibliojuridica.org (fecha de consulta: junio de 2006).

⁴⁰ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “La ley de justicia penal para adolescentes ‘retoma lo peor de los sistemas de justicia vigentes’: C. Ríos Espinosa”, boletín de prensa número 98/2006, 17 de agosto de 2006, disponible en www.cdhdh.org.mx (fecha de consulta: septiembre de 2006).

⁴¹ *Formato 21* (790 AM), entrevista con Irma Islas León, presidenta de la Comisión de Seguridad Pública de la ALDF, 14 de septiembre de 2006.

⁴² Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Informe especial sobre...”, 8 de julio de 2003.

La CNDH encontró anomalías que clasificó en cinco grandes rubros, cuyas principales características se detallan a continuación:

a) Situaciones que atentan contra el derecho a recibir un trato digno. En este caso se reportan edificios con evidente “falta de mantenimiento preventivo y correctivo en paredes, techos, puertas, ventanas, pisos, así como en instalaciones sanitarias, hidráulicas y eléctricas” (centros ubicados en 17 estados); existencia de establecimientos con condiciones similares a las dedicadas para adultos, como celdas con rejas o mallas metálicas (9 estados); sobrepoblación (4 estados); así como golpes y maltratos en contra de los menores (2 estados).

b) Condiciones que atentan contra el derecho al desarrollo integral de los menores. En este rubro la CNDH encontró que no se aplican criterios de clasificación y separación, por lo que los menores conviven sin importar edad, infracción cometida, situación jurídica e incluso en algunos casos conviven hombres y mujeres internos (14 estados); falta de motivación a los menores para participar en actividades educativas o insuficiencia del material didáctico (9 estados); inexistencia de actividades, ocupaciones o incompatibilidad entre las mismas y un sano desarrollo (12 estados); insuficiencia de personal técnico como psicólogos y trabajadores sociales (4 estados); y centralización de los establecimientos, lo cual dificulta la interrelación de los menores con sus familias (27 estados).

c) Incapacidad para garantizar el derecho a la salud. En este rubro se reportaron casos como inexistencia de un servicio médico propio (2 estados); escasez de medicamentos y materiales de curación (13 estados); inexistencia de un psiquiatra (23 estados); así como condiciones insalubres o existencia de fauna nociva (5 estados).

d) Atentados contra el derecho a la seguridad jurídica. En este rubro se incluyen los estados que cuentan con algún centro de internamiento en el que no existe un reglamento interno, lo cual introduce un elemento de incertidumbre y en algunos casos de arbitrariedad en la relación de la autoridad con los menores (16 estados).

e) **Incapacidad para garantizar la igualdad.** La CNDH incluye aquí los casos en los cuales no existen instalaciones para mantener completamente separados a varones y mujeres (15 estados). Debido a que la mayoría de los centros se construyeron para alojar a hombres, las niñas no cuentan con espacios suficientes para desarrollar sus actividades.

Para concluir, se puede señalar que la construcción del sistema de justicia especializado para adolescentes aún tiene varios retos en el ámbito legislativo, debido a las leyes y normas que es necesario actualizar y hacer vigentes; en el campo institucional, debido a las instituciones que se requiere crear o en su caso actualizar y fortalecer; y presupuestal, a fin de garantizar su arranque y funcionamiento de acuerdo con los tratados y normas internacionales que ya están vigentes en muchas partes del mundo.

Conclusiones

1. Los menores infractores son un sector de la población con altos índices de marginación y vulnerabilidad social. En general los hechos delictivos que cometen están asociados a dicha condición; en aquellos casos en que son reincidentes es posible observar un mayor grado de marginación y no así un mayor nivel de peligrosidad.
2. México no ha logrado construir un sistema de justicia para adolescentes. Por ello, el país no cumple cabalmente la Convención de los Derechos del Niño, adoptada desde 1991, la cual obliga a la nación, entre otras cosas, a contar con instituciones especializadas en esta materia.
3. La reforma del artículo 18 constitucional abrió un nuevo proceso para construir dicho sistema. Sin embargo, el plazo establecido en esta reforma no ha sido cumplido por seis estados. En otros casos, pese a contar con las leyes respectivas, no se cuenta con las instituciones, no se ha iniciado la capacitación de los funcionarios ni las acciones de concertación entre las autoridades involucradas.
4. Para impulsar la creación de este sistema de justicia, el Senado envió a la Cámara de Diputados una minuta que, entre otras cosas, contiene un

proyecto para crear la Ley Federal de Justicia para Adolescentes. De acuerdo con el análisis realizado en este documento, este proyecto de ley cumple con los lineamientos establecidos en la reforma constitucional y en la CDN. Además prevé reformas en los ámbitos de los poderes Ejecutivo y Judicial para crear las instancias correspondientes.

5. El proyecto de ley aprobado por el Senado, de acuerdo con los testimonios recogidos en este trabajo, fue elaborado a través de un amplio consenso. Fue realizado de manera conjunta por diputados y senadores, y analizó y recogió las propuestas de diversas iniciativas que ya se encontraban en el Congreso, incluida una enviada por el Ejecutivo federal, así como la asesoría de Unicef.
6. La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha sugerido la aprobación de una ley federal en esta materia, a fin de garantizar los derechos que ahora consagra la Constitución en favor de los menores infractores. Dicha ley federal también es necesaria para determinar la coordinación que en esta materia tendrá que llevar a cabo el D.F. con la federación.
7. Un aspecto crítico para la creación de este sistema se refiere a los recursos necesarios para ello. La discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación abre una coyuntura para analizar las necesidades y la canalización de recursos para la creación de las instituciones especializadas, capacitación y ampliación del personal, adecuación de las instalaciones y, entre otras cosas, la firma de los convenios entre los estados, la federación y las instituciones de asistencia involucradas.

Anexo estadístico 1

Menores infractores puestos a disposición del MP y situación jurídica posterior 2004-2005
(en orden descendente según número de menores en tratamiento)

2004										
	<i>1</i>		<i>1.1</i>	<i>1.2</i>	<i>2</i>		<i>3</i>	<i>3.1</i>	<i>3.2</i>	<i>3.3</i>
	<i>A disposición del MP (1.1 + 1.2)</i>	<i>% de 1 a nivel nacional</i>	<i>Por ley penal</i>	<i>Por normas administrativas</i>	<i>Sujeto a procedimiento</i>	<i>% de 2 a nivel nacional</i>	<i>Responsables según resolución definitiva (3.1+ 3.2+3.3)</i>	<i>Tratamiento interno</i>	<i>Tratamiento externo</i>	<i>Otras medidas</i>
Total	58 356	100.0%	36 365	21 991	29 443	100.0%	22 615	8 433	10 571	3 611
México	7 529	12.9%	5 824	1 705	4 716	16.0%	1 698	394	1 304	0
Jalisco	3 992	6.8%	3 992	0	3 992	13.6%	3 599	1 206	2 355	38
Distrito Federal	4 219	7.2%	4 219	0	3 614	12.3%	2 951	656	1 540	755
Chihuahua	1 847	3.2%	1 847	0	1 847	6.3%	1 830	1 697	133	0
Tamaulipas	1 722	3.0%	1 722	0	1 722	5.8%	1 163	172	211	780
Sonora	1 610	2.8%	1 467	143	1 610	5.5%	1 610	639	92	879
Baja California	21 543	36.9%	3 068	18 475	1 497	5.1%	1 261	568	693	0
Zacatecas	1 492	2.6%	1 456	36	1 010	3.4%	1 010	450	560	0
Chiapas	1 136	1.9%	1 136	0	1 001	3.4%	955	291	664	0
Nuevo León	3 551	6.1%	2 856	695	883	3.0%	661	213	173	275
Querétaro	1 240	2.1%	1 240	0	671	2.3%	432	47	325	60
Tabasco	644	1.1%	461	183	644	2.2%	644	78	270	296
Puebla	631	1.1%	369	262	631	2.1%	414	109	195	110
Morelos	602	1.0%	602	0	602	2.0%	146	46	100	0
Sinaloa	512	0.9%	510	2	512	1.7%	460	314	146	0
Hidalgo	744	1.3%	736	8	509	1.7%	442	148	282	12
Guerrero	461	0.8%	461	0	461	1.6%	461	243	206	12
Colima	455	0.8%	431	24	455	1.5%	361	131	230	0
Durango	441	0.8%	210	231	441	1.5%	139	66	73	0
Michoacán	414	0.7%	401	13	414	1.4%	378	178	200	0
San Luis Potosí	594	1.0%	504	90	358	1.2%	358	52	176	130
Veracruz	506	0.9%	506	0	358	1.2%	358	169	17	172
Baja California Sur	276	0.5%	248	28	265	0.9%	161	102	59	0
Nayarit	373	0.6%	373	0	236	0.8%	226	63	163	0
Coahuila	246	0.4%	221	25	194	0.7%	194	144	50	0
Quintana Roo	218	0.4%	217	1	177	0.6%	177	79	98	0
Aguascalientes	458	0.8%	390	68	160	0.5%	150	48	102	0
Oaxaca	302	0.5%	302	0	156	0.5%	101	40	61	0
Guanajuato	152	0.3%	152	0	113	0.4%	113	28	32	53
Yucatán	135	0.2%	135	0	107	0.4%	97	33	48	16
Campeche	236	0.4%	236	0	45	0.2%	27	16	4	7
Tlaxcala	75	0.1%	73	2	42	0.1%	38	13	9	16

**Menores infractores puestos a disposición del MP y situación jurídica posterior 2004-2005
(en orden descendente según número de menores en tratamiento)**

2005										
	<i>1</i>		<i>1.1</i>	<i>1.2</i>	<i>2</i>		<i>3</i>	<i>3.1</i>	<i>3.2</i>	<i>3.3</i>
	<i>A disposición del MP (1.1 + 1.2)</i>	<i>% de 1 a nivel nacional</i>	<i>Por ley penal</i>	<i>Por normas administrativas</i>	<i>Sujeto a procedimiento</i>	<i>% de 2 a nivel nacional</i>	<i>Responsables, según resolución definitiva (3.1+ 3.2+3.3)</i>	<i>Tratamiento interno</i>	<i>Tratamiento externo</i>	<i>Otras medidas</i>
Total	61 741	100.0%	38 109	23 632	31 005	100.0%	22 983	9 674	9 840	3 469
México	8 507	13.8%	5 607	2 900	4 562	14.7%	1 473	416	1 057	0
Jalisco	4 324	7.0%	4 324	0	4 324	13.9%	3 213	1 191	2 008	14
Distrito Federal	4 166	6.7%	4 166	0	3 506	11.3%	2 858	550	1 353	955
Chihuahua	3 350	5.4%	3 350	0	3 350	10.8%	3 321	2 711	610	0
Tamaulipas	1,824	3.0%	1 824	0	1 824	5.9%	1 211	224	182	805
Baja California	21 739	35.2%	3 419	18 320	1 809	5.8%	1 210	634	576	0
Sonora	1 596	2.6%	1 365	231	1 596	5.1%	1 596	776	56	764
Zacatecas	1 128	1.8%	1 094	34	1 101	3.6%	1 101	490	611	0
Chiapas	1 001	1.6%	1 001	0	857	2.8%	819	468	351	0
Morelos	694	1.1%	694	0	694	2.2%	100	51	49	0
Hidalgo	951	1.5%	950	1	659	2.1%	495	109	369	17
Tabasco	631	1.0%	407	224	631	2.0%	631	57	312	262
Puebla	597	1.0%	360	237	597	1.9%	397	114	232	51
Sinaloa	548	0.9%	546	2	548	1.8%	425	268	157	0
Nuevo León	3 897	6.3%	3 111	786	525	1.7%	523	170	90	263
Querétaro	1 255	2.0%	1 255	0	482	1.6%	419	38	346	35
Guerrero	446	0.7%	446	0	446	1.4%	446	272	174	0
San Luis Potosí	1 047	1.7%	507	540	437	1.4%	437	46	150	241
Colima	387	0.6%	387	0	387	1.2%	331	115	216	0
Michoacán	375	0.6%	350	25	375	1.2%	330	184	146	0
Durango	349	0.6%	170	179	349	1.1%	123	63	60	0
Veracruz	599	1.0%	599	0	342	1.1%	342	170	145	27
Baja California Sur	344	0.6%	229	115	270	0.9%	189	105	84	0
Quintana Roo	238	0.4%	237	1	237	0.8%	237	127	110	0
Aguascalientes	341	0.6%	323	18	182	0.6%	145	58	87	0
Guanajuato	173	0.3%	173	0	167	0.5%	51	10	36	5
Coahuila	207	0.3%	188	19	165	0.5%	159	96	63	0
Yucatán	189	0.3%	189	0	165	0.5%	106	48	50	8
Nayarit	323	0.5%	323	0	163	0.5%	150	54	96	0
Oaxaca	262	0.4%	262	0	150	0.5%	75	34	41	0
Campeche	161	0.3%	161	0	53	0.2%	29	11	12	6
Tlaxcala	92	0.1%	92	0	52	0.2%	41	14	11	16

Anexo estadístico 2

Infracción cometida por menores infractores, según tipo y condición de reincidencia 1993-2003

Año	Incidencia	Robo y daños a terceros*		Agresiones contra la integridad física**		Delitos contra la salud		Otras		Total	
		Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes	Abs	%
1993	Primoinfractores	942	63%	390	26%	39	3%	124	8%	1 495	100%
	Reincidentes	203	73%	42	15%	13	5%	21	8%	279	100%
	Subtotal	1 145	65%	432	24%	52	3%	145	8%	1 774	100%
1994	Primoinfractores	1 081	70%	385	25%	12	1%	77	5%	1 555	100%
	Reincidentes	112	80%	19	14%	0	0%	9	6%	140	100%
	Subtotal	1 193	70%	404	24%	12	1%	86	5%	1 695	100%
1995	Primoinfractores	1515	67%	599	27%	19	1%	122	5%	2 255	100%
	Reincidentes	349	84%	49	12%	3	1%	13	3%	414	100%
	Subtotal	1 864	70%	648	24%	22	1%	135	5%	2 669	100%
1996	Primoinfractores	1 812	78%	413	18%	12	1%	80	3%	2 317	100%
	Reincidentes	430	88%	46	9%	1	0%	14	3%	491	100%
	Subtotal	2242	80%	459	16%	13	0%	94	3%	2 808	100%
1997	Primoinfractores	1 631	81%	329	16%	5	0%	55	3%	2 020	100%
	Reincidentes	452	91%	35	7%	0	0%	9	2%	496	100%
	Subtotal	2083	83%	364	14%	5	0%	64	3%	2 516	100%
1998	Primoinfractores	1 687	81%	306	15%	19	1%	59	3%	2 071	100%
	Reincidentes	449	93%	18	4%	2	0%	16	3%	485	100%
	Subtotal	2 136	84%	324	13%	21	1%	75	3%	2 556	100%
1999	Primoinfractores	1 770	83%	261	12%	26	1%	80	4%	2 137	100%
	Reincidentes	447	92%	32	7%	1	0%	6	1%	486	100%
	Subtotal	2 217	85%	293	11%	27	1%	86	3%	2 623	100%
2000	Primoinfractores	1 716	82%	254	12%	15	1%	111	5%	2 096	100%
	Reincidentes	371	88%	20	5%	5	1%	24	6%	420	100%
	Subtotal	2 087	83%	274	11%	20	1%	135	5%	2 516	100%
2001	Primoinfractores	1 787	82%	218	10%	49	2%	135	6%	2 189	100%
	Reincidentes	458	91%	19	4%	1	0%	27	5%	505	100%
	Subtotal	2 245	83%	237	9%	50	2%	162	6%	2 694	100%
2002	Primoinfractores	1 643	77%	266	12%	68	3%	155	7%	2 132	100%
	Reincidentes	545	87%	29	5%	12	2%	42	7%	628	100%
	Subtotal	2 188	79%	295	11%	80	3%	197	7%	2 760	100%
2003	Primoinfractores	2 136	79%	309	11%	70	3%	180	7%	2 695	100%
	Reincidentes	726	90%	33	4%	19	2%	33	4%	811	100%
	Subtotal	2 862	82%	342	10%	89	3%	213	6%	3 506	100%

* Incluye robo, daño en propiedad ajena y allanamiento de morada.

** Incluye lesiones, violación, homicidio y privación ilegal de la libertad.

Fuente: Consejo de Menores del D.F., disponible en Verónica Navarro, *El principio de intervención...*, op. cit., p. 29.