

00781



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**División de Estudios de Posgrado**

**MENORES INFRACTORES,  
SISTEMA NACIONAL  
Y PROCEDIMIENTO**

**TESIS**

**Que para obtener el Grado de**

**DOCTORA EN DERECHO**

**P r e s e n t a**

**Ruth Leticia Villanueva Castilleja**

**Tutor: Dr. Sergio García Ramírez**

**Ciudad Universitaria, México, D. F.**

**2004**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



## DEDICATORIA

A mis grandes ausentes físicos, pero siempre presentes espirituales, a  
Don Luis Villanueva Galeana y Don Luis Villanueva Uriarte,  
con infinito amor.

A mi madre Magdalena Castilleja de la Paz,  
con el mismo sentimiento y admiración, agradeciéndole todos sus empeños  
para hacer crecer en mí el espíritu de superación.

A mis hermanas, Patty, Taide, Ethel y Liz,  
así como a mis cuñados, sobrinos y amigos,  
con quienes siempre he vivido rodeada de apoyo y alegría.

A Lourdes Pérez Medina y Alfredo López Martínez,  
sin quienes no hubiera podido cristalizar esta meta, con especial afecto  
y sincero agradecimiento.

A Andrés Jiménez Cruz,  
quien ha sabido ser una maravillosa motivación y una bella ilusión.

A los doctores Emma Mendoza, Olga Islas, Miguel Covián,  
Marco Antonio Díaz de León y Sergio García Ramírez,  
por su invaluable apoyo y estímulo.

Y por último, por coincidir en todos mis sentimientos de amor,  
de ternura, de alegría y esperanza, a mi mayor escuela de vida,  
mi más hermoso sueño y mi mayor recompensa,  
a mi hija Avis.

# MENORES INFRACTORES, SISTEMA NACIONAL Y PROCEDIMIENTO

<b>TABLA DE ABREVIATURAS</b> .....	1
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	3
<b>Capítulo I.</b>	
<b>EL MENOR. MARCO CONCEPTUAL</b> .....	6
I.1. Consideraciones generales .....	6
I.2. Infancia y adolescencia .....	9
I.2.1. Aspectos biológicos .....	11
I.2.2. Aspectos psicológicos .....	16
I.2.3. Aspectos sociales .....	18
I.2.4. Aspectos jurídicos .....	22
I.3 Interés superior del niño .....	42
<b>Capítulo II.</b>	
<b>SISTEMA DE PREVENCIÓN NO PENAL</b> .....	46
II.1. Consideraciones previas .....	47
II.2. Normatividad .....	50
II.3. Sistemas de control social informal .....	55
II.3.1. Familia .....	56
II.3.2. Escuela .....	62
II.3.3. Comunidad .....	66
II.3.4. Medios de comunicación .....	70
II.3.5. Religión .....	73
II.3.6. Trabajo .....	76
II.4. Condiciones significativamente preocupantes que demandan atención no penal .....	81
II.4.1. Disfuncionabilidad familiar .....	82
II.4.2. Deserción escolar .....	85
II.4.3. Adicciones .....	89
II.4.4. Prostitución infantil .....	93
II.4.5. Niños en situación de calle .....	95

II.4.6. Escasez de oportunidades de desarrollo .....	99
II.4.6.1. Laborales .....	100
II.4.6.2. Recreativas y culturales .....	101
II.4.7. Pérdida de valores .....	103
<b>Capítulo III.</b>	
<b>EL MENOR EN EL SISTEMA PENAL .....</b>	<b>106</b>
III.1. Aspectos generales .....	106
III.2. El menor infractor .....	108
III.2.1. Antecedentes, instituciones y normatividad .....	111
III.2.2. Características específicas .....	124
III.2.2.1. Derecho tutelar y de protección integral .....	128
III.2.2.2. El menor, sujeto de derechos .....	133
III.2.2.3. La inimputabilidad y los menores infractores .....	136
III.3. El menor víctima .....	140
III.3.1. Marco jurídico .....	141
III.3.2. Características específicas .....	146
<b>Capítulo IV.</b>	
<b>ÓRGANOS ESPECIALES PARA LA ATENCIÓN DE LOS</b>	
<b>MENORES INFRACTORES .....</b>	<b>152</b>
IV.1. Análisis previo .....	153
IV.2. Autoridades .....	154
IV.3. Funciones .....	159
IV.4. Legislación .....	162
IV.5. Infraestructura .....	164
IV.6. Análisis dimensional .....	168
<b>Capítulo V.</b>	
<b>EL PROCEDIMIENTO PARA MENORES INFRACTORES .....</b>	<b>177</b>
V.1. Consideraciones generales .....	178
V.2. Características específicas .....	179
V.3. Garantías del debido proceso .....	191

<b>Capítulo VI</b>	
<b>MEDIDAS DE TRATAMIENTO TÉCNICO .....</b>	<b>202</b>
VI.1. Análisis previo .....	202
VI.2. Fines y objetivos .....	204
VI.3. Diversidad de alternativas .....	209
<b>Capítulo VII.</b>	
<b>TENDENCIAS ACTUALES Y PROYECTOS LEGISLATIVOS .....</b>	<b>219</b>
VII.1. Consideraciones previas .....	219
VII.2 Análisis y propuestas .....	224
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>240</b>
<b>FUENTES DE INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>245</b>

“Crear una nueva teoría no consiste en destruir el granero y levantar un rascacielos en su lugar. Es mas bien, escalar una montaña, ganando perspectivas nuevas y más amplias, descubriendo contactos inesperados entre nuestro punto de partida y el rico paisaje que se revela a su alrededor. Pero el punto de partida del que partimos sigue existiendo y puede ser visto, aun cuando aparezca más pequeño y haya pasado a ser una parte pequeña de nuestra más amplia perspectiva que hemos ganado al superar los obstáculos de nuestro camino, pleno de aventuras hacia la cumbre.”

Einstein

## TABLA DE ABREVIATURAS

A. C.		Asociación Civil
a.C.		antes de Cristo
ACNUR		Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
CEPAL		Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<i>Cfr.</i>	<i>confere</i>	confróntese
CIJ		Centros de Integración Juvenil
CNDH		Comisión Nacional de los Derechos Humanos
comp.		compilador
coord.		coordinador
DIF		Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
Dip.		Diputado
Ed.		editorial
ed.		edición
EE.UU.		Estados Unidos de Norteamérica
<i>et. al.</i>	<i>et alia</i>	y otros
etc.		etcétera
IMAN		Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez
IMPIP		Instituto Mexicano de Prevención del Delito e Investigación Penitenciaria
INACIPE		Instituto Nacional de Ciencias Penales
INCIJA		Instituto de Ciencias Jurídicas de Aragón
INEGI		Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INPI		Instituto Nacional de Protección a la Infancia
Nº		número
núm.		número
NY		Nueva York
OC		Opinión Consultiva
OEA		Organización de Estados Americanos
OEI		Organización de Estados

OIT		Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OMS		Organización Internacional del Trabajo
ONU		Organización Mundial de la Salud
<i>op. cit.</i>	<i>opere citato</i>	Organización de las Naciones Unidas
p.		obra citada
párr.		página
PGR		Párrafo
pp.		Procuraduría General de la República
QOP	Quantum Opportunities Program	Páginas
Sec. Gob.		Programa de Oportunidades Cuánticas
SEP		Secretaría de Gobernación
SG		Secretaría de Educación Pública
ss.		Secretaría de Gobernación
SSP		subsecuentes
UNA		Secretaría de Seguridad Pública
UNAM		Universidad Notarial Argentina
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund	Universidad Nacional Autónoma de México
vol.		Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
vs.	<i>versus</i>	volumen
		contrario

## INTRODUCCIÓN

El tema de menores infractores, sistema nacional y procedimiento, representa un tópico de actualidad universal, por las repercusiones en el marco jurídico, político y social. México necesita revalorar y proponer alternativas que estén de acuerdo a su problemática, compromisos internacionales, y a la obligación del Estado de proteger y tutelar a la niñez.

Por otra parte hoy en día, la opinión pública, al tratar sobre las condiciones en las que actualmente se desarrolla la justicia de menores, manifiesta diversos criterios en cuanto al quehacer que lleva a cabo el personal que tiene bajo su responsabilidad esta actividad. De igual forma, no es desconocida la inconformidad que la sociedad muestra con los lineamientos jurídicos y la práctica respecto a la justicia de menores, sin embargo, tampoco se ignoran los intentos para ofrecer respuestas acordes con la problemática que se deriva de las características intrínsecas a este núcleo de población.

Frente a estas circunstancias, es necesario reflexionar y analizar la situación que guarda la atención al menor infractor, pues si bien es cierto, que se ha atendido a circunstancias genéricas, también lo es, que resulta necesario buscar un procedimiento acorde con la realidad actual y a las características especiales de quien por ser menor de edad y haber infringido las leyes penales requiere del reconocimiento de las diferencias naturales de su desarrollo para establecer un sistema de justicia especial para este grupo de población.

De tal manera que el planteamiento del problema se refiere específicamente, al Sistema de atención a los menores infractores que actualmente se encuentra en un estado de vulnerabilidad por diferentes aspectos como: la falta de aplicación de las leyes en diversos casos, la inobservancia de los instrumentos internacionales; la inexistencia de perfiles idóneos de las autoridades minoriles, así como la falta de instalaciones funcionales.

Otro aspecto derivado de lo anterior, es la afectación de los derechos del menor, por carecer de criterios generales y de conocimientos específicos de su status especial y del significado real sobre el interés supremo del menor.

Así, la justificación que se presenta sobre la investigación es que la carencia de un sistema nacional, en el campo del menor, ha favorecido una serie de confusiones, contradicciones e incongruencias, perdiéndose la importancia de la materia, que es el



menor. Esto favorece una serie de violaciones a la normatividad nacional e internacional, por lo que es necesario el real entendimiento de su calidad específica y sus repercusiones en el marco jurídico. Este hecho debe permitir una visión integral que favorezca el acceso a los marcos universales modernos que plantean nuevas perspectivas y cuya función prioritaria es la defensa de los Derechos Humanos de los grupos vulnerables, como es el caso de los menores infractores.

Según las cifras del XII Censo Nacional de Población y Vivienda (2000), México tenía una población de 97,483,412 habitantes de los cuales, de acuerdo al corte de edad que realiza el INEGI, 42,579,108 eran menores de 19 años, lo que representa el 43.7% de la población total. Estos datos reflejan la importancia de reconocer la necesidad de atención especial a este grupo de población, que representa el futuro de la nación.

Este problema presenta su delimitación ubicado en diversas áreas como; Derecho Constitucional, Derechos de la Infancia, Derecho Civil, Derecho Familiar, Derecho Penal, Derecho Procesal, Derecho Internacional y Derechos Humanos.

Bajo este contexto el objetivo general que se pretende es el de establecer los criterios que permitan la interpretación de los instrumentos determinados para la protección y tutela de los derechos del menor, así como su aplicación dentro de un sistema especial, llevando a cabo un minucioso análisis conceptual, legislativo, práctico, procedimental, e histórico, así como sobre la infraestructura, el personal y las repercusiones posibles en el campo de la justicia sobre menores infractores.

Lo anterior bajo la hipótesis de que el actual funcionamiento de las instituciones para menores infractores establecidas en la Republica Mexicana, ha provocado la falta de un sistema nacional congruente con el marco jurídico nacional e internacional, que privilegie el interés supremo del menor dentro de una política especial que atienda a su calidad específica y el respeto de sus derechos. Actualmente no existe procedimiento, personal, ni instalaciones que permitan la óptima atención al menor infractor. Como variables de la hipótesis formulada se presenta tanto el problema en la legislación, como en el perfil de la autoridad y en las instalaciones.

La metodología empleada para este trabajo, parte de una hermenéutica jurídica humanista, la cual para interpretar correctamente la problemática del menor infractor ante el Derecho, requiere de una reflexión y una praxis. La reflexión que para este fin, toma en consideración la comprensión y la explicación, y la praxis que parte de la experiencia y de la realidad existente. Así la comprensión abarca tanto la ontología como la axiología; y la explicación se realiza mediante las ciencias del Derecho, la ética, la estadística y la semiótica.

Por otro lado, también se utiliza el método deductivo, partiendo de un análisis de lo general a lo particular, así como el método histórico ya que por su conducto es posible retomar los antecedentes que han dado origen al sistema de justicia actual de los menores infractores. De igual manera los métodos comparativo y analógico son importantes para establecer correlaciones cualitativas y cuantitativas, metodología que se integrará mediante el juicio reflexivo y la praxis. Por lo que hace al tipo de investigación ésta es tanto documental como de campo. Para la primera se toman en cuenta los documentos y estadísticas específicas de la materia y para la segunda la observación *in situ*, la encuesta y la entrevista, dentro de este rubro se consideraron para este fin, visitas a las 32 entidades federativas (instituciones de menores) y enlaces con las autoridades correspondientes.

Para ello, en esta investigación se desarrollaron siete capítulos, en donde se parte de un marco conceptual que permite ubicar al menor de manera concreta en los aspectos más importantes que lo definen. Enseguida se examinan los elementos que favorecen la prevención no penal. Posteriormente, la investigación se centra en las características técnico-jurídicas especiales de la justicia de menores y su relación en el sistema penal y se continúa con el análisis de las características inherentes a los órganos especiales para la atención de los menores infractores, que incluye los datos estadísticos que permiten dimensionar objetivamente nuestra realidad en un contexto nacional. También constituye parte importante de este trabajo el estudio de los aspectos adjetivos que aplican en la materia, así como el análisis de los fines y objetivos que se utilizan respecto de las medidas de tratamiento específicas para menores y de otras alternativas aplicables, para finalmente, en el capítulo siete, comentar sobre los proyectos legislativos y presentar propuestas concretas sobre este tema.

# CAPÍTULO I.

## EL MENOR. MARCO CONCEPTUAL

Abordar el tema de los menores infractores requiere definir el universo de trabajo, iniciando con los aspectos del menor en general, conceptualizando lo que éste significa desde un punto de vista literal, técnico y jurídico, ya que sobre el menor versarán los temas de la presente tesis, esto es, identificar y desarrollar un conocimiento científico (objetivo, claro, preciso) sobre quienes recae la competencia de las legislaciones específicas de la materia, en las cuales se refieren indistintamente los términos menores, niños o adolescentes, jóvenes etc., que se han utilizado como sinónimos, es decir, algunos de estos conceptos por su naturaleza o fundamento provienen de diversas materias, y su aplicación jurídica no se adecua plenamente, o por el contrario, existen otros conceptos de los cuales su traslación o interpretación pudieran estar constreñidas al ámbito jurídico. Así por ejemplo encontramos normatividad nacional e internacional que hace referencia sólo al término de niño, otras que hablan sólo de menor o las que hacen uso indistinto de niño, joven, adolescente y menor, o bien las que marcan diferencias entre algunos de estos conceptos. Situación que se observa por ejemplo en la Convención sobre los Derechos del Niño, las Reglas de Naciones Unidas para Menores Privados de Libertad, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad), La Directiva del Consejo de la Unión Europea 9433, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y la legislación federal y local que se refiere a menores.

### I.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Para tener una clara concepción de los conceptos básicos del tema, se amplía aún más el marco conceptual para determinar con precisión su ámbito de aplicación en la materia sobre menores infractores. Así, siguiendo una metodología en este aspecto, se abordan los términos generales para ubicar aquellos específicos, que permitan incorporarlos en un contexto integral y congruente, de acuerdo con aspectos que están íntimamente relacionados con el ser humano como un ente biopsicosocial, cuya conducta está regulada durante toda su existencia por normas jurídicas en interacción con su entorno.

Por ello, resulta conveniente hacer algunas consideraciones sobre los vocablos que se utilizan para referir a este grupo de personas menores de 18 años de edad, tales como

menor, niño, infante, adolescente y joven, analizando diversas acepciones que éstos pueden tener para poder determinar cuál o cuáles de estos conceptos son los más convenientes para la materia que nos ocupa. Así, con el vocablo niño, en términos generales se conceptúa a: la persona desde el momento de su nacimiento hasta la pubertad; sujeto que no ha alcanzado su pleno desarrollo o que está en proceso de formación; persona menor de 12 años; etc. El término infante, se usa para designar al niño de corta edad, quien se encuentra en el período de la vida humana que va del nacimiento a la pubertad; *infans* referido en el Derecho romano a quien se encuentra sujeto a tutela,<sup>1</sup> quien cursa las 3 etapas de la infancia: primera 0-24 meses, segunda 2-6 años, tercera 6-12 años.<sup>2</sup> Adolescente: persona que se encuentra en la etapa de la pubertad; quien está en la adolescencia, fenómeno biológico del desarrollo del ser humano; quien se encuentra en la edad que sucede a la niñez hasta el completo desarrollo del organismo; quien cursa la etapa de crecimiento y desarrollo biopsicosocial: temprana de 10 a 13 años, media de 14 a 16 años, tardía de 17 a 19 años.<sup>3</sup> Joven, quien se encuentra en la edad que empieza al terminar la adolescencia y se extiende a los comienzos de la edad adulta; unidad generacional; persona que se encuentra entre 18 a 30 años;<sup>4</sup> o entre los 15 y los 25;<sup>5</sup> o de los 12 a los 29;<sup>6</sup> o de los 18 a los 22 años;<sup>7</sup> transición del individuo que refiere a un estado de ánimo de bienestar.

---

<sup>1</sup> “De la Tutela de los infantes e impúberes. Los infantes o impúberes *Sui Iuris* requieren de un guardián que les cuide y atienda sus intereses, persona que será el Tutor. El término *pupillus* (que en latín significa: ‘pequeña muñeca’) se utiliza en ocasiones para designar al infante o el impúber que requiere de la asistencia de un tutor. Son infantes las personas de los cero a siete años (*infans* significa ‘el que no habla con corrección’, de los que podemos afirmar que en la actualidad muchas personas con bastante más edad que la considerada por los romanos deben de ser consideradas como infantes)”. HUBER OLEA, Francisco José. *Diccionario de Derecho Romano Comparado con Derecho Mexicano y Canónico*, Porrúa, México, 2000, p. 823.

<sup>2</sup> Cfr. BEE, Helen L., MICHELL, Sandra K. *El desarrollo de la persona en todas las etapas de su vida*, 2ª ed., Harla, México, 1987, pp. 276-277.

<sup>3</sup> Cfr. SILBER, Tomás J., MUNLST, Mabel M. et. al., *Manual de Medicina de la Adolescencia*, Organización Panamericana de la Salud, 1992, p.77.

<sup>4</sup> Cfr. Ley 392 Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud, artículo 2, inciso 3, Nicaragua.

<sup>5</sup> Cfr. TENORIO ADAME, Antonio. *Juventud y violencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 14

<sup>6</sup> Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, artículo 2. México.

<sup>7</sup> Cfr. BEE, Helen L., MICHELL, Sandra K., *op. cit.*, nota 2, p. 406.

Como se observa los vocablos infante, adolescente y joven, no son términos jurídicos, y su connotación principal se refiere a etapas biológicas y psicológicas del individuo, en donde los límites para el inicio y término de cada una de éstas son sumamente variables, lo que propicia confusiones y la imposibilidad de delimitar la competencia y la aplicación de una ley cuya característica fundamental es ser general y abstracta. Bajo este contexto se considera que los términos menor y niño, éste último ya juridizado, deben ser los vocablos a utilizarse para referirse a este grupo de población cuya edad<sup>8</sup> es menor de 18 años, resaltando que el concepto menor, en ningún caso debe confundirse con un significado que implique discriminación, ofensa, carga peyorativa, o cualquier disminución valorativa a la calidad de persona, sino por el contrario una clasificación absolutamente jurídica que abarca al menor de edad como sujeto de derechos y con una calidad específica, misma que se abordará posteriormente con mayor detalle.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Cfr. ABBAGNANO, Incola. *Diccionario de Filosofía*, México, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, 1980, p. 368.

<sup>9</sup> “En este *Voto*, como en la misma *Opinión Consultiva OC-17*, se utilizan indistintamente las voces ‘niño’ y ‘menor’ en su sentido más estricto (párr. 39), y al mismo tiempo más distante de cualquier intención descalificadora, prejuiciosa o peyorativa. El idioma es un sistema de claves. Debo establecer el alcance de las que ahora empleo, adhiriéndome al uso que de ellas ha hecho la Corte en esta *Opinión Consultiva*, para colocarlas por encima o fuera --como se prefiera-- de un debate que a veces aporta más sombras que luces... Por su parte, la palabra ‘niño’ ha poseído, en principio, un sentido más biológico o biopsíquico que jurídico, y en este sentido, que corresponde al uso popular del término, contrasta con adolescente, joven, adulto o anciano. El concepto ‘niño’ coincide con el de ‘menor de edad’ cuando uno y otro se juridizan, valga la expresión, y concurren bajo unas mismas consecuencias de Derecho. La Convención sobre Derechos del Niño, de Naciones Unidas, abundantemente invocada en la presente *Opinión Consultiva*, considera que es niño la persona menor de 18 años, ‘salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad’ (artículo 1) (párr. 42). Esto confiere un sentido jurídico preciso a la palabra niño, y en tal virtud coloca a este concepto -y a este sujeto- como punto de referencia para la asignación de múltiples consecuencias jurídicas. Huelga decir que la palabra niño abarca aquí al adolescente, porque así resulta de esa Convención tan ampliamente ratificada, y también comprende a la niña, por aplicación de las reglas de nuestro idioma. La propia Corte Interamericana declara el alcance que tienen las voces ‘niño’ y ‘menor de edad’ para los efectos de la *Opinión Consultiva*. Se me excusará, en consecuencia, por no utilizar a cada paso la relación exuberante: niño, niña y adolescente (que pudiera ampliarse si también se distingue ‘el’ adolescente de ‘la’ adolescente)”. *Voto Concurrente Razonado del Juez Sergio GARCÍA RAMÍREZ a la Opinión Consultiva OC-17/02, sobre “Condición Jurídica y Derechos Humanos Del Niño”, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2002.*

## I.2 INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Como ya se manifestó estos dos vocablos no son términos jurídicos, sin embargo, en virtud de que en estas etapas de desarrollo se abarca de los cero a los dieciocho años, lapso que comprende la minoría de edad, y dada la necesidad de atender a las diferencias específicas en función de la misma, se tienen que analizar los aspectos que delimitan las características que le dan un sentido especial al universo de trabajo, éstas en razón de que el ser humano atraviesa por diversas etapas, mismas que se han estudiado desde tres ángulos básicos que son: el biológico, psicológico y social, tratando de explicar el comportamiento, como el resultado de la interacción de múltiples factores; situación que para el Derecho es de suma importancia a efecto de poder compaginar las normas jurídicas para que éstas sean acordes y respondan a las necesidades de los menores de edad, considerando las etapas de formación y desarrollo por las que atraviesan, esto es, la infancia y adolescencia, y establecer así las condiciones jurídicas que les permitan un desarrollo integral que los coloque en un plano de igualdad ante la ley.

Es por eso necesario conocer cada uno de estos tres ángulos (biológico, psicológico y social), según diversas teorías, para lo cual se analizan los estándares establecidos por diferentes especialistas, así como los aspectos jurídicos específicos.<sup>10</sup>

Hablar de infancia y adolescencia implica entender etapas de desarrollo, el cual significa una noción de movimiento hacia lo mejor. Respecto al estudio del desarrollo humano se han distinguido diversas teorías, las cuales se pueden concentrar en varios grupos, de acuerdo al objeto sobre el cual concentran su análisis, así tenemos por ejemplo, las teorías de enfoque biológico, que se encuentran en la endocrinológica<sup>11</sup> y en la genética;<sup>12</sup> las teorías psicológicas entre las que destacan la del aprendizaje,<sup>13</sup> las

---

<sup>10</sup> Consejo de Menores. *Relación de las menores infractoras con adultos en la comisión de delitos*, México, Consejo de Menores-SSP, 2001, p. 14.

<sup>11</sup> “Esta teoría se centra en la serie final de cambios que ocurre dentro del cuerpo en los cuales intervienen las hormonas, sustancias que son producidas por las glándulas endocrinas. Las hormonas rigen en el crecimiento y en los cambios físicos de varias maneras”. BEE, HELEN L., MICHELL, Sandra K. *op. cit.*, nota 2, p. 9. Al respecto también “Gregorio Marañón (1888-1960) hace las primeras conexiones entre el aspecto endocrinológico y el aspecto psicológico. Marañón va a demostrar en mucho, cómo las glándulas influyen en el comportamiento humano y cómo existe una interrelación entre cuerpo y espíritu.” RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. *Criminología*, Porrúa, México, p. 179.

<sup>12</sup> Un concepto general de esta teoría es la maduración “que puede definirse como patrones de cambio internamente determinados que se van desarrollando con la edad y son relativamente independientes de



teorías psicoanalíticas,<sup>14</sup> y las teorías del desarrollo cognoscitivo;<sup>15</sup> y las teorías sociológicas entre las que sobresalen, la teoría de los roles sociales<sup>16</sup> y la cartográfica.<sup>17</sup>

El objeto de estudio que marcan estos aspectos en diferentes teorías respecto del desarrollo, dan la pauta para definir las características de las diferentes etapas del ser humano, vistas desde distintos ángulos, por lo que con una conformación selectiva e integral, se delimitarán los aspectos biológicos, psicológicos y sociales que

influencias externas... no todos los cambios que ocurren con la edad son necesariamente de tipo maduracional, el término no es sinónimo de crecimiento. El crecimiento por lo regular se refiere a algún cambio gradual en la calidad y cantidad como el incremento en el vocabulario de un niño o el crecimiento de su cuerpo. Tales cambios no son necesariamente resultado de la maduración. Un cambio en la estatura podría presentarse debido a que se ha mejorado la dieta del niño –lo cual no sería maduracional-, o debido a que señales internamente programadas causaron la liberación de las hormonas del crecimiento lo cual sí sería un cambio maduracional”. BEE, Helen L., MICHELL, Sandra K., *op. cit.*, nota 2, p. 9.

<sup>13</sup> “Se destaca el factor ambiental como la causa que determina la conducta que observamos... el desarrollo se puede entender mejor si se concibe como una larga secuencia de experiencias de aprendizaje (condicionamiento clásico), el cual comprende el uso de recompensas y castigos para modificar la conducta de una persona –reforzamientos positivos o negativos- (condicionamiento operante)”. *Idem*.

<sup>14</sup> “Destacan considerablemente el aspecto del desarrollo y suponen que los procesos internos son tan importantes como las experiencias internas en la conformación de la conducta... Freud, principal exponente consideraba que la personalidad provenía de importantes raíces biológicas instintivas, el comportamiento de cada individuo según él, se dirige fundamentalmente a la gratificación de una serie de instintos, de los cuales el más importante es el sexual. La forma específica de gratificación buscada y las estrategias empleadas para obtenerla cambian con la edad”. *Ibidem*, p. 14.

<sup>15</sup> Destacan la importancia del desarrollo del pensamiento, “cada niño nace con ciertas estrategias para interactuar con el medio ambiente”, mismas que van cambiando conforme asimila nuevas experiencias e interactúa con el medio ambiente. “Durante los años de niñez y adolescencia el niño desarrolla una serie de “teorías o modelos” del mundo basada en el nivel de comprensión que ha alcanzado hasta ese momento. Estas etapas están construidas una sobre otra, de modo que por ejemplo las operaciones concretas no pueden desarrollarse hasta que el niño ha dado sus primeros pasos del pensamiento preoperacional”. *Ibidem*, p. 21.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>17</sup> “Esta teoría fue fundada por Quetelet, quien manejó y descubrió las leyes de la estadística creando la curva de distribución normal que es llamada “Curva de Quetelet”. Dentro de sus exámenes estadísticos hizo estudios cartográficos y geográficos y buscó la distribución estadística de algunos fenómenos, siendo uno de los que más llamó su atención el problema de la delincuencia”. RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. *op. cit.*, nota 11, p. 186.

caracterizan cada una de ellas, así como los aspectos jurídicos, enfocandos en este caso a las referentes a la infancia y adolescencia, ya que éstas corresponden a la definición de niño que la Convención de la materia da en razón de la edad que considera para definirlo, es decir hasta los 18 años.<sup>18</sup>

De manera muy sintética, a continuación, se presentan las características principales que marcan diversos autores, en las diferentes etapas de la infancia y la adolescencia que conllevan cambios en las esferas biológica, psicológica y social, y que son necesarias conocer para comprender la diferencia entre un menor de edad y un adulto, y el por qué de una atención especial y diferenciada que se sustente científicamente.

### I.2.1 ASPECTOS BIOLÓGICOS

Primera Infancia (0-24 meses, lactante).- Cambio neurológico decisivo alrededor de las 6 y 8 semanas. Actividad controlada principalmente por la parte más primitiva del cerebro antes de este período. Control de los esquemas innatos. Posteriormente entre los 2 y 8 meses el cambio neurológico principal conduce a un control más voluntario por parte del niño: puede sentarse y alcanzar algunas cosas; examina los objetos para saber qué son y no sólo dónde están, mantiene erguida y firme la cabeza, su coordinación mejora, intenta presión sobre algunos objetos. Mejora la visión, puede identificar a los padres a cierta distancia. Después entre los 8 y los 18 meses el niño aprende a gatear y luego a caminar durante este período. El desarrollo neurológico se completa en su mayor parte a los 18 meses.

Segunda infancia (2-6 años, maternal y preescolar). Al alcanzar ya el desarrollo cerebral complejo, no se presentan nuevas capacidades motoras de importancia; ocurre, empero, una refinación considerable de las capacidades existentes. Mejora la coordinación en particular de los músculos menores; el niño empieza a jugar y utiliza un equipo de juego considerable como los *bats* y la pelota, sube escalera, salta, se viste con ayuda, cumple ordenes sencillas, comparte juegos y compite jugando.

Tercera infancia (6-12 años, escolar). El crecimiento físico continúa a un paso estable y sin que se presenten impulsos significativos hasta la pubertad. Las capacidades motoras generales siguen desarrollándose; puede andar en bicicleta, jugar pelota, trepar, mantener el equilibrio, incrementa la velocidad en los movimientos finos,

---

<sup>18</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, Artículo 1º.



realizar otras tareas motoras complejas y desarrolla habilidad para practicar deportes individual o de grupo. Los niveles adultos de agudeza visual son alcanzados.

Adolescencia (12-18). La pubertad se completa durante este período con velocidades que varían ampliamente, tanto en el inicio como en la duración de los cambios pubertales, aparecen los caracteres sexuales secundarios y existe crecimiento de los órganos genitales, se logra la madurez sexual, la estatura adulta y la mayoría de las proporciones físicas de los adultos se alcanzan. Para los muchachos esto se ve acompañado por fortalecimientos en el tejido muscular, así como el crecimiento de la capacidad de los pulmones y el corazón produciendo mayor fuerza y velocidad, así como un cambio importante en la voz. En las mujeres se da mayor acumulación de grasa. En esta etapa se da el mayor cambio neurohormonal, el sistema endocrino a diferencia del sistema nervioso central es uno de los principales agentes a cargo de las transmisiones de las instrucciones provenientes de los genes.

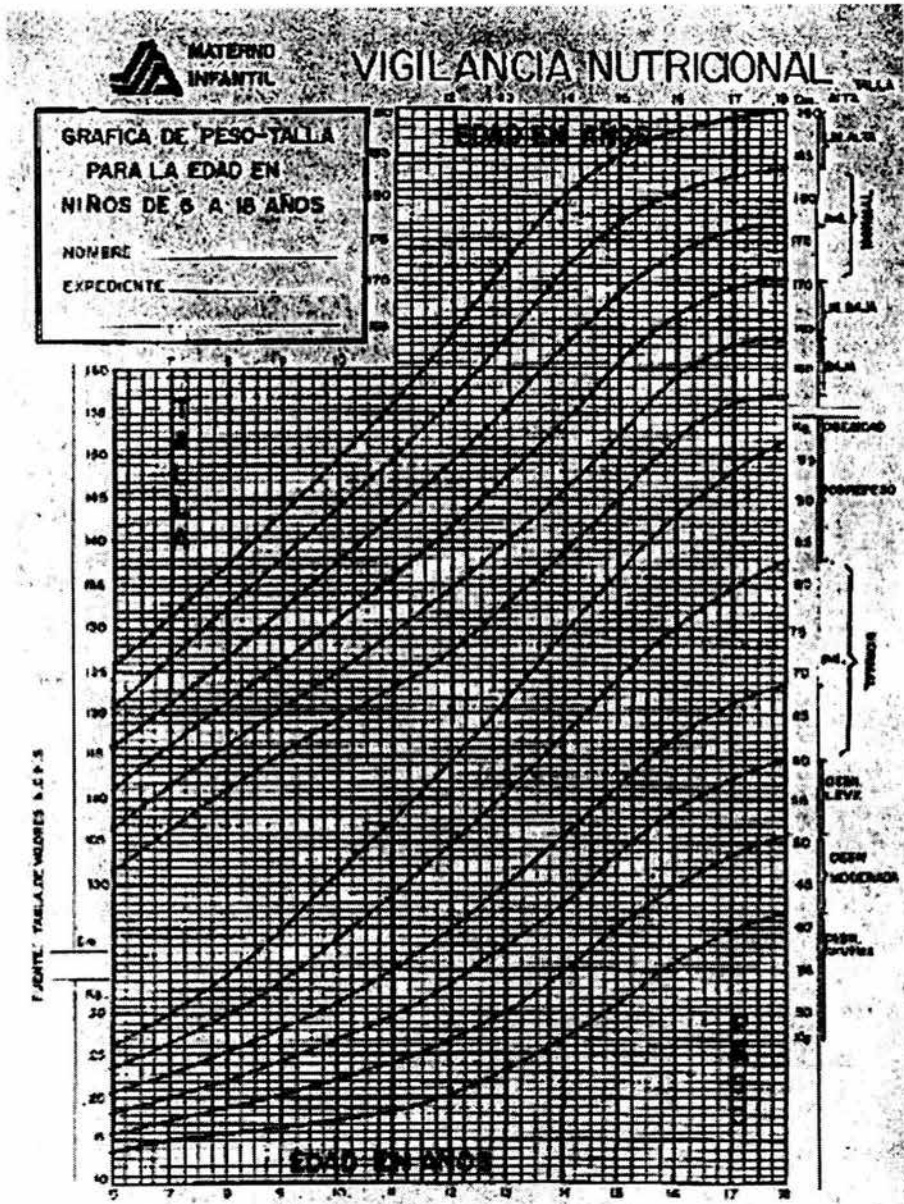
En México, la Norma Oficial Mexicana ENOM-008-SSA2-1993, sobre Control de la Nutrición, Crecimiento y Desarrollo del Niño y Adolescente, Criterios y Procedimientos para la Prestación del Servicio, han considerado que, “crecimiento y desarrollo del niño implica un conjunto de cambios somáticos y funcionales como resultado de la interacción de factores genéticos y las condiciones del medio ambiente en que vive el individuo. Cuando las condiciones de vida son favorables (físicas, biológicas, nutricionales y psicosociales), el potencial genético puede expresarse de manera integral y, por el contrario si éstas son desfavorables, la expresión se verá disminuida”, por ello el objetivo de esta norma es “establecer los criterios para vigilar el estado de nutrición, crecimiento y desarrollo de la población de menores de un año, uno a cuatro años, cinco a nueve años, y diez a diecinueve años”<sup>19</sup>.

En este documento se presentan tablas y gráficas que permiten una clasificación que marca lo que puede considerarse como normal o anormal en el desarrollo biológico, tanto del niño como del adolescente, con el objeto de favorecer el desarrollo de conductas adecuadas por medio de un control en el primer nivel de atención. En este capítulo se anexan dos gráficas relativas al peso, talla y edad de niñas y niños de seis

---

<sup>19</sup> En esta norma se marca otra clasificación en relación con la edad y su proceso biológico: “menor de 28 días (recién nacido), menor de un año (lactante menor o infante), de uno a cuatro años (lactante mayor: un año a un año 11 meses y preescolar: dos a cuatro años), de cinco a nueve años (escolar), de diez a diecinueve años (adolescente)”. *Norma Oficial Mexicana ENOM-008-SSA2-1993, sobre Control de la Nutrición, Crecimiento y Desarrollo del Niño y Adolescente*. Criterios y Procedimientos para la Prestación del Servicio. Secretaría de Salud, Diario Oficial, México, 28 de noviembre de 1994, p. 21.

a dieciocho años, por considerar que en este rango de edades, se ubican los menores considerados en la ley de la materia, observándose el desarrollo acelerado que se presenta sobre todo en la adolescencia, razón por la cual requieren una atención especial e integral, que como se corrobora con la norma oficial citada, exige de una vigilancia y orientación específica para lograr la salud y la armonía en el desempeño de la persona acorde a su edad.



Gráfica 1 Peso-Talla para la edad en niños de 6 a 18 años de edad (Secretaría de Salud)<sup>20</sup>

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 45.



## I.2.2 ASPECTOS PSICOLÓGICOS

Primera infancia (0-24 meses, lactantes).- De los 0 a los 2 meses el niño presenta esquemas innatos. Acciones primariamente reflexivas dominan ya sus interacciones con el ambiente. Entre los 2 y 8 meses, explora y examina los objetos y a las personas más sistemáticamente, repite las acciones interesantes; adquiere los primeros elementos del concepto del objeto. Posteriormente entre los 8 y 24 meses el niño completa el período sensorio-motor; puede representarse las cosas internamente; experimenta de manera más sistemática con los objetos; se vale de acciones concatenadas para llegar al resultado deseado.

Segunda infancia (2-6 años, maternal y preescolar).- La etapa preoperacional del desarrollo, según Piaget, la lógica del niño es todavía muy primitiva, pero puede usar las palabras o las imágenes para representar las cosas en su juego: empieza a estar en condiciones de adoptar los puntos de vista o perspectivas de los demás; adquiere capacidad para clasificar con exactitud y desarrolla un concepto de género.

Tercera infancia (6-12 años, escolar). Este período Piaget lo denomina “de las operaciones concretas”. El pensamiento del niño se torna reversible y puede efectuar operaciones matemáticas cada vez más complejas. Está menos relacionado con las características físicas de los objetos y es capaz de realizar acciones mentales. Capta también la conversación. Es ahora cuando se inicia la lógica inductiva; en el último período de esta etapa, se encuentran interesados y preocupados en los cambios corporales que se están produciendo en sus cuerpos, buscan la intimidad para observarlos y evitan exponerlos a las miradas ajenas, requieren de un tiempo para aceptarlos y acostumbrarse a ellos.<sup>22</sup>

Adolescencia (12-18 años). Las primeras etapas de las operaciones formales son visibles para muchos, pero no para todos los adolescentes en este período; se inicia el pensamiento abstracto en las primeras etapas (de 14 años o más) son acompañadas por un razonamiento moral convencional. A los 17 o 18 años, algunos adolescentes

---

<sup>22</sup> Explica porque durante esta época los juegos considerados sexuales los realizan los niños con sus compañeros del mismo sexo. “En una investigación conducida por Kinsey (citado por Reinisch y Beasley, 1992), se encontró que el 52% de los hombres y el 35% de las mujeres reportaron haber tenido alguna experiencia homosexual antes de la pubertad. Experiencias que en la mayoría de los casos fueron ocasionales y transitorias, y rápidamente remplazadas por los primeros acercamientos heterosexuales”. ARELLANO PENAGOS, Mario. *Crisis en la infancia y la adolescencia*. Ed. Confederación Nacional de Pediatría A. C., México, 2000, p. 199.

han alcanzado criterios más consolidados acompañados por un razonamiento moral con principios, desea ser tratado como adulto, aumenta su sensibilidad, se revela contra la autoridad, no le gusta asistir a eventos acompañado de su familia, se enfurece con facilidad y con más frecuencia, tiene momentos de tristeza y de cólera, sufre cambios de ánimo contrastantes en períodos cortos, falta de identidad. Se incrementa la energía afectiva iniciando a salir de sí mismo para interesarse afectivamente por el sexo opuesto, aumento de tensión e inquietud, confusión e imaginación.<sup>23</sup>

Los cambios psicológicos que caracterizan a los adolescentes, se han clasificado en función de tres tareas que son enfrentadas paulatinamente a lo largo de la transición de éstos, y que agrupan en tres fases o sub-etapas (adolescencia temprana, media y tardía). Dichas tareas, que el adolescente tendrá que enfrentar paulatinamente, se refieren al logro pleno de la independencia, entendida como la capacidad para tomar decisiones por sí mismo, de no depender de otros y de asumir las funciones, prerrogativas y responsabilidades del adulto; de la identidad, como un sentido coherente de “¿quién soy?”, visto como un replanteamiento de sí mismo, resultado de los cambios sexuales y las nuevas capacidades intelectuales y físicas que va sufriendo en forma acelerada, además de las nuevas expectativas que le exige el mundo exterior, lo que le permitirá descubrir su papel o función como persona adulta<sup>24</sup>; y por último de la imagen, íntimamente ligada con la identidad y que refiere a la aceptación del adolescente respecto de la visión que va teniendo de sí mismo. De tal manera que la Organización Panamericana de la Salud, en el Manual de Medicina de la Adolescencia, dirigido fundamentalmente a ejecutores de programas de salud, resume los cambios psicológicos de esta etapa de la vida, con base en la clasificación

---

<sup>23</sup> “Por ello en el adolescente se originan también toda una serie de necesidades nuevas: ser yo mismo (identidad personal); estar conmigo mismo (intimidad); valerme por mi mismo (autorrealización); poder elegir y decidir (autonomía); tener éxito (seguridad); amar y ser amado (aceptación). Por eso para el adolescente en la mayoría de los casos se presenta el drama de la enorme desproporción entre la meta propuesta y los medios disponibles para alcanzarla. Este hecho pudiera ejemplificarse con un nadador que pretende atravesar un río (infancia y adultez) sin muchos conocimientos de natación (falta de recursos y experiencias) una travesía llena de escollos y peligros (influencias negativas) y aún así muchos nadadores han llegado bien a su destino, y otros tantos lo seguirán intentando y de igual forma atravesarán el río”. VILLANUEVA CASTILLEJA, Ruth. *Tratamiento especial para menores infractores*, IMPIP, México, 2001, p. 112.

<sup>24</sup> “Si el adolescente no descubre o encuentra un papel adecuado y no desarrolla la ideología que debe acompañarlo, se quedará en un estado que Erikson describió como *confusión de papeles o difusión de la identidad*”. BEE, Helen L., MICHELL, Sandra K., *op. cit.*, nota 2, p. 373.



anterior, por lo que dada la trascendencia de este proceso psicológico en el desarrollo, se presenta el esquema creado respecto de dicha clasificación, que reafirma la especialidad que se debe observar respecto de las políticas públicas en materia de menores.

ETAPAS	INDEPENDENCIA	IDENTIDAD	IMAGEN
Adolescencia temprana (10-13 años)	Menor interés en los padres, intensa amistad con adolescentes del mismo sexo, ponen a prueba la autoridad, necesidad de privacidad	Aumentan habilidades cognitivas y el mundo de fantasía, estado de turbulencia, falta de control de los impulsos, metas vocacionales irreales	Preocupación por los cambios puberales, incertidumbre acerca de su apariencia.
Adolescencia media (14-16 años)	Período de máxima interrelación con los pares y del conflicto con los padres, aumento de la experimentación sexual	Conformidad con los valores de los pares, sentimiento de invulnerabilidad, conductas omnipotentes generadoras de riesgos	Preocupación por la apariencia, deseo de poseer un cuerpo más atractivo y fascinación por la moda
Adolescencia tardía (17-19 años)	Emocionalmente próximo a los padres, a sus valores. Las relaciones íntimas son prioritarias, el grupo de pares se torna menos importante	Desarrollo de un sistema de valores, metas vocacionales reales identidad personal y social con capacidad de intimar	Aceptación de la imagen corporal

Cuadro 1. Etapas del crecimiento y desarrollo psicológico<sup>25</sup>

### I.2.3 ASPECTOS SOCIALES

Primera infancia (0-24 meses, lactante). Entre los 0 y los 2 meses el niño tiene ya ciertas conductas de vinculación que producen la proximidad y pueden discernir entre otras, hasta cierto grado, con base en el olfato y en el tacto. Sin embargo, no se manifiesta una vinculación definida hacia un solo individuo. Entre los 2 y 8 meses se forma la primera vinculación central. El niño muestra ahora preferencia por uno o más adultos por sobre otros. Muestra poco interés por los otros niños. Entre los 8 y 24 meses, la primera vinculación se extiende a los otros encargados de su cuidado, más un considerable aumento en el interés por otros niños. Las conductas de vinculación

<sup>25</sup> Cfr. SILBER, Tomás J., MUNLST, Mabel M. et. al., *op. cit.*, nota 3, p. 77.

incluyen ahora moverse, así como exigir atención. Empero, las conductas de vinculación suelen mostrarse menos. El niño es más independiente.

Segunda infancia (2-6 años, maternal y preescolar). Las vinculaciones primarias con los padres siguen presentes y son visibles. Especialmente cuando el niño está en tensión. Sin embargo, se aleja cada vez más de esta base segura, y desarrolla más relaciones con sus compañeros. Se forman las maneras más primitivas de las primeras amistades y pueden observarse ya la generosidad y el deseo de compartir, al igual que la agresividad. La elección del juego empieza a darse con el mismo sexo y con juguetes y juegos sexualmente estereotipados.

Tercera infancia.- (6-12 años, escolar). Se le ha llamado a éste el “Período de Latencia”, debido a que los intereses sexuales parecen estar ocultos de modo considerable. Los amigos se vuelven muy importantes, pero casi todos los grupos de compañeros están compuestos por miembros del mismo sexo. Los niños están explorando y agrediendo sus papeles sexuales, en parte a través de la imitación de los modelos del mismo sexo. Las vinculaciones con los padres son menos visibles, pero siguen estando presentes. Las amistades individuales adquieren importancia, especialmente para las niñas.

Adolescencia (12-18). Período de desequilibrio social con mayores problemas en las relaciones padre-hijo, influencia máxima de los compañeros y punto máximo de los problemas de la conducta y la depresión. El adolescente empieza a cuestionar los antiguos valores, los viejos papeles, las viejas ideas de la identidad. Las amistades individuales son importantes a lo largo de este período aunque también se inician las relaciones heterosexuales. Este tipo de relaciones interpersonales que el adolescente establece, son resultado de las presiones consecuencia de todos los cambios que experimenta, que lo colocan normalmente en una pista de colisión con su medio adulto, tiende a cuestionar, discutir, refutar, exponer y poner a prueba la autoridad o a quien la represente como una forma de buscar la independencia e identidad, desplazando su interés y afecto a modelos distantes sobrevalorados (amigo, maestro, vecino, artista, entrenador, etc.).

Estas etapas de la vida y básicamente la adolescencia que se presenta como una encrucijada, pueden ser influidas y vividas de diferente modo, según las condiciones económicas y socioculturales, según el medio donde se desenvuelven, así pueden reconocerse grupos de adolescentes que proceden de grupos de protección, y otros que se encuentran inmersos en estrategias de supervivencia; para algunos el futuro puede ser una instancia organizadora de la elaboración de la identidad, sin embargo para otros el presente es vivido como un callejón sin salida, un desafío a la transformación mediante gratificaciones inmediatas, éstos últimos suelen organizarse



en pandillas para los cuales es fundamental el fuerte sentimiento de grupo que asegure formas organizadas para rechazar las pautas de la sociedad y buscar un sentido afirmativo a su presente. De lo anterior la importancia de conocer las características que rodean el desarrollo de los menores, en donde radica el hecho de entender que cada una de las etapas se suceden de manera secuencial y concatenada, conformando un proceso formativo de la personalidad, que dará como resultado la funcionalidad o no, de la persona adulta tanto a nivel individual como social. Por lo que dentro de las etapas evolutivas, la adolescencia –para el presente trabajo, nuestro universo– representa el lapso de mayor convulsión que deriva en crisis y debe ser atendida integralmente para canalizar las potencialidades de los individuos en aspectos positivos, situación que en materia de menores resulta necesaria para orientar las políticas y acciones a seguir acordes a una realidad específica basada en conocimientos científicos –alejados de la improvisación, la moda o la inercia– que den como resultado programas especializados, que garanticen su derecho a un desarrollo pleno que privilegie el interés supremo del niño.

Bajo este contexto existen criterios y estudios formales desde el punto de vista de salud pública, sustentados por la Organización Panamericana de la Salud/OMS, que con base en estudios de epidemiología social, han reconocido la existencia de comportamientos o conductas de riesgo que pueden influir positiva o negativamente, en el desarrollo de los adolescentes y colocarlos en situación de mayor o menor vulnerabilidad para superar la crisis de identidad propia de esta etapa y lograr su madurez, e inserción social productiva y funcional. Dentro de estos trabajos han esquematizado la influencia de los factores protectores y los de riesgo en la construcción de la identidad en la etapa de la adolescencia. En el plano de la dimensión social, el proceso de individualización puede producirse en el marco de dos situaciones:

- Cuando los adolescentes cuentan con la posibilidad y la capacidad de articular el dominio sobre sus necesidades y la separación paulatina del grupo primario de dependencia (factor de protección).<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> “La situación social se considera favorable cuando: a) existe un soporte familiar abierto capaz de asimilar los cambios requeridos para la individuación del adolescente; b) la cultura ofrece desafíos estructurados que permiten el tránsito a nuevas posiciones dentro de la sociedad... c) el ámbito social valoriza y estructura oportunidades para la participación social de los adolescentes en sectores relevantes como la educación, el trabajo y la vida en comunidad; d) el ámbito micro y macro-social en que se encuentra el adolescente le ofrece oportunidades graduales de toma de decisiones”. SUÁREZ OJEDA, Elbio

- Cuando la sociedad no les brinda oportunidad para hacerlo ni fomenta el desarrollo de las capacidades requeridas.<sup>27</sup>

En el plano de la dimensión personal, bajo esquemas de protección emerge gradualmente la personalidad con características de adquisición de destrezas, juicio crítico y sentimientos de autoestima que le permitirá cumplir con las tareas requeridas con menos riesgo de sufrir un desequilibrio emocional y verse expuesto al peligro con mayores posibilidades de autoconducción; por el contrario, bajo esquemas de factores de riesgo, la afirmación del adolescente como individuo se establece a través de una exploración difusa carente de compromiso estructurante con sentimientos de desvalorización y exclusión, como se observa en la figura 1.

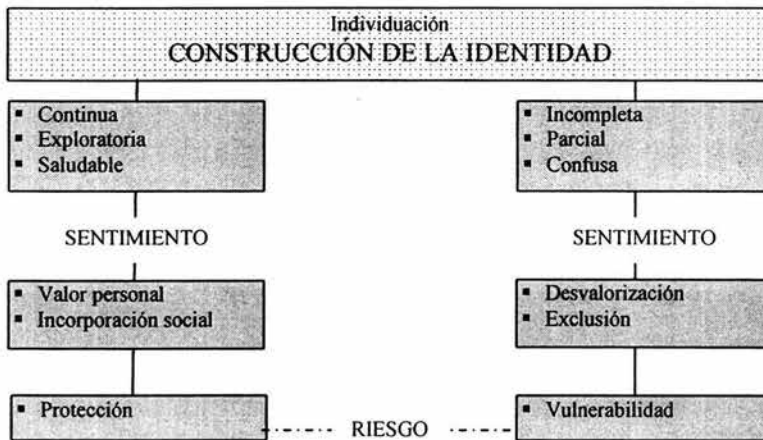


Figura 1. Identidad y riesgo<sup>28</sup>

N., KRAUSKOPF, Dina/editores MADDALENO, Matilde, et al. "El enfoque de riesgo y su aplicación a las conductas del adolescente. Una perspectiva psicosocial". *La Salud del Adolescente y del Joven*. Organización Panamericana de la Salud, Washington, EE.UU, 1995, p. 190.

<sup>27</sup> "La ausencia de espacios sociales debidamente estructurados para permitir la inserción social y el desarrollo positivo de la identidad del adolescente se produce cuando: a) existe una estructura familiar monoparental o extendida que puede funcionar en forma conflictiva y no brindar un soporte estable a los cambios propios del proceso adolescente; b) los desafíos que se ofrecen al sector adolescente son desarticulados, consumistas, efímeros; las oportunidades de participación más accesibles están construidas por culturas de trasgresión y evasión; d) las oportunidades de gratificaciones y opciones de relevancia social constructiva son restringidas". *Idem*.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 191.

## I.2.4 ASPECTOS JURÍDICOS

Desde el punto de vista jurídico, todo ser humano tiene la calidad de persona, entendida ésta como todo hombre capaz de ser sujeto de derechos y obligaciones. Sin embargo, en el proceso histórico, no siempre ha sido así, ya que en distintas épocas y lugares, el ser humano fue clasificado de diferente manera, (hombres libres y esclavos, división que tuvo como base la posesión o pérdida de la libertad). Las personas libres se subdividían en ciudadanos romanos y no ciudadanos, en la época del imperio romano, las personas libres se subdividieron aún en ingenuos y *libertus*, aquéllos los que han nacido libres y no han sido esclavos según el Derecho, éstos, los que han sido esclavos y posteriormente adquirieron la libertad. Otra clasificación de las personas es la que las divide en *sui iuris* y *alieni iuris*, aquéllas las que no están sometidas a potestad alguna, éstas las que están sujetas a otra persona.<sup>29</sup>

Como se observa la persona toma ciertos papeles que el individuo desempeña en sociedad, tal como padre de familia, comerciante, productor, guerrero, etc.; la persona así concebida acumulará muchos papeles y es donde se aproxima al sentido originario del vocablo, que designaba la máscara que utilizaban los actores, y acorde con ese papel, que de alguna forma estaba establecido por el tipo de grupo al que pertenecía, y según las diversas clasificaciones, o actividades, así como su relación con la familia, delimitaban su capacidad jurídica.

De esta forma se ubica a las personas a las que se refiere la materia del presente estudio, esto es, personas menores de edad, sujetos a la normatividad de la materia en razón de las diferentes etapas de su desarrollo que determinan su actuación en los diversos órdenes donde se desenvuelven. Al igual que el término genérico de persona, el menor de edad como concepto jurídico, encuentra muchas de sus referencias en la época romana donde se establecieron los requisitos para la persona física y las *capitis deminutiones*<sup>30</sup> En estos requisitos se encontraban el *status libertatis*, el *status*

---

<sup>29</sup> Cfr. BRAVO GONZÁLEZ, Agustín. *Compendio de Derecho Romano*. México 1966, p. 28.

<sup>30</sup> “Refiérase a los elementos que constituían la *capuz* de todo ciudadano romano que son: a) el *status libertatis*, b) el *status civitatis* y c) el *status familiae*, o como señalaba Paulo: *tria enim sunt quae habemus, libertatem, civitatem, familiam*”. *Ibidem*, p. 30.

*civitatis* y el *status familiae*, y dentro de éste último se incluía la *patria potestas* que el *paterfamilias* ejercía sobre sus descendientes.<sup>31</sup>

Actualmente varias de estas instituciones con sus respectivas consecuencias jurídicas han desaparecido o bien son fundamento para instituciones del derecho contemporáneo, así en nuestra Carta Magna establece la prohibición de la esclavitud, declarándose un derecho fundamental de igualdad<sup>32</sup> refiriendo que todo individuo gozará de las garantías que la misma otorga, que no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que la misma establece. Así,

---

<sup>31</sup> “La libertad es la base sobre la cual descansan los derechos ciudadanos y de familia; éstos descansan en aquélla. La *capitis deminutio* consistía en la pérdida total o parcial del estado que se tenía y sólo afecta a las personas libres y ciudadanas, pues el esclavo no tenía *status* o *capuz*. La *capitis deminutio maxima* afectaba toda persona libre que cae en esclavitud *iure civile*, dejándola sin *status*. La *capitis deminutio media* o *minor* es sufrida por la persona que, permaneciendo libre, pierde su derecho de ciudadanía y, por consecuencia, los de familia. La *capitis deminutio minima* consiste en cambiar de familia o en salir de ella, sin que se pierdan los otros dos elementos. Después de la libertad, el don máspreciado para los antiguos era tener la ciudadanía romana (*status civitatis*), pues confería grandes ventajas a sus titulares tanto en el orden público como en el privado. En el público, el ciudadano tiene el *ius suffragio* –derecho de voto–, el *ius honorum* –derecho de ejercer las magistraturas–, la *provocatio ad populum* para librarse de una pena capital, el derecho a la milicia. En el orden privado el ciudadano goza del *connubium*, o sea la aptitud para contraer *iustae nuptiae*; del *commercium*, o sea la capacidad para obtener la propiedad y como corolario la *testamenti factio* activa y pasiva; finalmente, tiene el derecho de recurrir a las *legis actiones* para impetrar justicia. El tercero de los requisitos para la integración de la personalidad física era el *status familiae*. ‘Se llama *paterfamilias* a aquél que tiene el señorío en su casa –*domus*– y se le designa correctamente con este nombre aunque no tenga hijo’, tal reza un fragmento de Ulpiano. El *paterfamilias* es el centro de atracción de la *domus*, alrededor de él y en su beneficio giran todos los demás miembros. Él es el amo de sus esclavos, es él el que ejerce la *patria potestas* sobre descendientes, él quien ejerce la *manus* sobre la mujer y nueras, él el que ejerce el *mancioium* sobre un hombre libre que temporalmente esté bajo su poder. Por lo que hace al patrimonio, él es su titular, sus sometidos no pueden tener nada propio. Civilmente, en los primeros siglos de Roma, él es quien tiene plena capacidad de goce y de ejercicio, sólo él tiene el beneficio de las *legis acciones*, sus sometidos gozan de vida jurídica al través de él. Es el jefe religioso dentro de las *domus* y quien imparte a ellos justicia, sus decisiones están atemperadas, suavizadas, por la organización gentilicia y posteriormente por el censor, para que no usara en perjuicio de sus sometidos irrestrictamente el poder de vida y muerte; puede excluir de la familia a quien le plazca y asimismo puede hacer ingresar a ella a extraños”. *Ibidem*, pp. 35, 37, 38.

<sup>32</sup> “Respecto a la igualdad el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos consagra el principio de igualdad ante la ley. Así, la prohibición general de discriminación establecida en el artículo 1.1 «se extiende al derecho interno de los Estados Partes, de tal manera que es posible concluir que, con base en esas disposiciones, éstos se han comprometido, en virtud de la Convención, a no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias referentes a la protección de la ley». Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-17/2002. *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, párrafo 44.

respecto de esta consideración restrictiva que se prevé en la Constitución, se interpreta que dichas limitaciones se reflejan en cuestiones de trato diferenciado en razón de las condiciones que distinguen para cada persona, como es la edad, el origen étnico, la actividad desarrollada, la salud, la nacionalidad, etc., que pudiera estimarse afectan esta garantía de igualdad, como por ejemplo lo que prevé el artículo 34 constitucional al considerar a las personas físicas como ciudadanos sólo cuando detenten la calidad de mexicanos, tengan 18 años cumplidos y un modo honesto de vivir, lo cual marca diferencias con respecto a prerrogativas y obligaciones de quienes se consideran ciudadanos con respecto de quienes no lo son; o bien el artículo 123 que restringe la posibilidad de trabajo para los menores de 14 años. Lo anterior significa que constitucionalmente se reconoce que entre la población existen diferencias que deben considerarse de manera específica.

Con todo lo anterior se observa que históricamente en la evolución de las sociedades siempre se han marcado diferencias, algunas de manera discriminatoria, y otras buscando atender a grupos que por sus características propias, se considera requieren de una atención especial, que atienda a esas diferencias a efecto de ubicarlos, entonces sí, en un plano de igualdad respecto de sus derechos ante la ley, con objeto de garantizar y proteger la posibilidad de un pleno desarrollo individual y social, lo que ha sido interpretado también en el mismo sentido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos,<sup>33</sup> organismo instituido en el marco del Derecho internacional por la organización de Estados Americanos a través de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>34</sup> y que tiene una doble competencia: resolver sobre cualquier controversia referente a la interpretación y aplicación de la Convención, así como para proveer la restitución del derecho o la libertad conculcados previstos en la

---

<sup>33</sup> “Al examinar las implicaciones deltrato diferenciado que algunas normas prevén para sus destinatarios, ha establecido que ‘no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana’. En este mismo sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos, basándose en ‘los principios que pueden deducirse de la práctica jurídica de un gran número de Estados democráticos’, advirtió que sólo es discriminatoria una distinción cuando ‘carece de justificación objetiva y razonable’. Existen ciertas desigualdades de hecho que pueden traducirse, legítimamente, en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que esto contrarie la justicia. Más aún, tales distinciones pueden ser un instrumento para la protección de quienes deban ser protegidos, considerando la situación de mayor o menor debilidad o desvalimiento en que se encuentran”. *Ibidem*, párrafo 46.

<sup>34</sup> Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (Coord.). *La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Serie Doctrina Jurídica N° 71, México, 2001, pp. 6-27.

misma; y a su vez emitir opiniones respecto de consultas de los Estados miembros de la OEA, así como de diversos órganos de ésta, respecto también de la aplicación de este instrumento internacional, opiniones que están proveídas de fuerza moral y jurídica.

Hablar de trato diferenciado en razón de la edad, no implica discriminación,<sup>35</sup> estableciéndose jurídicamente en el Código Civil Federal mexicano, dos categorías en función de la edad, los mayores y los menores de edad, lo que trae consecuencias jurídicas específicas para cada una de ellas. El artículo 646 señala que la mayor edad comienza a los dieciocho años cumplidos, por lo tanto por exclusión, quien aún no los ha cumplido son los menores de edad, término al que se hace mención en este mismo ordenamiento en diversos preceptos. Ambas categorías cuentan con capacidad jurídica, ya que todo sujeto, por el sólo hecho de ser, tiene dicha capacidad, ésta puede ser total o parcial. Es así como la capacidad de goce refiere a un atributo esencial e imprescindible de toda persona, aptitud para ser titular de derechos y sujeto de obligaciones; y la capacidad de ejercicio presupone la posibilidad jurídica de hacer valer directamente esos derechos, esta última puede faltar, y sin embargo, existir la personalidad jurídica, la cual se integra por una serie de atributos entre los que se encuentra, como ya se mencionó, la capacidad de goce, el nombre, la nacionalidad, el domicilio, el patrimonio y el estado civil.<sup>36</sup>

Respecto de la capacidad de ejercicio, como lo señala el numeral 647 del Código Civil Federal mexicano, precisa que sólo los mayores de edad, podrán disponer libremente de su persona y de sus bienes, no así los menores de edad,<sup>37</sup> a quienes se

---

<sup>35</sup> “La igualdad desde el punto de vista jurídico, se manifiesta en la posibilidad y capacidad de que varias personas, numéricamente indeterminadas, adquieran los derechos y contraigan las obligaciones derivadas de una cierta y determinada situación en que se encuentran. La igualdad está, pues, demarcada por una situación determinada; por ende, puede decirse que dicho fenómeno sólo tiene lugar en relación y en vista de un estado particular y definido”. BURGOA, Ignacio. *Las garantías individuales*, 6ª ed., Porrúa, México, 1970, p. 269.

<sup>36</sup> “Las personas físicas tienen ciertos atributos que son la capacidad, el estado civil, la nacionalidad, el nombre, el domicilio, y el patrimonio.” BUSTOS RODRÍGUEZ, María Beatriz. *Diccionario Jurídico Temático. Personas y Familia*, Oxford, Tomo 1, México, 2003, p. 107. En el mismo sentido, PARRA BENÍTEZ, Jorge, cuando menciona que “entre los atributos de la personalidad se encuentran, sin discusión, la capacidad de goce, el nombre propio, el domicilio, el estado civil”, véase su *Manual de Derecho Civil. Personas, familia y derecho de menores*, Editorial Temis, Colombia, 1997, p. 97.

<sup>37</sup> “La palabra ‘menor’, ampliamente utilizada en el orden nacional, alude a la persona que aún no ha alcanzado la edad que aquél establece para el pleno -o amplio- ejercicio de sus derechos y la correspondiente asunción de sus deberes y responsabilidades; regularmente, en esa frontera coinciden la



limita para el ejercicio de esta capacidad, requiriendo para ello de la intervención de sus representantes legítimos, entre los que figuran quienes ejercen la patria potestad o bien la tutela, de conformidad con los artículos 413, 414, 449 y 450 de dicho Código. Estas instituciones encuentran su antecedente en la figura del *paterfamilias* del Derecho romano, que era quien ejercía el poder o dominio absoluto sobre sus descendientes, por ser el único a quien se reconocía su carácter de persona, al contar con el estatus *familiae*; figuras jurídicas que han evolucionado en el Derecho moderno,<sup>38</sup> que reconoce la personalidad del ser humano, es decir, su calidad de persona por el simple hecho de existir, como ya se mencionó, de tal manera que se es sujeto de derecho desde el momento del nacimiento -y aún antes-<sup>39</sup> hasta la muerte (artículos 22 y 23 del Código Civil Federal).

El Código Civil Federal mexicano desde 1928, en su exposición de motivos, del proyecto, hizo alusión a la institución tutelar de la siguiente manera: “al organizar sobre nuevas bases la tutela, se procuró que ésta atendiera preferentemente a la persona de los incapacitados más que a la administración de los bienes, y al efecto, se instituyeron organizaciones especiales, tales como los consejos locales de tutelas y los jueces pupilares (actualmente jueces familiares), para que velaran sobre la persona o bienes de los incapacitados, y se llegó hasta imponer al Estado la obligación de sustentar y educar a los menores que por no tener bienes, ni familiares que cuiden de ellos, necesitan forzosamente que la sociedad vaya en su auxilio”. “El ejercicio de la

---

capacidad de goce de los derechos civiles, o de muchos de ellos (una posibilidad que surge en el pasado: desde el nacimiento, o antes inclusive), y la capacidad de ejercicio de ellos (una posibilidad que se despliega hacia el futuro, donde se traspone la frontera hacia el despliegue autónomo de los derechos por el titular de éstos)”. Voto Concurrente Razonado del Juez Sergio García Ramírez, *op. cit.*, nota 9.

<sup>38</sup> “La patria potestad conforme al Derecho romano primitivo era una institución organizada más que en el interés del hijo, en el del padre que la ejercitaba con férreo poder, con derecho de vida y muerte sobre los demás miembros de la familia... En cambio, en las legislaciones modernas es una institución organizada directamente en interés del hijo con finalidad tutelar, cuyo objetivo principal es la salvaguarda moral y material del mismo”. CENICEROS, José Ángel. *Derecho Penal y Criminología*, Ediciones Criminalia, México, 1954, pp. 119 y 120.

<sup>39</sup> “El Código Civil para el Distrito Federal, en sus artículos 22 y 1314, han recogido la figura del *Nascituros*, al establecer en el primero que desde el momento que un individuo es concebido entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para todos los efectos declarados en el Código; mientras que en el segundo se prevé que no se tiene capacidad para heredar por testamento, los que no hubiesen sido concebidos al momento de la muerte del autor de la herencia, o los concebidos que no sean viables”. HUBER OLEA, Francisco José. *op. cit.*, nota 1, p. 534.

tutela, así como el de la patria potestad, se limitó en aquellos casos que lo exigía el funcionamiento de los Tribunales de Menores”.

Por otra parte, la falta de capacidad de ejercicio de los menores, deviene del artículo 450 del Código Civil Federal mexicano, que establece que éstos tienen incapacidad natural y legal, y por tanto requieren de la intervención de sus representantes legales, a quienes corresponde la obligación –también natural y legal- de procurar su cuidado, guía, educación, alimentación custodia, etc., que legalmente se traduce en medidas de protección que garanticen y tutelen el acceso a sus derechos; por lo que se deben crear las condiciones para ello, que atiendan a las características específicas de su desarrollo biopsicosocial que determinan dicha incapacidad. Por tal motivo, el carácter de las normas destinadas a este grupo deben tener un sentido de protección, encaminadas a lograr el más amplio desenvolvimiento de sus potencialidades y el desarrollo armónico de su personalidad, con irrestricto respeto a su dignidad como ser humano, espíritu que priva en diversos instrumentos internacionales y nacionales, que definen como límite para esta protección especial, a los menores de 18 años de edad.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> “En suma, la educación y el cuidado de la salud de los niños suponen diversas medidas de protección y constituyen los pilares fundamentales para garantizar el disfrute de una vida digna por parte de los niños, que en virtud de su inmadurez y vulnerabilidad se hallan a menudo desprovistos de los medios adecuados para la defensa eficaz de sus derechos. Esta Corte ha establecido reiteradamente, a través del análisis de la norma general consagrada en el artículo 1.1 de la Convención Americana, que el Estado está obligado a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a organizar el poder público para garantizar a las personas bajo su jurisdicción el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Según las normas del derecho de la responsabilidad internacional del Estado aplicables en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la acción u omisión de cualquier autoridad pública, de cualquiera de los poderes del Estado, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos en la Convención Americana. Dicha obligación general impone a los Estados Partes el deber de garantizar el ejercicio y el disfrute de los derechos de los individuos en relación con el poder del Estado, y también en relación con actuaciones de terceros particulares. En este sentido, y para efectos de esta Opinión, los Estados Partes en la Convención Americana tienen el deber, bajo los artículos 19 (Derechos del Niño) y 17 (Protección a la Familia), en combinación con el artículo 1.1 de la misma, de tomar todas las medidas positivas que aseguren protección a los niños contra malos tratos, sea en sus relaciones con las autoridades públicas, sea en las relaciones interindividuales o con entes no estatales. En igual sentido, se desprende de las normas contenidas en la Convención sobre los Derechos del Niño que los derechos de los niños requieren no sólo que el Estado se abstenga de interferir indebidamente en las relaciones privadas o familiares del niño, sino también que, según las circunstancias, adopte providencias positivas para asegurar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos. Esto requiere la adopción de medidas, entre otras, de carácter económico, social y cultural. En particular, el Comité sobre Derechos del Niño ha enfatizado en su primer comentario general la relevancia del derecho a la educación. Efectivamente, es sobre todo a través de la educación que gradualmente se supera la vulnerabilidad de los niños. Asimismo, el Estado, como responsable del bien común, debe, en igual sentido, resguardar el rol preponderante de la familia en la protección del niño; y prestar asistencia



Para mejor entendimiento es importante reconocer que en virtud de esta falta de capacidad de ejercicio de los menores, surge la patria potestad<sup>41</sup> y como una institución jurídica supletoria de ella la tutela, institución de interés público, cuyo objeto está definido en el artículo 449 del Código Civil Federal<sup>42</sup> como: “la guarda de la persona y bienes de los que no estando sujetos a patria potestad tienen incapacidad natural y legal o solamente la segunda para gobernarse por sí mismos. La tutela puede tener también por objeto la representación interina del incapaz en los casos especiales que señale la ley”.

La palabra tutela proviene de *tueor* que significa defender, proteger. Según Rendón Ugalde, y de conformidad con los conceptos anteriormente mencionados “la tutela

del poder público a la familia, mediante la adopción de medidas que promuevan la unidad familiar. Cabe destacar que el Comité sobre Derechos del Niño brindó especial atención a la violencia contra los niños tanto en el seno de la familia como en la escuela. Señaló que ‘la Convención sobre los Derechos Niño establece altos estándares para la protección del niño contra la violencia, en particular en los artículos 19 y 28, así como en los artículos 29, 34, 37, 40, y otros, [...] tomando en cuenta los principios generales contenidos en los artículos 2, 3 y 12’. La Corte Europea, haciendo alusión a los artículos 19 y 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ha reconocido el derecho del niño a ser protegido contra interferencias de actores no-estatales tales como el maltrato de uno de los padres; además, ha reconocido que si los niños han sido descuidados por sus padres y carecen de satisfacción para afrontar sus necesidades sociales básicas, el Estado tiene el deber de intervenir para protegerlos. En conclusión, el Estado tiene el deber de adoptar todas las medidas positivas para asegurar la plena vigencia de los derechos del niño”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-17/2002. *op. cit.*, nota 32, párrafos del 86 al 91.

<sup>41</sup> “La patria potestad es el cúmulo de derechos y deberes que tienen los padres, o los que ejerzan en su reemplazo, sobre la persona y los bienes de los hijos menores no emancipados. Todos estos derechos y deberes hacen al desarrollo integral del menor. Para Ignacio Galindo Garfias es una institución establecida por el derecho, con las finalidades de asistencia y protección de los menores no emancipados cuya filiación ha sido establecida legalmente: ya sea de hijos nacidos del matrimonio, de hijos nacidos fuera de él, o de hijos adoptivos”. BUSTOS RODRÍGUEZ, María Beatriz. *op. cit.*, nota, 36, p. 102.

<sup>42</sup> “La tutela es la institución que tiene por objeto la representación y asistencia de los incapacitados mayores de edad, y de los menores de edad no sujetos a patria potestad”. MONTERO DUHALT, Sara. *Derecho de Familia*, Porrúa, México 1992, p. 359. “La tutela es una institución supletoria de la patria potestad, mediante la cual se provee a la representación, a la protección, a la asistencia, al complemento de los que no son suficiente para gobernar su persona y derecho por sí mismos, para regir, en fin, su actividad jurídica”. DE PINA, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*, Porrúa, México, 1981, p. 383. “La tutela es la institución de interés público que se ha creado para la representación y protección de los individuos que no están sujetos a la patria potestad, en el orden personal y patrimonial”. FLORES GÓMEZ GONZÁLEZ, Fernando. *Personas y Bienes en el Derecho Civil Mexicano*, Porrúa, México, 1995, p. 712. “Tutela es la institución por medio de la cual las personas incapaces, que carecen de capacidad de ejercicio, son representadas por un tercero que actúa como si el incapaz estuviese sometido a su patria potestad”. BUSTOS RODRÍGUEZ, María Beatriz. *op. cit.*, nota 36, p. 125.

tiene el indiscutible objeto de proteger al menor o al incapaz; es una institución que, por su naturaleza e importancia intrínseca, es de orden público y esencialmente básica en el desarrollo de la sociedad”<sup>43</sup>, en otras palabras otros autores han expresado que es una forma de proteger socialmente a los débiles, y un medio de defensa de los menores y de los incapaces, no sujetos a la autoridad paterna, abandonados o maltratados.

De las anteriores definiciones sobresalen diferentes conceptos, entre los que destacan: institución jurídica, la cual se debe entender, a la luz de la doctrina, como el conjunto de reglas de Derecho, que se penetran unas a otras hasta el punto de constituir un todo orgánico. La institución de Tutela entonces se crea y organiza en “las leyes para cuidar de la persona o patrimonio de un tercero, es por tanto, una institución de defensa, o de protección similar a la patria potestad, pero de ésta se distingue en que ésta última posee una simplicidad normativa de la que aquélla carece”.<sup>44</sup> La fuente de la patria potestad es la relación de filiación y la de la tutela es la ley, la primera constituye la institución de origen y la segunda aparece como derivada, ambas con el objeto del cuidado, protección y guarda de los incapaces. Así la patria potestad “es Derecho natural, porque está organizada directamente por la naturaleza y sancionada por el derecho positivo, mientras que la tutela está organizada por el derecho positivo sobre la base del Derecho natural”.<sup>45</sup>

Otra institución derivada por la condición de los menores y su Derecho natural a ser cuidados y protegidos, es la curatela, que surge en el Derecho antiguo como una institución de Derecho civil creada para asistir al incapaz en la realización de negocios jurídicos.<sup>46</sup> Actualmente el Código Civil Federal mexicano establece en su

---

<sup>43</sup> Cfr. RENDÓN UGALDE, Carlos Efrén. *La Tutela*, Porrúa, México, 2001, p. 26.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>45</sup> Cfr. IBARROLA, Antonio de. *Derecho de familia*, 2ª ed., Porrúa, México, 1981, p.444.

<sup>46</sup> “En el Derecho antiguo, el varón *sui iuris* que había alcanzado la pubertad, era capaz para realizar toda clase de negocios jurídicos. Esta regla en épocas en que los actos jurídicos no eran muy frecuentes se estimó poco peligrosa para el joven mayor de 14 años; pero no fue así cuando el comercio y los actos jurídicos fueron más numerosos y fáciles, pues entonces esa plena capacidad de obrar resultaba perjudicial para el joven menor de 25 años, dada su natural inexperiencia y la falta de plenitud de desarrollo intelectual. El Derecho positivo romano puso primeramente remedio a esta situación por dos vías... promulgando una *lex Plaetoria* o *Laetoria*, de *circumscriptione adolescentium*... votada aproximadamente en el año 191 a.C., a partir de esta ley se fue generalizando la costumbre de que el menor de 25 años fuese asistido de un *curator* en la realización de negocios jurídicos... No obstante

artículo 618 que todos los individuos sujetos a tutela ya sea testamentaria, legítima o dativa, tendrán un curador, excepto en los casos de tutela a los que se refieren los artículos 492 (expósitos, abandonados) y 500 (menores de edad no sujetos a patria potestad ni a tutela testamentaria ni legítima, que no posean bienes). Lo que da lugar a considerar inexactamente, que actualmente el curador se constriñe a la vigilancia del tutor en cuanto al cuidado patrimonial de los bienes del menor;<sup>47</sup> sin embargo de las obligaciones del curador, señaladas en el artículo 626 y de su intervención estipulada en los artículos 541, 584, se deduce que el curador interviene además de asuntos de carácter patrimonial en lo que se refiere a cuestiones de desarrollo personal del menor.<sup>48</sup>

Por otra parte el estudio del artículo 4º constitucional también adquiere importancia en este tema, en virtud de que actualmente en este numeral se consignan los derechos del niño y la familia, después de diversas modificaciones sufridas desde su idea original en donde el derecho que se consagraba era el del trabajo, por lo que a continuación se presentan las reformas más importantes sobre todo aquéllas relacionadas con la materia de esta investigación.

---

durante la época clásica se consideró al menor plenamente capaz de obrar, estimándose al *curator* como un gestor voluntario". VENTURA SILVA, Sabino. *Derecho Romano. Curso de Derecho privado*, 15º ed., Porrúa, México, 1998, pp. 154 y 155.

<sup>47</sup> "Era en Roma la persona encargada de administrar los bienes del menor púber o incapaz sometido a curatela: cuidaba en algunos casos de la persona del menor y de la salud del incapaz. Figura genuinamente romana, se ha querido diferenciar del tutor en que éste defiende y protege la persona del menor y el curador sus bienes, lo que no siempre es exacto. Son circunstancias históricas y razones prácticas las que originan y perpetúan incluso en la mayoría de las legislaciones modernas esta distinción. En el Código de 1870, en la exposición de motivos, se da un carácter distinto al curador. Estableciéndolo como un vigilante fiscal de tutor y una nueva garantía del incapacitado. Por esta razón se dispone que todos los sujetos tendrán un curador". IBARROLA, Antonio de. *op. cit.*, nota 45, pp. 499-501.

<sup>48</sup> *Código Civil Federal mexicano*, Artículo 541.- Si el que tenía la patria potestad sobre el menor lo había dedicado a alguna carrera, el tutor no variará ésta, sin la aprobación del juez, quien decidirá este punto prudentemente y oyendo, en todo caso al mismo menor, al curador y al Consejo Local de Tutelas Artículo 584.- En caso de maltrato, de negligencia en los cuidados debidos al incapacitado o a la administración de sus bienes, podrá el tutor ser removido de la tutela a petición del curador, de los parientes del incapacitado, del Consejo Local de Tutelas o del Ministerio Público. Artículo 626.- El curador está obligado: I.- A defender los derechos del incapacitado en juicio o fuera de él, exclusivamente en el caso de que estén en oposición con los del tutor; II.- A vigilar la conducta del tutor y a poner en conocimiento del juez todo aquello que considere que puede ser dañoso al incapacitado; III.- A dar aviso al juez para que se haga el nombramiento de tutor, cuando éste faltare o abandonare la tutela; IV.- A cumplir las demás obligaciones que la ley le señale.

El 5 de febrero de 1917, entra en vigor la actual Constitución, encontrándose como parte del Título Primero, Sección I, denominado, "De las Garantías Individuales" el derecho a ejercer cualquier trabajo u oficio a toda persona, siempre que sea lícito, determinándose en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio. Posteriormente este artículo es reformado el 31 de diciembre de 1974, habiéndose turnado a Comisiones de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos para su primera lectura, el 12 de noviembre de 1974 y para la segunda el 14 de noviembre del mismo año, habiéndose aprobado el dictamen con 176 votos, pasando posteriormente al Senado, donde se aprueba por 194 votos y pasando al Ejecutivo, para reformarse de la siguiente manera:<sup>49</sup> "El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho de decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos."

El 18 de marzo de 1980, se adiciona un tercer párrafo al artículo 4°, siendo en el Senado, la cámara de origen, donde se llevó a cabo la primera lectura el 18 de diciembre de 1979, la segunda el 21 del mismo mes y año, aprobándose por 320 votos y pasando a las Legislaturas de los Estados donde se aprueba por 22 votos, para quedar su redacción de la siguiente forma:<sup>50</sup> "Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La Ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas."

En esta reforma se reconoce un derecho especial de protección, elevándose a garantía constitucional para todos los menores de edad,<sup>51</sup> en congruencia con un marco normativo y conceptual que regula la atención a este grupo en razón de su edad.

---

<sup>49</sup> Cfr. Página electrónica del Poder Legislativo Federal. *Reformas a la Constitución, Artículo 4°*. México, 2003, <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refens>.

<sup>50</sup> *Idem*.

<sup>51</sup> "Consecuentemente es responsabilidad de toda autoridad, no sólo respetarla sino promover a través de las instituciones públicas la satisfacción de las necesidades de los menores, pues el mandato constitucional no se limita a enunciar una garantía, sino establece una obligación con cargo a las instituciones públicas de apoyar y proteger a los infantes para que éstos logren su desarrollo físico y mental". BENA SESMA, Ingrid. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM (Comp). "La Tutela del Estado". *Memoria del Coloquio Multidisciplinario sobre Menores*. Ed. UNAM, 1996. p. 127.

Para 1983, por iniciativa del Ejecutivo ante el Senado, y por dictamen en primera lectura de fecha 28 de diciembre de 1982, se adiciona, aprobado en lo general y en lo particular por 225 votos y 19 votos de las legislaturas locales, un nuevo aspecto en este artículo, como tercer párrafo, que hace referencia a la protección de la salud: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI, del artículo 73 de esta Constitución”. Posteriormente en ese mismo año se adiciona un nuevo párrafo “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”. Durante 1992 y 1999, este artículo vuelve a sufrir modificaciones, adicionándose dos párrafos, el primero que tiene por objeto proteger y promover el desarrollo de las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social de los pueblos indígenas; garantizando a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado –que a partir de la última reforma del 14 de agosto de 2001, forma parte del artículo 2º-, y el segundo que pretende que toda persona tenga derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar y, señala que corresponde al Estado garantizar la rectoría del desarrollo nacional para que éste sea integral y sustentable.<sup>52</sup>

Por último, previa la aprobación de las cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, se publica en el Diario Oficial de la Federación del 7 de abril de 2000, la reforma al artículo 4º, adicionando los tres párrafos siguientes: “Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez”.

---

<sup>52</sup> Cfr. Página electrónica del Poder Legislativo Federal. *Reformas a la Constitución, Artículo 4º*. México, 2003, <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns>.



Con respecto a esta reforma, es conveniente señalar que con ella se pretendió hacer más específica la garantía de protección de los menores de edad,<sup>53</sup> que había sido incorporada con la adición de 1980, a efecto de retomar diversos aspectos que en materia de derechos de la niñez señala la Convención sobre los Derechos del Niño. En el dictamen ante la Cámara de Diputados, se consideró la estrecha relación de esta reforma con el contenido de los artículos 1º, 4º, 8º, 19 y 24 de la Convención, por lo que hacen a la definición de niño, la responsabilidad compartida del Estado y la familia y todas las medidas tendientes a preservar los derechos reconocidos internacionalmente a los niños, con el objeto de lograr su pleno desarrollo<sup>54</sup>.

Igualmente con esta reforma se hace extensivo el deber de los padres respecto de la protección de los niños, hacia otros miembros de la familia, la sociedad y el Estado,<sup>55</sup> debiendo éste último, promover y propiciar todos los apoyos necesarios. Así también, se desarrolla un concepto más amplio de salud física y mental, al señalarse la necesidad de atender aspectos de “alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”, lo que es acorde con los conceptos actuales de integralidad de la salud, referida ésta a un estado de equilibrio biopsicosocial del individuo que resulta fundamental porque constituye un elemento básico de bienestar y calidad de vida y un componente indispensable del desarrollo humano. Estos tres factores están fuertemente interrelacionados, de manera que es difícil tratarlos por separado. El logro de este trípode será un innegable indicador de justicia que abrirá el camino para el desarrollo social y la paz.

Por lo anterior se insiste en la importancia de este artículo como fundamento constitucional, de los derechos de todos los niños, en virtud de que en éste, se

---

<sup>53</sup> Cfr. Página Electrónica de la Cámara de Diputados. Diario de los Debates, Año III, No. 36 Primer Período de Sesiones Ordinarias, <http://www.cddhcu.gob.mx/servddd/debates/1po3ano/d15dic99>, Diciembre 15, México, 1999. *Derechos de la Infancia, Resolución de dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de proyecto de decreto que reforma el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

<sup>54</sup> *Idem.*

<sup>55</sup> Los C. Diputados expresaron que “coincidimos con los autores de la iniciativa originada en esta Cámara, en su propósito de reforzar la disposición vigente en el 4º. constitucional, a efecto de hacer extensiva al Estado, así como a la sociedad, entendiéndose por ésta para el caso específico a los ascendientes, adoptante y tutores, la obligación de velar por la protección de la infancia. En consecuencia, nos parece pertinente la modificación del texto vigente a efecto de precisar y ampliar tal obligación del Estado y deber cívico de los gobernados”. *Idem.*

encuentra claramente la materia específica en cuanto a su protección y el deber del Estado de garantizar su desarrollo pleno.

Lo anterior se da en concordancia con la Convención sobre los Derechos del Niño, que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Este documento internacional adquiere gran importancia en razón de que muchos esfuerzos se habían realizado por atender los derechos de la infancia de manera global, pero es al surgimiento de esta Convención cuando se logra un instrumento en donde los Estados reconocen la obligación de aplicar las disposiciones y obligaciones establecidas en ese aspecto. Justo la diferencia entre las declaraciones y las convenciones estriba en que las primeras son afirmaciones de principios generales aceptadas por los gobiernos, pero que no obligan a éstos.

“Esta fue la culminación de un proceso que se había iniciado con los preparativos para el Año Internacional del Niño, de 1979. En ese año se iniciaron conversaciones sobre un proyecto de convención presentado por el Gobierno de Polonia”.<sup>56</sup>

México signó esta Convención, el 26 de enero de 1990, en los términos previstos por el artículo 133 constitucional, y posteriormente el Senado de la República, el 19 de junio del mismo año, la ratificó, habiéndose publicado el decreto aprobatorio en el Diario Oficial de la Federación, el día 31 de julio del mismo año; el instrumento de ratificación fue firmado por el Ejecutivo, el 10 de agosto de 1990 y depositado ante el Secretario General de la ONU, el 21 de septiembre de ese año, llevándose a cabo el

---

<sup>56</sup> “La elaboración del proyecto de convención se realizó en el seno de un grupo de trabajo establecido por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El núcleo básico del grupo de redacción estuvo compuesto de delegados de gobiernos, pero también tomaron parte en las deliberaciones representantes de órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas, incluidos la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), así como varias organizaciones no gubernamentales. El proyecto original presentado por el Gobierno polaco fue objeto de muchas enmiendas y adiciones durante las prolongadas deliberaciones. La aprobación por unanimidad de la Convención en la Asamblea General abrió el camino para la etapa siguiente: la ratificación por los Estados y el establecimiento de un comité de vigilancia. En septiembre de 1990, a menos de un año de la aprobación, 20 Estados habían sancionado jurídicamente la Convención, haciendo posible su entrada en vigor”. Página Electrónica de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU. Ginebra, Suiza, 2003. [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs10rev1\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs10rev1_sp.htm). Comité de los Derechos del Niño. *Folleto informativo N° 10 (Rev.1), los derechos del niño.*

decreto promulgatorio, el 28 de noviembre de 1990, publicándose la Convención en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de enero de 1991.

La importancia de este instrumento estriba también en el hecho de representar el mismo significado para todo el mundo, al establecer normas comunes y tener en cuenta las diferentes realidades culturales, sociales, económicas y políticas de cada Estado, lo que permitió a cada uno de ellos, poder escoger sus propios medios para aplicar los derechos comunes a todos.

En la Convención están consagrados cuatro principios generales: La no-discriminación; el interés superior del niño; el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo; y las opiniones del niño en función de la edad y madurez.<sup>57</sup>

Con el fin de cumplir con este instrumento, el artículo 43 del mismo, señala que:

“1. Con la finalidad de examinar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Partes en la presente Convención, se establecerá un Comité de los Derechos del Niño que desempeñará las funciones que a continuación se estipulan.

---

<sup>57</sup> “No discriminación (artículo 2): Los Estados Partes asegurarán que todos los niños sujetos a su jurisdicción gocen de sus derechos. Ningún niño debe sufrir discriminación. Esto se aplica a todos los niños ‘independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales’. El mensaje esencial es la igualdad de oportunidades. Las niñas deben tener las mismas oportunidades que los niños. Los niños refugiados, los niños de origen extranjero, los niños de grupos indígenas o minoritarios deben tener los mismos derechos que todos los demás niños. Los niños discapacitados deben tener iguales oportunidades de gozar de un nivel de vida adecuado. Los intereses superiores del niño (artículo 3): En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. Este principio se refiere a las decisiones de los tribunales judiciales, los órganos administrativos y legislativos, y las instituciones de bienestar social, tanto públicas como privadas. Este es, por supuesto, un mensaje fundamental de la Convención, cuya aplicación plantea un importante desafío. El derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6): En el artículo sobre el derecho a la vida se mencionan el derecho a la supervivencia y al desarrollo, que se deben garantizar ‘en la máxima medida posible’. En este contexto, el término ‘desarrollo’ debe interpretarse en sentido amplio, agregando una dimensión cualitativa: se refiere no sólo a la salud física sino también al desarrollo mental, emocional, cognitivo, social y cultural. Las opiniones del niño (artículo 12): Los niños deberán estar en condiciones de formarse un juicio propio sobre todos los asuntos que les afectan y esas opiniones se deben tener debidamente en cuenta ‘en función de la edad y madurez del niño’. La idea subyacente es que los niños tienen el derecho a ser escuchados y a que sus opiniones se tengan en cuenta seriamente, incluso en cualquier procedimiento de tipo judicial o administrativo que les afecte”. *Idem*.



2. El Comité estará integrado por diez expertos de gran integridad moral y reconocida competencia en las esferas reguladas por la presente Convención. Los miembros del Comité serán elegidos por los Estados Partes entre sus nacionales y ejercerán sus funciones a título personal, teniéndose debidamente en cuenta la distribución geográfica, así como los principales sistemas jurídicos.
3. Los miembros del Comité serán elegidos, en votación secreta, de una lista de personas designadas por los Estados Partes. Cada Estado Parte podrá designar a una persona escogida entre sus propios nacionales.
4. La elección inicial se celebrará a más tardar seis meses después de la entrada en vigor de la presente Convención y ulteriormente cada dos años. Con cuatro meses, como mínimo, de antelación respecto de la fecha de cada elección, el Secretario General de las Naciones Unidas dirigirá una carta a los Estados Partes invitándolos a que presenten sus candidaturas en un plazo de dos meses. El Secretario General preparará después una lista en la que figurarán por orden alfabético todos los candidatos propuestos, con indicación de los Estados Partes que los hayan designado, y la comunicará a los Estados Partes en la presente Convención.
5. Las elecciones se celebrarán en una reunión de los Estados Partes convocada por el Secretario General en la Sede de las Naciones Unidas. En esa reunión, en la que la presencia de dos tercios de los Estados Partes constituirá quórum, las personas seleccionadas para formar parte del Comité serán aquellos candidatos que obtengan el mayor número de votos y una mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados Partes presentes y votantes.
6. Los miembros del Comité serán elegidos por un período de cuatro años. Podrán ser reelegidos si se presenta de nuevo su candidatura. El mandato de cinco de los miembros elegidos en la primera elección expirará al cabo de dos años; inmediatamente después de efectuada la primera elección, el presidente de la reunión en que ésta se celebre elegirá por sorteo los nombres de esos cinco miembros.
7. Si un miembro del Comité fallece o dimite o declara que por cualquier otra causa no puede seguir desempeñando sus funciones en el Comité, el Estado Parte que propuso a ese miembro designará entre sus propios nacionales a otro experto para ejercer el mandato hasta su término, a reserva de la aprobación del Comité.
8. El Comité adoptará su propio reglamento.
9. El Comité elegirá su Mesa por un período de dos años.

10. Las reuniones del Comité se celebrarán normalmente en la Sede de las Naciones Unidas o en cualquier otro lugar conveniente que determine el Comité. El Comité se reunirá normalmente todos los años. La duración de las reuniones del Comité será determinada y revisada, si procediera, por una reunión de los Estados Partes en la presente Convención, a reserva de la aprobación de la Asamblea General.

11. El Secretario General de las Naciones Unidas proporcionará el personal y los servicios necesarios para el desempeño eficaz de las funciones del Comité establecido en virtud de la presente Convención.

12. Previa aprobación de la Asamblea General, los miembros del Comité establecido en virtud de la presente Convención recibirán emolumentos con cargo a los fondos de las Naciones Unidas, según las condiciones que la Asamblea pueda establecer.”

A partir de la aprobación de la Convención, diversos han sido los trabajos y esfuerzos realizados para dar cumplimiento y seguimiento a los compromisos ahí establecidos, destacando entre ellos, en septiembre de 1990, la celebración de la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, que tuvo lugar en la Ciudad de Nueva York, por iniciativa de UNICEF, Canadá, Egipto, Malí, México, Pakistán y Suecia, durante la cual se aprobó la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño, que marcó directrices a realizar durante la década de los 90's, respecto de las políticas hacia la infancia en todo el mundo; entre los compromisos que se marcaron en esta Declaración figuraba principalmente promover la ratificación, aplicación y supervisión de la propia Convención, haciéndose énfasis nuevamente en puntos específicos de atención como: salud, alimentación, educación, función de la mujer y la familia en el desarrollo infantil, así como la atención a niños en circunstancias especialmente difíciles, dentro de los cuales se incluyó a los menores infractores.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> “Millones de niños de todo el mundo viven en condiciones especialmente difíciles: huérfanos y niños de la calle; refugiados o niños desplazados; víctimas de la guerra y de los desastres naturales y provocados por el ser humano, incluidos los peligros como la exposición a las radiaciones y a los productos químicos peligrosos; hijos de trabajadores migratorios y otros grupos sociales en situación desventajosa; niños trabajadores o niños sometidos al yugo de la prostitución, el abuso sexual y otras formas de explotación; niños impedidos y delincuentes juveniles y víctimas del apartheid y la ocupación extranjera. Esos niños deben recibir atención, protección y asistencia especiales de sus familias y sus comunidades, como parte de las medidas que se adopten a nivel nacional y de la cooperación internacional”. OEA. Declaración mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño. Aprobada el 30 de septiembre de 1990 en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia. *Punto 22, Niños en circunstancias especialmente difíciles.*

En el año de 1991, se convocó a la primera elección del órgano de vigilancia (Comité de los Derechos del Niño), en donde los expertos elegidos en esa ocasión fueron los representantes de Barbados, Brasil, Burkina Faso, Egipto, Filipinas, Perú, Portugal, Suecia, la ex Unión Soviética y Zimbabwe. Seis fueron mujeres y cuatro hombres, los cuales representaban diferentes grupos de diversas disciplinas como de: derechos humanos, derecho internacional, justicia juvenil, trabajo social, medicina, periodismo tanto de organismos gubernamentales como de no gubernamentales.<sup>59</sup>

Este Comité como parte de su trabajo, ha celebrado deliberaciones generales para investigar cuestiones temáticas como por ejemplo: los niños en conflictos armados, la explotación económica de los niños, los derechos de las niñas y la justicia juvenil, éstas con el fin de servir de base para la interpretación adecuada de la mencionada Convención, así como también ha efectuado continuos análisis y recomendaciones a cada uno de los Estados Parte, con base en los informes que cada uno de ellos ha enviado y a las observaciones que directamente ha realizado.

Posteriormente, en mayo de 2002, durante el Vigésimo Séptimo Período Extraordinario de sesiones de la ONU, se llevó a cabo la Sesión Especial en Favor de la Infancia, que se organizó para analizar los progresos alcanzados desde la Cumbre Mundial de 1990 y renovar el compromiso internacional en favor de los derechos de la niñez, reunión que dio lugar a la aprobación de la resolución, llamada “Un mundo apropiado para los niños”, documento que refrendó el compromiso de la comunidad internacional para actuar de manera conjunta a fin de hacer realidad los derechos consagrados para los menores de edad.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> “El Comité de los Derechos del Niño celebra actualmente tres períodos de sesiones, cada uno de cuatro semanas de duración. La última semana se reserva siempre para la preparación del siguiente período de sesiones. El Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra presta servicios al Comité... En su primer período de sesiones, celebrado en octubre de 1991, el Comité aprobó directrices para ayudar a los Estados Partes a redactar y estructurar sus informes iniciales... Al establecer sus procedimientos, el Comité destacó la importancia de mantener un diálogo constructivo con los representantes de los gobiernos. En este contexto, también ha dejado en claro la necesidad de procurar una estrecha cooperación con los órganos y organismos especializados pertinentes de las Naciones Unidas, así como con otros órganos competentes, incluidas las organizaciones no gubernamentales”. Página Electrónica de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU. *op. cit.*, nota 56.

<sup>60</sup> “Este documento aprobado, en mayo de 2002, por dirigentes de 180 naciones, entre ellos México: “comprende 21 metas y objetivos concretos de cumplimiento durante el próximo decenio. En virtud de la Declaración que figura en el documento, los dirigentes se comprometen a completar el programa pendiente de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990 y lograr los objetivos y las metas a más

En la Convención a la que se ha hecho referencia, se establece claramente en su artículo 1º, que es niño todo menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad, resultando conveniente analizar el alcance que tiene esta salvedad o condición, así como las consecuencias jurídicas que ello implica de acuerdo con la legislación nacional. La mayoría de edad, que en México se alcanza a los 18 años, implica una frontera establecida por la misma normatividad, la cual reconoce en los menores de edad incapacidad natural y jurídica, como ya se ha mencionado, situación que compagina con los límites propios del desarrollo (biológicos, psicológicos y sociales), cuando la persona alcanza cierto grado de madurez y la conformación de su identidad que le permitirá afrontar nuevas responsabilidades o consecuencias jurídicas tales como ejercer por sí derechos y obligaciones, obtener la calidad de ciudadano y conducirse conforme a esta situación.

Así, en la legislación mexicana se reconoce que el menor es, ante todo, un ser humano en proceso formativo, este proceso, se reitera y se manifiesta en dos esferas: la individual, que implica la integración y maduración de la personalidad; y la social, etapa en la que el menor experimenta con la sociedad que le tocó vivir, y se integra, o no, para decidir, cuando adulto, si acepta o trasgrede sus normas.

Por otra parte es necesario también citar la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, misma que tuvo sus antecedentes en la iniciativa presentada por diputadas y senadoras de los grupos parlamentarios de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, al pleno de la Cámara de Diputados, la cual fue turnada a la Comisión de Justicia para efectos de su estudio y dictamen respectivo.

El contenido de este ordenamiento, reglamenta el artículo 4º constitucional y pretende cumplir con la Convención sobre los Derechos del Niño, procurando la protección

---

largo plazo, en particular los de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Se reafirma la obligación de los dirigentes de promover y proteger los derechos de todos los niños teniendo presentes las normas jurídicas establecidas por la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos. Se insta a toda la sociedad a que se sume a un movimiento mundial encaminado a crear un mundo apropiado a partir de los diez imperativos de acción en torno a los cuales se articula también la campaña Decir sí por los Niños. El Plan de Acción establece tres resultados necesarios: la mejor base posible para la vida futura del niño, el acceso a una enseñanza básica de calidad, incluida una educación primaria obligatoria y gratuita, y numerosas oportunidades para que los niños y los adolescentes desarrollen su capacidad individual". Página Electrónica de UNICEF, ONU. 2003. Sesión especial de la ONU en favor de la infancia. Boletín N° 5, octubre 2002. [http://www.unicef.org/spanish/specialsession/docs\\_new/documents/newsletter-no5-sp.pdf](http://www.unicef.org/spanish/specialsession/docs_new/documents/newsletter-no5-sp.pdf).

integral de los menores, permitiéndoles el goce pleno de sus derechos, concibiendo a la niñez como un período de una amplia y profunda actividad que lleva a la edad adulta y que, por tanto, es de importancia fundamental en el desarrollo del ser humano. Esta concepción lleva a considerar prioritaria la protección de ese proceso de desarrollo, a fin de que niñas, niños y adolescentes alcancen la adultez con éxito; se plantea el principio del interés superior de la infancia, el cual implica que las políticas, las acciones y la toma de decisiones relacionadas con este período de la vida tienen que darse de tal manera que, en primer término, y antes de cualquier consideración, se busque el beneficio directo del infante y el adolescente, elevando el interés superior del niño al carácter de norma fundamental, con un papel jurídico definido que se debe proyectar, más allá del ordenamiento jurídico, a las políticas públicas y consolidar el desarrollo de una cultura más igualitaria y respetuosa de los derechos de todas las personas. Así el interés superior de la infancia es tratado como una limitante del ejercicio abusivo de cualquiera de los derechos de los adultos y va acompañado del principio de la tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales. Se reconoce así que los derechos humanos son inherentes por igual a todos; sin embargo, hay casos en que, por razón de sus circunstancias y sus características, ciertas personas pertenecientes a un grupo determinado que no ejercen en condiciones de igualdad esos derechos y viven en un estado de desigualdad real. Es a propósito de esos casos que se reivindican los derechos humanos como derechos pertenecientes a los integrantes de un grupo determinado, en este caso el de los menores y que han de tomarse las medidas necesarias para que los ejerzan. Es su falta de madurez, tanto física como intelectual, la que coloca a niñas, niños y adolescentes en tal posición de riesgo que es necesario protegerlos en todos los ámbitos de su vida. Por ello, no es sólo la familia la que debe tomar medidas para cuidarlos; la sociedad entera debe comprometerse a hacerlo; éste es el punto medular de toda la teoría de los derechos humanos de la infancia.

Bajo este contexto este ordenamiento, en sus primeros cinco numerales precisa que el mismo, tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución; establece que son niñas y niños las personas de hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos a fin de asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que conlleva la necesidad de procurar oportunidades de condiciones adecuadas para su formación física, mental, emocional, social y moral en condiciones de igualdad, atendiendo siempre al interés supremo y su calidad de menores.



Por otra parte, dentro de la legislación federal, se ha creado una normatividad tendiente a la coordinación y la práctica de las políticas nacionales en materia de menores de edad, entre las que se encuentran: la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, que si bien no es un ordenamiento especializado en esta materia, sí contempla en su esfera de competencia el trabajo dirigido a los adolescentes (12 a 18 años), estableciendo en su artículo 2° que: “La población cuya edad quede comprendida entre los 12 y 29 años que, por su importancia estratégica para el desarrollo del país, será objeto de los programas, servicios y acciones que el Instituto lleve a cabo”.

Ahora bien en su artículo 3° se establece que el instituto tendrá por objeto; “definir e instrumentar una política nacional de juventud, que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país; actuar como órgano de consulta y asesoría; promover y coordinar las acciones destinadas a mejorar el nivel de vida de la juventud, así como sus expectativas sociales, culturales y derechos”.

Por lo que hace a la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, ésta en su artículo 15, fracción XIII, resalta la necesidad de apoyar el ejercicio de la tutela de los incapaces, que corresponda al Estado, en los términos de la Ley respectiva, responsabilidad fundamental en el campo de los menores de edad, ya que contempla en su artículo 4° como sujetos de su campo de acción a menores en estado de abandono, desamparo, desnutrición, maltrato e infractores entre otros; lo que representa una política estatal para preservar sus derechos y atención a su calidad especial.

Por otra parte el 25 de julio de 2001, el Ejecutivo Federal expidió el Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia, con objeto de coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones que garanticen el desarrollo pleno de niñas, niños y adolescentes, proponiendo e impulsando acciones que contribuyan al bienestar, desarrollo y mejora de la calidad de vida de este sector de la población, en lo relacionado con la nutrición, la salud, la habitación, el vestido, la educación, el cumplimiento de sus deberes, la recreación, el deporte, la cultura, la integración familiar, la seguridad y la integridad física y mental, entre otros aspectos de su desarrollo humano y social; fomentar y difundir una cultura de protección y respeto a sus derechos, así como evaluar las políticas y programas orientados a estos aspectos.

Es importante señalar que estos esfuerzos no han trascendido, dado que estos instrumentos e instituciones no cuentan con una política integral que haga posible la incidencia y concordancia de los recursos que se destinan.

Por lo anterior y como resultado del análisis de los aspectos jurídicos del menor de edad es conveniente insistir que el espíritu de los derechos de la niñez consiste en reconocer su diferencia con los adultos, con el fin de estructurar una normatividad que permita colocarlos en un plano de igualdad ante la necesidad de un trato equitativo que debe imperar en una sociedad democrática.

**DISPOSICIONES QUE REGULAN LA MATERIA DE MENORES**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Artículos 1° y 4°	Garantía de igualdad Derechos de la niñez
CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO	Derechos de la niñez
LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES Ley Reglamentaria del Artículo 4° Constitucional	Derechos de la niñez
CÓDIGO CIVIL FEDERAL (Artículos 22 al 24 y del 411 al 647)	Personalidad jurídica
	Patria potestad (institución jurídica de origen)
	Tutela y Curatela (institución jurídica derivada)
LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD (Artículos 2 y 3)	Derechos de la juventud
LEY SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL	El ejercicio de la tutela de los incapaces, que corresponda al Estado
ACUERDO DEL 25 DE JULIO DE 2001 DEL EJECUTIVO FEDERAL, POR EL QUE SE CREA EL CONSEJO NACIONAL PARA LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA	Políticas, estrategias y acciones que garantizan el desarrollo pleno e integral de niñas, niños y adolescentes por parte del Gobierno Federal

**I.3 INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO**

Se ha reconocido que el menor es, ante todo, un ser humano en proceso formativo. Así, la Convención se apoya en la Declaración de los Derechos del Niño al reconocer que: “el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después de su nacimiento” (preámbulo de dicho documento).

El menor se concibe, por tanto, como un ser humano en proceso formativo. Aquí debe hacerse una interpretación extensiva de dichos conceptos. Por proceso entendemos

una sucesión de pasos, lo que implica, en el caso de menores, como ya se estableció, etapas consecuentes de maduración (infancia, pubertad y adolescencia).

La maduración de la personalidad implica cuidados especiales tanto de los padres o tutores, como del Estado y de la sociedad misma, como también lo requiere la maduración social, ya que ambas situaciones, personalidad y socialización, se encuentran íntimamente vinculadas.

Al respecto, tanto la Convención sobre los Derechos del Niño como las Reglas de Beijing, establecen con precisión los ámbitos de intervención pública para garantizar los derechos de los menores en general, y entre estos, los infractores en particular, teniendo siempre presente el interés supremo de la infancia.

Aquí se denota con toda claridad que el sentido de la legislación minoril internacional es fundamentalmente proteccionista –situación insoslayable dadas las condiciones de formación y de desarrollo en que se encuentra los menores como parte de su ciclo vital-. En este sentido, el régimen jurídico para menores, incluidas también las garantías de certeza jurídica de la justicia de menores infractores, debe formularse y aplicarse en función y a título de dicho espíritu.<sup>61</sup>

Lo anterior fue reconocido desde la Declaración de los Derechos del Niño (1959) que en su principio 2 establece: “El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño”.

---

<sup>61</sup> “Este principio regulador de la normativa de los derechos del niño se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades, así como en la naturaleza y alcances de la Convención sobre los Derechos del Niño. En el mismo sentido, conviene observar que para asegurar, en la mayor medida posible, la prevalencia del interés superior del niño, el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que éste requiere ‘cuidados especiales’, y el artículo 19 de la Convención Americana señala que debe recibir ‘medidas especiales de protección’. En ambos casos, la necesidad de adoptar esas medidas o cuidados proviene de la situación específica en la que se encuentran los niños, tomando en cuenta su debilidad, inmadurez o inexperiencia. En conclusión, es preciso ponderar no sólo el requerimiento de medidas especiales, sino también las características particulares de la situación en la que se halla el niño. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-17/2002. *op. cit.*, nota 32, párrafos 56, 60 y 61.



A partir de la entrada en vigencia de la Convención sobre los Derechos del Niño, el interés individual minoril se reafirma como interés superior al niño, por lo que una vez determinado en qué consiste, y con relación a qué funciona esta superioridad, de ningún modo debe entenderse como el desconocimiento de los intereses sociales y de la víctima, sino como la intención de energizar sus derechos, sin confundir la función correctora e integradora de las normas legales, bajo una armoniosa fusión tanto de aspectos jurídicos como técnicos.

Ahora bien, el interés supremo del menor se entiende dentro de un marco jurídico correspondiente a un principio de equidad que hace referencia al derecho subjetivo del menor, en tanto cumple una función correctora e integradora de las normas legales, concepto que muestra como se ha dicho, una notoria vinculación con el papel reservado a la equidad como moderadora de la aplicación de la ley en el caso específico. Por ello, para el resguardo de los derechos subjetivos minoriles la Convención sobre los Derechos del Niño consagra una tutela genérica y abierta a través de la cual el interés del menor encontrará reconocimiento en cada caso concreto, en este principio rector. El interés superior del niño, para diversos autores, se establece como un estándar, es decir, como una medida media de conducta social correcta, con un contenido empírico, que es flexible, a las modalidades de la vida del Derecho.<sup>62</sup>

La regla de Derecho reviste caracteres de generalidad e importa una justicia abstracta, en tanto el estándar constituye una justicia más particularizada, siendo un elemento cambiante, modificable, evolutivo, todo de acuerdo a las circunstancias. Tal flexibilidad y cambio representa en el Derecho, su elemento de movilidad, lo que permite la preparación y organización jurídica para colocar en su lugar, todos los datos del problema que se ha de resolver.<sup>63</sup>

El estándar jurídico por tanto se debe entender como el camino sobre la base de las valoraciones que existe entre la regla de Derecho y la norma individualizada que importa para la decisión judicial, y que a través de ese precepto jurídico, han de ser

---

<sup>62</sup> Cfr. D'ANTONIO, Daniel Hugo y MURGA, María Eleonora. *Minoridad y familia*. Delta Editora, Argentina, 1997, p. 22.

<sup>63</sup> *Idem*.

aquilatadas. Entre dicha regla y el poder discrecional o el arbitrio median estándares y directrices que implican un límite a la interpretación.<sup>64</sup>

Es precisamente para obtener la armoniosa integración entre la norma y el poder discrecional, que aparecen los estándares, entre los que encontramos el interés superior del niño, como un principio reconocido en la Convención sobre los Derechos del Niño, y previsto desde la Declaración sobre los Derechos del Niño en el año de 1959, tomándose a partir de entonces como base fundamental en todas las legislaciones posteriores a esa fecha, como límite autónomo de la voluntad decisoria, flexible, evolutiva, y ceñida a las contingencias particulares del menor.

Cabe apreciar que dicho límite no se refiere sólo al órgano judicial sino que abarca, conforme al contenido del artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, a las instituciones públicas o privadas de bienestar social, las autoridades administrativas o los órganos legislativos. Tal extensión no debe extrañar, en tanto se ha señalado que es en el Derecho administrativo donde se encuentra mayor riqueza en lo relativo a estándares y directrices.

Por lo anterior, el observar el interés superior del niño, adquiere relevancia al considerarse como un principio en la justicia de menores, reconociendo que en la atención al menor infractor en todo momento, debe privilegiarse este interés superior del niño que es general para todas las personas menores de 18 años, por todas y cada una de las características que se han analizado en este capítulo, lo que significa el principio de equidad aplicada a la justicia de menores.

---

<sup>64</sup> *Ibidem*, pp. 22–23.

## Capítulo II.

# SISTEMA DE PREVENCIÓN NO PENAL

El reconocimiento formal de que los menores requieren de atención especial por parte del Estado y la sociedad, considerando que atraviesan por diversas fases de desarrollo, -entre éstas la adolescencia- que implican necesidades particulares, ha llevado a definir políticas y acciones específicas dirigidas a garantizar el pleno desarrollo de este grupo de población, es decir, la realización plena del potencial de cada uno de los individuos que la conforman, a través de lograr un estado completo de bienestar físico, mental y social;<sup>65</sup> aspectos que repercuten en la prevención de conductas antisociales; lo que ha sido destacado por las Naciones Unidas en las Directrices para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, donde se señala que “Para poder prevenir eficazmente la delincuencia juvenil es necesario que toda la sociedad procure un desarrollo armonioso de los adolescentes, y respete y cultive su personalidad a partir de la primera infancia”.

Bajo este contexto en materia de prevención no penal destacan todas aquellas medidas que implican el control social informal, en función de estructuras sociales ampliamente reconocidas, tales como: la familia, la escuela, el trabajo, la comunidad, los medios de comunicación etc. que conforman los principales ámbitos de socialización de los menores<sup>66</sup>, en donde el Estado a través de acciones de política

---

<sup>65</sup> “Aspectos que forman parte de un concepto de salud integral, no referido exclusivamente a la ausencia de enfermedad o afección”. Organización Mundial de la Salud. *Documentos Básicos 38ª ed. Ginebra. OMS 1990.*

<sup>66</sup> *Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad)*. “Procesos de socialización 10. Deberá prestarse especial atención a las políticas de prevención que favorezcan la socialización e integración eficaces de todos los niños y jóvenes, en particular por conducto de la familia, la comunidad, los grupos de jóvenes que se encuentran en condiciones similares, la escuela, la formación profesional y el medio laboral, así como mediante la acción de organizaciones voluntarias. Se deberá respetar debidamente el desarrollo personal de los niños y jóvenes y aceptarlos, en pie de igualdad, como copartícipes en los procesos de socialización e integración”. Respecto a este proceso de socialización las teorías criminológicas del proceso social que explican el delito refieren dentro de éstas a aquéllas de control social según las cuales “todo individuo podría actuar criminalmente, si bien dicho potencial delictivo es neutralizado por sutiles vínculos sociales que reclaman de aquel una conducta conformista. Cuando fracasan dichos mecanismos de control, quiebra su lógico sometimiento al orden social y se produce el crimen... la causa de la criminalidad, en consecuencia, no es otra que el debilitamiento en el joven de esos lazos o vínculos que le unen con la sociedad. Cuando el individuo carece del necesario arraigo social o del interés y sensibilidad hacia los demás, carece, también, del indispensable control disuasorio, encontrando expedito el camino al crimen, lo que puede suceder con

social deberá incidir a efecto de procurar los apoyos, condiciones y recursos que hagan posible estos fines<sup>67</sup>, en virtud del derecho que tiene el menor de acceder a este sistema.

## II.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

La atención de los menores en la prevención no penal, principalmente entre los 12 y 18 años de edad, tiene normalmente dos vertientes: la demográfica y la política. La primera indica que los jóvenes adquieren cada vez más importancia como grupo de edad, dado el aumento significativo de esta población y la vertiente política está representada por las dificultades de la sociedad para absorber esta creciente cantidad de jóvenes, las cuales se verifican, respecto de las estructuras sociales a las que se ha hecho referencia: la familia, la escuela y la comunidad, en la insuficiencia de recursos para la ocupación de tiempo libre y el trabajo; por lo que en consecuencia, se les identifica con problemas como: la rebeldía, el consumo de drogas, las conductas sexuales que les caracterizan, la violencia física, el pandillerismo y las conductas antisociales en general.

Así, hablar de prevención de conductas antisociales, ha implicado a lo largo del tiempo una connotación penal, lo anterior en virtud de que se ha dado más importancia a la prevención especial sobre la general, la primera comprende al grupo de personas que ya han delinquido y a aquéllas con probabilidades de cometer conductas antisociales, la segunda implica a la sociedad en general, esto conlleva

---

independencia del estrato social al que pertenezca". GARCÍA PABLOS DE MOLINA, Antonio. *Criminología. Una introducción a sus fundamentos teóricos para juristas*, 3ª ed. Tirant to blanch, Valencia, 1996, pp. 215 y 224.

<sup>67</sup> *Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad)*. "Política Social 45. Los organismos gubernamentales deberán asignar elevada prioridad a los planes y programas dedicados a los jóvenes y suministrar suficientes fondos y recursos de otro tipo para prestar servicios eficaces, proporcionar las instalaciones y el personal para brindar servicios adecuados de atención médica, salud mental, nutrición, vivienda y otros servicios necesarios, en particular de prevención y tratamiento del uso indebido de drogas y alcohol, y cerciorarse de que esos recursos lleguen a los jóvenes y redunden realmente en beneficio de ellos 60. Se procurará fomentar la interacción y coordinación, con carácter multidisciplinario e intradisciplinario, de los organismos y servicios económicos, sociales, educativos y de salud con el sistema de justicia, los organismos dedicados a los jóvenes, a la comunidad y al desarrollo y otras instituciones pertinentes, y deberán establecerse los mecanismos apropiados a tal efecto".

objetivos diferentes, uno es evitar reincidencias, y otro el evitar el fenómeno delictivo.

Pedro Peñaloza señala en su artículo sobre “La Seguridad Pública más allá de Policías y Ladrones”, inserto en el libro *Los desafíos de la Seguridad Pública en México*, que “existe la necesidad de un nuevo paradigma para nuevos problemas, lo que exige colocar el paradigma de la prevención del delito como la alternativa global a una cultura dominante que ha hecho que la inseguridad pública se vea sólo como un asunto entre policías y ladrones”.

En el Sexto Congreso de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, de la ONU, celebrado en 1980 en Caracas, Venezuela, que tuvo como tema central “La Prevención del Delito y la Calidad de Vida”, se reconoció que todo programa de prevención del delito debe formar parte del proceso de planificación para el desarrollo, proponiendo entre otras recomendaciones: la necesidad de una mayor participación por parte de la ciudadanía en la prevención del delito, así como el hecho de que las estrategias de prevención del delito, dependen, en gran medida, del proceso de las condiciones y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos”.<sup>68</sup>

A partir de este Congreso se abandona la concepción única de combatir al delito sólo a través de la punibilidad, incluyendo otro tipo de alternativas, como la prevención social.

En los últimos años México ha pasado de una delincuencia no convencional a una delincuencia organizada más sofisticada, por lo que es necesario estar concientes de que estos cambios no pueden haberse dado por situaciones de carácter eventual sino que son de resultado multifactorial, por lo que los programas de prevención al delito adquieren relevancia en tanto que integran diversos aspectos relacionados. Según Paulino Loera Hernández, entre estos factores sobresalen la familia, la educación, la orientación comunitaria atendiendo problemas socioeconómicos y promoviendo la participación ciudadana así como la protección de los menores, porque éstos constituyen la infraestructura de cualquier sociedad.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> *Cfr.* Conclusiones del Sexto Congreso de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, ONU, 1980.

<sup>69</sup> “Las medidas que en este nivel se ejecuten, formarán la base que repercutirá en todos los demás aspectos de la prevención del delito y lucha contra la delincuencia, y se procurará la elaboración de un Código del menor, que abarque la asistencia social jurídica; la congruencia que debe existir entre los ordenamientos jurídicos penales y la realidad social. En este sentido, Don Celestino Porte Petit, desde

Estas consideraciones deben ser reafirmadas con programas específicos, humanísticos, técnicos y de carácter social, hecho que no es fácil para quien se refiere al tema únicamente dentro de un marco penal y no como una categoría de justicia social “ganar la batalla a los “represivos” no es fácil; tiene tras de sí el apoyo de una sociedad desesperada y temerosa que, ante el crecimiento del problema, lo que exige son soluciones rápidas y ahora... para quienes no están acostumbrados a concebirla como una categoría social, les parecerá absurdo e inclusive disparatado hablar de indicadores sociales y económicos en lugar de sólo averiguaciones previas y flagrancia de delito”.<sup>70</sup>

La idea que se desarrolla en este capítulo, parte de la consideración de que la adolescencia es una etapa naturalmente difícil, de conflicto y de transición; y como tal, debe ser también naturalmente asimilada por la sociedad y por el Estado, a quienes compete organizar las instancias (formales e informales) que intervienen en la atención a este grupo de población, donde los diversos sectores con sus contribuciones específicas, potencien las acciones mediante esfuerzos conjuntos, de manera integral -en todas sus necesidades- y concatenada -las diversas formas de asistencia deben complementarse lógicamente-. Por tanto al menor de edad, por su condición de vulnerabilidad, debe reconocérsele el derecho a gozar de un sistema de prevención no penal que le garantice el respeto a sus derechos, y que le permita desarrollarse integralmente en un ámbito de armonía.

Este enfoque se basa en una premisa importante: las necesidades del menor de edad en la etapa de la adolescencia, proporcionan la principal razón para que su crecimiento y desarrollo sea encarado por la sociedad y el Estado, como un aspecto de justicia social y en consecuencia de prevención de conductas antisociales, en la cual cobran importancia primordial la función de la familia, la escuela, las relaciones con los grupos sociales en general (el barrio, la banda, la religión, los medios de comunicación), los roles sexuales y las oportunidades de empleo.

---

1976, expuso entre otras cosas, que las acciones para la prevención del delito, anterior a cualquier conducta delictiva, deben estar encaminadas a 1.- Familia y su ambiente, 2.- Educación, 3.- Entorno socioeconómico, 4.- Participación ciudadana, 5.- Política preventiva y 6.- Tratamiento de Menores infractores”. LOERA HERNÁNDEZ, Paulino. *Política criminal y prevención del delito*, Revista Mexicana de Justicia. 6ª época, N° 2. PGR, México, 2002.

<sup>70</sup> Cfr. PEÑALOZA, Pedro. “La seguridad pública más allá de policías y ladrones”. *Los desafíos de la seguridad pública en México*, PGR, México, 2003, pp. 243, 244.



## II.2 NORMATIVIDAD

El 31 de diciembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de Reforma a los artículos 21, y 73, fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con esto, se dio el primer paso para establecer en México las Bases Jurídicas de la Política Nacional en Materia de Seguridad Pública. Posteriormente, el 11 de diciembre de 1995, se publica también en el Diario Oficial de la Federación la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual contiene disposiciones de orden público, interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.

Esta ley, establece el Sistema Nacional de Seguridad Pública y menciona que sus fines son salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública. Aquí se precisa que esto se hará por conducto de diferentes autoridades como son la Policía Preventiva, el Ministerio Público, los Tribunales, los Responsables de la Prisión Preventiva, Ejecución de Penas y Tratamiento de Menores Infractores. De igual forma, en este artículo se menciona que los medios para alcanzar los fines citados serán: la prevención, la persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El concepto de seguridad pública se concibe entonces como la responsabilidad del Gobierno en relación con:

- La prevención de los delitos,
- La atención a los menores infractores,
- La persecución y sanción de los delitos,
- La impartición de justicia,
- La readaptación y reinserción social del delincuente.<sup>71</sup>

En el artículo 3º de la mencionada Ley de Seguridad Pública, se encuentra el fundamento legal sobre la prevención del delito, al citar: “El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará

---

<sup>71</sup> Cfr. Secretariado Ejecutivo, *Carpeta Informativa*. Sistema Nacional de Seguridad Pública. Secretaría de Gobernación, p. 6.



políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad”.

Por otra parte el artículo 10 del citado ordenamiento señala que, la coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública comprende:... “VIII. Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos”.

Además, el artículo 13 de esta ley, ordena que para el conocimiento de las distintas materias de coordinación contenidas en la propia ley y Sistema Nacional de Seguridad Pública se contará con el apoyo de tres instancias colegiadas:

- Conferencia Nacional de Procuración de Justicia,
- Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social,
- Conferencia Nacional de Participación Municipal.

Estas Conferencias se deben reunir formando comisiones especializadas para análisis, estudios y proyectos específicos. Así, el 7 de marzo de 1996, se llevó a cabo la Primera Reunión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, resolviéndose la adopción de un acuerdo para la instalación de las conferencias nacionales, así como la expedición de un programa de Prevención del Delito, señalándose en materia de prevención que el objeto de la Conferencia sería apoyar al Consejo Nacional y a los demás órganos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el conocimiento y atención de los asuntos relacionados con la prevención de las infracciones y los delitos tanto de la prevención inmediata que se realice a través de las acciones de vigilancia, como de la prevención genérica que se atienda mediante el conocimiento y detección de las causas generadoras de las conductas antisociales, para fomentar los valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006 expresa que “se emprenderá un esfuerzo nacional para integrar recursos, instituciones públicas y privadas, comités vecinales, organizaciones y asociaciones civiles o empresariales que conformen la pluralidad de canales para la participación ciudadana en la construcción de una gran política nacional de prevención de delitos y conductas violentas que busquen inhibir los factores de riesgo e incrementen los factores de protección. Así mismo, se propondrán criterios e indicadores relativos a desarrollo social, salud, migración, educación y violencia, entre otros, para identificar tendencias predelictivas en regiones zonas, ciudades y comunidades del país”.

De todo ello se desprende que la prevención debe ser considerada la parte más importante dentro del sistema de seguridad porque implica atacar las causas que generan las conductas antisociales. “En efecto, la delincuencia es resultado de un

problema mayor que padece todo el orden social, problema que debe atenderse de manera integral. Por eso no podemos tratar el tema de seguridad pública si atendemos exclusivamente al índice delictivo... por lo tanto, existe una titánica tarea por realizar en los ámbitos social y económico. Seguramente en una sociedad en que sus miembros encuentren satisfechas sus necesidades fundamentales habrá menor tendencia a la comisión de delitos. El planteamiento de que a la delincuencia sólo se le puede combatir si se reprime y sanciona a los delincuentes, es atacar el problema por sus consecuencias más obvias, pero no es la solución”.<sup>72</sup> Bajo este contexto resulta sencillo entender que a mayor desigualdad económica y social corresponde mayor marginación y mayores niveles de inseguridad, por lo que los programas de prevención, no sólo penal sino integral, en los que se trabaje con políticas de desarrollo social se hacen necesarios.<sup>73</sup>

Por otra parte, dentro de este esquema, es necesario recordar que en México la Ley General de Educación, en su artículo 7º, establece los fines de la educación, entre los que se destacan:

I.- Contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas;

III.- Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país;

---

<sup>72</sup> Cfr. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio. “La seguridad pública en México”. PEÑALOZA, Pedro (coordinador) *Los desafíos de la seguridad pública en México*, PGR, México, 2003, p. 131.

<sup>73</sup> “Programas universales de apoyo infantil y familiar, iniciativas específicas emprendidas para mejorar las condiciones de vida de los niños con desventajas, o para mejorar la vivienda social, son ejemplos de tales programas. Si bien no están diseñados para frenar y reducir la delincuencia y la victimización *per se*, estas políticas responden a otros objetivos tales como la solidaridad y los derechos humanos. Sin embargo, como observan Palle & Godefroy (1996, 50): «En último término, todos los gastos gubernamentales para asistir a los ciudadanos, todas las acciones que apuntan a problemas sociales en los campos de la vivienda, la salud, la educación y la inserción social y profesional de las personas con dificultades contribuyen en mayor o menor grado a la prevención». Centro Internacional para la Prevención del Delito. *Digesto de prevención del delito II*. Canadá, Internacional para la Prevención del Delito-American Psychological Association, 1999, p. 32.

VI.- Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, así como propiciar el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos;

X.- Desarrollar actitudes solidarias en los individuos, para crear conciencia sobre la preservación de la salud, la planeación familiar y la paternidad responsable, sin menoscabo de la libertad y del respeto absoluto a la dignidad humana, así como propiciar el rechazo a los vicios;

XII.- Fomentar actitudes solidarias y positivas hacia el trabajo, el ahorro y el bienestar general.

Como se observa en estos objetivos sobresalen los conceptos de desarrollo, integralidad, respeto, bienestar, justicia, solidaridad y dignidad, mismos que deben traducirse en programas de prevención al delito, ya que éstos reflejan las condiciones mínimas que deben existir para una convivencia armónica, y que dentro de la normatividad constituyen parte de la reglamentación específica en materia de prevención no penal.

De igual manera, también se observa en la Ley General de Salud, en su artículo 2º que el derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades:

I. El bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;

II. La prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana;

III. La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;

IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;

V. El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;

De lo anterior se desprende que en este numeral los aspectos prioritarios son bienestar físico y mental, calidad de vida, protección y acrecentamiento de los valores,

desarrollo social y actitudes solidarias, conceptos que de igual manera son fundamentales dentro de la normatividad sobre prevención del delito<sup>74</sup>.

Si bien estas dos disposiciones legales pudieran considerarse alejadas de la prevención del delito, resulta imposible atender esta problemática, sin reconocer que el desarrollo integral de la persona es fundamental en materia preventiva, por lo que los programas específicos que atienden los campos de salud y educación, entre otros, son temas insoslayables.

Otra legislación federal que resulta importante mencionar es la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal, que señala en su artículo 33 el funcionamiento de una Unidad Administrativa, cuyo objeto es llevar a cabo las funciones de prevención general y especial, señalando en el artículo subsiguiente “Para los efectos de la presente ley, se entiende por prevención general el conjunto de actividades dirigidas a evitar la realización de conductas constitutivas de infracciones a las leyes penales...”.

Por otra parte, es importante reconocer la existencia de las Directrices de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, normatividad producto del Octavo Congreso de la ONU sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, en donde se resalta que la prevención de la delincuencia juvenil es esencial para la prevención del delito en la sociedad y que los esfuerzos realizados en esta materia deben de encaminarse hacia el desarrollo armonioso del adolescente a partir de la primera infancia, incorporando toda una reglamentación no penal abarcando a la familia, la educación y la comunidad.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> “La intervención preventiva sobre los factores de riesgo es la base de las buenas estrategias de salud pública”. *Ibidem*, p. 29.

<sup>75</sup> *Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad)*. Principios Fundamentales. 1. La prevención de la delincuencia juvenil es parte esencial de la prevención del delito en la sociedad. Si se dedican a actividades lícitas y socialmente útiles, los jóvenes pueden, orientándose hacia la sociedad y considerando la vida con criterio humanista, desarrollar actitudes no criminógenas. 2. Para tener éxito, la prevención de la delincuencia juvenil requiere, por parte de toda la sociedad, esfuerzo que tiendan a garantizar un desarrollo armonioso de los adolescentes, que respete y promueva su personalidad a partir de la primera infancia. 3. Para la interpretación de las presentes directrices debe seguirse una orientación centrada en el niño. Los jóvenes deben desempeñar una función activa y asociativa en la sociedad y no deben ser considerados como meros objetos de socialización o control. 4. En la aplicación de las presentes Directrices, los programas preventivos deben centrarse, de conformidad con los ordenamientos jurídicos nacionales, en el bienestar de los jóvenes

En estas Directrices se insiste en la necesidad de fortalecer políticas de integración respetando el desarrollo personal de los niños, asignándole prioridad a sus necesidades, resultando importante la precisión que se hace respecto a la prevención general.

### II.3. SISTEMAS DE CONTROL SOCIAL INFORMAL

Pocos temas como éste exigen un análisis multidisciplinario y multinstitucional, por lo que hablar de sistemas de control social informal requiere hacerlo mínimamente en tres esferas que son la familiar, la educativa y la comunitaria, buscando alcanzar el desarrollo pleno del individuo en los tres ámbitos de interrelación personal más importantes (familia, escuela y comunidad), sin embargo no se puede dejar de considerar también al trabajo así como a los medios de comunicación y a la religión por el impacto que éstos representan.

Por lo anterior en este capítulo se analizarán tanto la importancia, como el desarrollo necesario en cada uno de estos ámbitos, con el fin de lograr una orientación clara que permita estudiar e incorporar estos temas en un sistema de prevención al delito con un enfoque no penal, que dé respuesta a un problema que básicamente es de justicia

---

desde su primera infancia. 5. Deberá reconocerse la necesidad y la importancia de contar con políticas progresistas de prevención de la delincuencia, así como de realizar estudios sistemáticos de los motivos para ello y de elaborar medidas pertinentes que eviten criminalizar y penalizar al niño por una conducta que no causa graves perjuicios a su desarrollo ni perjudica a los demás. Esas políticas y medidas deberán comprender lo siguiente: a) Suministro de oportunidades, en particular educativas, para atender las diversas necesidades de los jóvenes y servir de marco de apoyo para velar por el desarrollo personal de todos los jóvenes, en particular de aquéllos que están patentemente en peligro o en situación de riesgo social y necesitan un cuidado y una protección especiales; b) Doctrinas y criterios especializados para la prevención de la delincuencia, basado en las leyes, los procesos, las instituciones, las instalaciones y una red de servicios, cuya finalidad sea reducir los motivos, la necesidad y las oportunidades de comisión de las infracciones o las condiciones que las propicien; c) Una intervención oficial cuya principal finalidad sea velar por el interés general del joven y se inspire en la justicia y la equidad; d) Protección del bienestar, el desarrollo, los derechos y los intereses de los jóvenes; e) Reconocimiento del hecho de que el comportamiento o la conducta de los jóvenes que no se ajustan a los valores y normas generales de la sociedad son con frecuencia parte del proceso de madurez y tienden a desaparecer espontáneamente en la mayoría de las personas cuando llegan a la madurez; y f) Conciencia de que, según la opinión dominante de los expertos, calificar a un joven de “delincuente”, “extraviado” o “predelincente” a menudo favorece en los jóvenes el desarrollo de pautas permanentes de comportamiento indeseable. 6. Deben desarrollarse servicios y programas con base en la comunidad para la prevención de la delincuencia juvenil, sobre todo si no se han creado todavía organismos oficiales. Sólo en último extremo ha de recurrirse a organismos formales de control social.

social. En este sentido Pedro Peñaloza ha señalado contundentemente, en el libro ya mencionado que “es evidente que no hay ninguna posibilidad de ganar la batalla a la pesadilla criminal si no transformamos radicalmente nuestras políticas públicas y damos un salto cualitativo en nuestras concepciones tradicionales”.

Funcionarios que desarrollaron programas especiales en el ámbito del control social tanto formal como informal, como Giulliani y Bratton, en Nueva York, enumeraron ocho estrategias, entre las que destacan el control de la violencia juvenil y la disminución de la violencia familiar, en donde se parte de “convertir a las escuelas en el punto central de este esfuerzo... se generan alianzas de la policía con padres de familia, autoridades escolares, medios de comunicación y con policía de tránsito y vigilancia habitacional, para combatir la delincuencia juvenil... se especializa la capacitación y se reforman políticas, normas y procedimientos vigentes”<sup>76</sup>. De donde se confirma que hablar de sistemas de control social informal requiere entrelazar necesariamente a la familia a la escuela y a la comunidad, para lograr resultados adecuados.

### II.3.1. FAMILIA

"La familia es un lugar de encuentros, en ella coinciden de manera natural varios seres humanos, no por casualidad, sino unidos por la paternidad, la filiación o la fraternidad".<sup>77</sup> Por ello, la familia debe entenderse como una institución natural que se impone a la sociedad no sólo de hecho sino también de Derecho. De hecho, porque resulta del curso espontáneo de la actividad humana; de Derecho, porque la sociedad está obligada a respetar el orden natural. Es también una unidad social que enfrenta una serie de tareas de desarrollo que difieren de acuerdo con parámetros culturales.

Así, la familia es una unidad biológica y social que comprende no sólo a los individuos emparentándolos por los lazos de matrimonio y de la sangre, sino también a algunos miembros que se adhieren a ella por adopción y que adquieren de esa manera derechos y obligaciones, por lo que resulta trascendental la orientación adecuada de los miembros de una familia, para que cada uno sea capaz de realizar su óptimo desarrollo, bajo los siguientes aspectos:

---

<sup>76</sup> Cfr. GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, *La lucha contra el delito*, Porrúa, México, 2000, p. 183.

<sup>77</sup> Cfr. KAWAGE DE QUINTANA, Alejandra y otros, *Diplomado en orientación familiar para maestros, Módulo I*, Ed. Enlace en la Comunidad Encuentro, México, p. 26.



- Los sentimientos e ideas que el individuo tiene de sí mismo, a lo que se llama autoestima,
- Los métodos que utilizan las personas para expresar sus ideas a los demás; comunicación,
- Las reglas que usan los individuos para normar como deben de sentir y actuar, y que después se convierte en sistema familiar,
- La manera como la gente se relaciona con otros individuos e instituciones ajenas a la familia, y que se denomina enlace con la sociedad.

En nuestra Constitución dentro del artículo 4º, se encuentra claramente expresada la protección a la familia al señalar que “El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.”. Además existen legislaciones como los códigos familiares de Hidalgo y Zacatecas que hacen referencia expresa a la familia.<sup>78</sup>

Por otra parte en el Código Civil del Distrito Federal,<sup>79</sup> existe un capítulo expreso “De la Familia” que contempla la protección de este núcleo social de manera clara y

<sup>78</sup> *Código Familiar para el Estado de Hidalgo*. Artículo 1º. La familia es una institución social, permanente, compuesta por un conjunto de personas unidas por el vínculo jurídico del matrimonio o por el estado jurídico del concubinato; por el parentesco de consanguinidad, adopción o afinidad, que habite bajo el mismo techo. Artículo 2º. Se reconoce a la familia como el fundamento primordial de la sociedad y el Estado. Artículo 3º. El Gobierno del Estado de Hidalgo garantiza la protección de la familia en su constitución y autoridad, como la base necesaria del orden social, indispensable al bienestar de la sociedad y del Estado. *Cfr. Código Familiar de Zacatecas*. Artículo 1º. Las normas del derecho de familia son de carácter social y tutelares sustancialmente de la mujer, de los menores, de los mayores incapacitados y de los ancianos. Artículo 2º. Se reconoce a la familia como base en la integración de la sociedad y del Estado. Artículo 3º. La familia es una institución político-social, permanente constituida por un conjunto de personas unidas por el vínculo del parentesco, del matrimonio o del concubinato, a la que se le reconoce personalidad jurídica. Artículo 4º. El estado garantiza y protege la constitución, organización, funcionamiento y autoridad de la familia como el mejor medio de lograr el orden y la paz sociales.

<sup>79</sup> *Código Civil del Distrito Federal*. Artículo 138-ter.-Las disposiciones que se refieren a la familia son de orden público e interés social y tienen por objeto proteger su organización y el desarrollo integral de sus miembros, basados en el respeto a su dignidad. Artículo 138-quáter.-Las relaciones jurídicas familiares constituyen el conjunto de deberes, derechos y obligaciones de las personas integrantes de la familia. Artículo 138-quintus.- Las relaciones jurídicas familiares generadoras de deberes, derechos y obligaciones surgen entre las personas vinculadas por lazos de matrimonio, parentesco o concubinato. Artículo 138 sextus.- Es deber de los miembros de la familia observar entre ellos consideración, solidaridad y respeto recíprocos en el desarrollo de las relaciones familiares. Artículo 323-ter.-Los integrantes de la familia tienen derecho a desarrollarse en un ambiente de respeto a su integridad física y



precisa en los artículos 138-ter, 138-quáter, 138-quintus y 138 sextus. Así como también se hace referencia a este tema en los artículos 323-ter y 338, entre otros.

Así se puede destacar que las funciones universales de la familia respecto de cada uno de sus integrantes son las de: sustento económico, reproductiva y educacional hasta lograr su desarrollo y equilibrio emocional.<sup>80</sup> La concepción afectiva ha variado en la historia, pero siempre ha sido una necesidad, actualmente se le está dando un énfasis primordial a esta función familiar, difícil de ser sustituida por otras instituciones diferentes a la familia, otra más es la transmisión de valores y cultura a través del proceso de socialización, aspecto este último, que en materia de prevención ha sido recogido ampliamente en las Directrices de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad), en el punto IV, señalando la atención especial que deberá prestarse a las políticas que favorezcan dicha socialización, e integración eficaz de todos los niños y jóvenes por conducto de la familia.<sup>81</sup>

psíquica y obligación de evitar conductas que generen violencia familiar... Artículo 338.-La filiación es la relación que existe entre el padre o la madre y su hijo, formando el núcleo social primario de la familia...

<sup>80</sup> “El derecho de familia reconoce, tres fuentes de la familia jurídicamente reconocida... en este sentido las leyes regulan el estado de la familia estableciendo derechos e imponiendo obligaciones derivadas del matrimonio, del concubinato, de la procreación o de la adopción, esto es, de la filiación. Los aspectos que se regulan son la educación, la asistencia material y la espiritual, la paternidad, las obligaciones alimentarias, la patria potestad, la custodia, el respeto al derecho de convivencia, la herencia, la tutela y el patrimonio de familia, fundamentalmente”. PÉREZ CONTRERAS, María Montserrat. *Derechos de los padres y de los hijos*, México, Ed. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura, 2001, p. 7.

<sup>81</sup> *Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad)*. Proceso de Socialización A) Familia.- Toda sociedad deberá asignar elevada prioridad a las necesidades y el bienestar de la familia y de todos sus miembros. 12. Como la familia es la unidad central encargada de la integración social primaria del niño, se deberán continuar los esfuerzos gubernamentales y sociales para preservar la integridad de la familia, incluida la familia extensa. La sociedad tiene la obligación de ayudar a la familia a cuidar y proteger al niño y asegurar su bienestar físico y mental. Deberán prestarse servicios apropiados, inclusive el de guardería. 13. Los gobiernos deberán adoptar políticas que permitan a los niños criarse en un ambiente familiar estable y firme. Deberán facilitarse servicios adecuados a las familias que necesiten asistencia para resolver situaciones de inestabilidad o conflicto. 14. Cuando no existe un ambiente familiar estable y firme y cuando los esfuerzos de la comunidad por brindar asistencia a los padres en este aspecto hayan fracasado y la familia extensa no pueda ya cumplir esta función, se deberá recurrir a otras posibles modalidades de colocación familiar, entre ellas el acogimiento familiar y la adopción, que en la medida de lo posible deberán reproducir un ambiente familiar estable y firme y, al mismo tiempo, crear en los niños un sentimiento de permanencia, para evitar los problemas relacionados con el “desplazamiento” de un lugar a otro. 15. Deberá prestarse especial atención a los niños de familias afectadas por problemas creados por cambios económicos, sociales y culturales rápidos y desiguales, en especial a los niños de familias

Se debe observar así su desarrollo de acuerdo con las costumbres, condiciones de vida, ambiente, diferencias en los tipos de grupos familiares que estarán motivadas por las estructuras morales, intelectuales, económicas, y de convivencia social con las que interactúen, existiendo así diversos tipos de familia como son; nuclear, extendida, uniparental, institucional. Cada una de éstas con problemas, características y posibilidades específicas.

Así, la familia sigue siendo la unidad básica de toda sociedad “su antigüedad y su importancia en la historia de la humanidad, la colocan en la cumbre de las instituciones culturales”.<sup>82</sup> Así pues el Derecho de familia abarca diferentes aspectos como: matrimonio, parentesco, filiación y “el exquisito cuidado que debe tener la comunidad para con la niñez, muy especialmente la que se encuentra desvalida dentro y fuera del hogar. Comprende esta parte, las instituciones jurídicas ideadas para salvaguardar los derechos del niño, los tribunales especializados que en determinado momento han de atenderlo y los cargos de interés público creados para tal efecto”.<sup>83</sup>

La familia, comunidad de padres e hijos y unidad natural básica, tiene influencia determinante en la sociedad entera, a tal grado que en la intimidad e individualidad de ésta, se construye el porvenir y evolución de la sociedad. “Puesto que los padres han dado la vida a los hijos, están gravemente obligados a la educación de la prole”<sup>84</sup> y

indígenas, inmigrantes y refugiados. Como tales cambios pueden perturbar la capacidad social de la familia para asegurar la educación y alimentación tradicionales de los hijos, a menudo como resultado del conflicto de roles y de cultura, será necesario elaborar modalidades innovadoras y socialmente constructivas para la socialización de los niños. 16. Se deberán adoptar medidas y elaborar programas para dar a las familias la oportunidad de aprender sus funciones y obligaciones en relación con el desarrollo y el cuidado de sus hijos, para lo cual se fomentarán relaciones positivas entre padres e hijos, se sensibilizará a los padres en lo que atañe a los problemas de los niños y los jóvenes, y se fomentará la participación de los jóvenes en las actividades familiares y comunitarias. 17. Los gobiernos deberán adoptar medidas para fomentar la unión y la armonía en la familia y desalentar la separación de los hijos de sus padres, salvo cuando circunstancias que afecten al bienestar y al futuro de los hijos no dejen otra opción viable. 18. Es importante insistir en la función socializadora de la familia y de la familia extensa, es igualmente importante reconocer el papel futuro, las responsabilidades, la participación y la colaboración de los jóvenes en la sociedad. 19. Al garantizar el derecho de los niños a una socialización adecuada, los gobiernos y otros organismos deben basarse en los órganos sociales y jurídicos existentes, pero cuando las instituciones y costumbres tradicionales resulten insuficientes, deberán también prever y permitir medidas innovadoras.

<sup>82</sup> Cfr. IBARROLA, Antonio de. *op. cit.*, nota 45, p.11.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>84</sup> Cfr. ISAACS, David. *La educación de las virtudes humanas*, Ed. Minos, México, 1995, p. 166.

como consecuencia, tienen la ineludible responsabilidad de ser los primeros educadores. Este deber de la educación familiar es de tanta trascendencia que repercute directamente en la formación personal de los hijos, y si en esta educación encontramos carencias o fallas que orienten mal el sentido de valores de los miembros del núcleo familiar, éstas difícilmente pueden superarse.<sup>85</sup> Es pues obligación de los padres formar un ambiente familiar animado por el amor y el respeto hacia los semejantes, que favorezca la educación moral, personal y social de los integrantes de la familia, siendo por tanto la primera escuela de las virtudes humanas que todas las comunidades necesitan, por ello, resulta necesario, para que los hijos aprendan desde los primeros años a conocer y a sentir al respeto como regulador de las relaciones sociales, toda vez que esto le permitirá optimizar su propia evolución y la del entorno socio-familiar inherente a su existencia. A este respecto la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>86</sup>, en diversos numerales, convergen disposiciones que reconocen la importancia de la familia como el medio más adecuado para el desarrollo de los niños.

De aquí la importante relación entre la educación familiar y una buena interiorización del respeto, para que cada miembro tenga una idea clara y definida del dar y recibir aquel derecho, de acuerdo a la dignidad de las personas.

La familia proporciona al individuo hombre o mujer un ambiente protector una identidad, una valoración, un lugar, el adiestramiento familiar no es planeado, se da como un proceso genérico que comúnmente llamamos educación informal. Se genera en la diaria convivencia dentro del hogar, porque todo lo que el individuo va a

---

<sup>85</sup> “La falta de supervisión paterna es uno de los factores que mejor predicen el desarrollo de problemas de conducta y delincuencia. Los padres que apoyan el uso de conductas antagónicas y agresivas por parte de los niños y no les enseñan métodos efectivos de resolver problemas sociales contribuyen al desarrollo de relaciones familiares coercitivas y más tarde a patrones de conducta antisociales en los niños”. Centro Internacional para la Prevención del Delito, *op. cit.*, nota 73, p. 36.

<sup>86</sup> *Convención sobre los Derechos del Niño*. 18.2. A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños. 27.2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño. 27.3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

expresar con sus maneras, cortesía, forma de relacionarse con los demás, lo aprende en el hogar.

La familia es el primer espacio educativo donde puede y debe vivirse la experiencia de saberse aceptado incondicionalmente, vivencia enraizada en los vínculos que une a la familia que es:

- El ámbito natural de amor,
- La primera escuela de valor humano y social,
- Agente que educa a sus miembros para abrirse con la comunidad,
- Lugar insustituible para la afectividad de las personas.

Las raíces que integran una familia están formadas por los valores, tradiciones y costumbres que se viven en el seno familiar y estos factores determinarán en mucho, a la persona, su calidad y su capacidad de integrarse exitosamente a la esfera social.

Atendiendo a lo anterior, aumenta la posibilidad de formar seres auténticos, productivos y responsables, personas que pueden valerse por sí mismas, capaces de convivir en sociedad respetando sus normas.

Destacada la importancia de la función de la familia para el desarrollo pleno de los niños, la obligación del Estado de propiciar la integración y desarrollo familiar<sup>87</sup>, constituye un elemento fundamental de prevención del delito, por lo que deben promoverse programas de orientación que fortalezcan la función formativa del núcleo familiar y contrarresten los factores de riesgo que propician conductas antisociales, de conformidad con la normatividad existente.

---

<sup>87</sup> “En principio, la familia debe proporcionar la mejor protección de los niños contra el abuso, el descuido y la explotación. Y el Estado se halla obligado no sólo a disponer y ejecutar directamente medidas de protección de los niños, sino también a favorecer, de la manera más amplia, el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar. En este sentido, ‘el reconocimiento de la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad’, con derecho a ‘la protección de la sociedad y el Estado’, constituye un principio fundamental del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, consagrado por los artículos 16.3 de la Declaración Universal, VI de la Declaración Americana, 23.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 17.1 de la Convención Americana”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-17/2002, op. cit., nota 32, párrafo 66.*

### II.3.2. ESCUELA

Constitucionalmente, en el artículo 3º, se reconoce el derecho a recibir educación, indicando que la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, impartirán educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria. Así mismo, establece que “La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”.

El campo de la educación es uno de los ámbitos fundamentales hacia donde deben orientarse los programas y acciones en materia de prevención del delito recordando que en los ámbitos: familia, escuela y comunidad, las responsabilidades son compartidas.

La educación como proceso permanente de mejora de la persona implica diferentes facetas que constituyen la formación de la persona como ser único e irrepetible y no sólo como un simple receptor de contenidos científicos y culturales. Así, un programa de prevención debe integrar líneas de acción que busquen que los menores en el proceso de su desarrollo sean educados para encauzar todas sus potencialidades de manera positiva en la vida, de ahí la importancia de la educación para la libertad, la socialización, la afectividad, la intelectualidad y la integridad corporal.<sup>88</sup>

La educación para la libertad, significa la preparación del menor para formular un proyecto personal de vida y estimular las capacidades que le permitan su realización; para esto se debe atender a dos aspectos de vital importancia, la autoridad y el diálogo, la primera en virtud de que progresivamente adquiere la responsabilidad como adulto, punto de maduración de su personalidad, a partir de la cual se independizará psicológica y legalmente de sus padres; la segunda como una forma de adquirir actitudes de compromiso, críticas, de aceptación, de autodefinición y de identidad.<sup>89</sup>

La socialización enfocada a la vida en comunidad, significa potenciar la dimensión social y política que cada persona tiene. Esta socialización abarca una gama de

---

<sup>88</sup> Cfr. DIEZ, Juan José. *Familia-Escuela una relación vital, educación para la libertad*. Ed. Narcea, España, 1982. pp. 47-64.

<sup>89</sup> *Idem*.

relaciones con las personas que van desde las conductas más elementales hasta el compromiso más profundo, pasando por la inserción activa en las estructuras económicas y sociales, por tanto la educación tendiente a la socialización propicia que el menor adquiera paulatinamente la responsabilidad de su participación en sociedad con apego a sus normas.

La educación afectiva implica la orientación para lograr el equilibrio interno de los mecanismos de la emotividad, a fin de evitar trastornos que pueden desencadenarse por la falta de madurez afectiva en neurosis, obsesiones, complejos, desajustes, inadaptaciones familiares y sociales. En este aspecto las instituciones encargadas de educar al menor tienen el cometido de prolongar la creación de un ambiente agradable, la afirmación de valores y el fomento de relaciones cordiales y el diálogo.

Respecto de la educación intelectual, ésta se refiere a la asimilación de contenidos científicos y culturales, así como a potenciar en el menor, capacidades de observación, experimentación, análisis y síntesis, comprensión, razonamiento, sistematización, crítica y creatividad, la cual representa la principal palanca para procesar cambios y fomentar la integración de la personalidad.

Por último, respecto de las facetas en la construcción de la personalidad que un programa de orientación educativa debe considerar, se encuentra la educación corporal, la cual está referida a la orientación del menor para el cuidado propio de la salud, la adquisición de hábitos (higiénicos, alimenticios y deportivos) y la asimilación del equilibrio que debe existir entre la salud mental y la corporal, ya que el cuerpo tiene que ser un canal apto a través del cual fluya la vitalidad de la psique (intelectiva, afectiva y volitiva). La atención que se brinde en este sentido vital en tanto que, en combinación con todos los aspectos anteriormente descritos, se favorece la conformación de la personalidad con capacidad de optar crítica y libremente ante cualquier situación, conformar una escala de valores propios y actuar responsablemente.

Por lo anterior, es un hecho la importancia de la orientación educativa, coincidiendo con lo que cita Peñaloza "La educación es factor fundamental para el desarrollo de la sociedad. Es impensable construir nuevos andamiajes sociales, económicos y culturales sin tener una política educativa extensa, sólida y moderna... lo verdaderamente trascendente es que la población infantil y juvenil ingrese a los



servicios educativos, pero que se mantenga en ellos más allá de los 7 años promedio en que estamos atrapados en la actualidad”.<sup>90</sup>

Así la educación para que sea efectiva debe tomar en cuenta todos aquellos aspectos que se relacionan con la vida física del hombre, incluso con su anatomía, así como también con la parte psíquica del educando y con la vida social. Actualmente nuestra legislación en esta materia (Ley General de Educación) toma en cuenta todos estos aspectos, mismos que permitirán la optimización de los fines educativos.<sup>91</sup>

La normatividad internacional se ha pronunciado también respecto del rubro de educación, este tema ha sido abordado de manera abundante, desde la propia Convención sobre los Derechos del Niño, que precisa entre otros aspectos, la necesidad de desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades<sup>92</sup>, así mismo las Directrices para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, señalan un apartado especial de educación que refiere la obligación del Estado para proporcionarla, así como los aspectos que debe contener a efecto de ser integral, formativa y especializada<sup>93</sup>, lo que confirma la

<sup>90</sup> “Una de las preocupaciones centrales es que la escuela se confirme como un factor protector para los niños, sobre todo en los primeros años, en donde la escuela sí puede representar un elemento cohesionador y formador de las nuevas generaciones. Por supuesto, no cualquier escuela, sino la que le proporcione al educando los elementos positivos que favorezcan su desarrollo integral... Al estratificar la edad descubrimos que la tendencia a no ir a la escuela es creciente conforme avanza la edad. Así, mientras en el grupo de 12 a 14 años casi el 89% asiste a la escuela; en el grupo de 15 a 19 lo hace el 57% y en el de 20 a 24 sólo el 28%”. PEÑALOZA, Pedro. *op. cit.*, nota 70, p. 253.

<sup>91</sup> *Ley General de Educación*. Artículo 2º... La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social. En el proceso educativo deberá asegurarse la participación activa del educando, estimulando su iniciativa y su sentido de responsabilidad social, para alcanzar los fines a que se refiere el artículo 7º.

<sup>92</sup> *Convención de los Derechos del Niño*. Artículo 29. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a: ...b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas; c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país del que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya; d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena; e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

<sup>93</sup> Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (*Directrices de Riad*). Proceso de Socialización B) La Educación. 20. Los gobiernos tienen la obligación de facilitar a

importancia que conlleva este tipo de orientación como medio básico en la prevención del delito.

---

todos los jóvenes el acceso a la enseñanza pública. 21. Los sistemas de educación, además de sus posibilidades de formación académica y profesional, deberán prestar especial atención a lo siguiente: a) Enseñar los valores fundamentales y fomentar el respeto de la identidad propia y de las características culturales del niño, de los valores sociales del país donde vive el niño, de las civilizaciones diferentes de la suya y de los derechos humanos y libertades fundamentales; b) Fomentar y desarrollar en todo lo posible la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física de los jóvenes; c) Lograr que los jóvenes participen activa y eficazmente en el proceso educativo en lugar de ser meros objetos pasivos de dicho proceso; d) Desarrollar actividades que fomenten un sentimiento de identidad y pertenencia a la escuela y a la comunidad; e) Alentar a los jóvenes a que comprendan y respeten opiniones y puntos de vista diversos, así como las diferencias culturales y de otra índole; f) Suministrar información y orientación en lo que se refiere a la formación profesional, las oportunidades de empleo y posibilidades de carrera; g) Proporcionar apoyo emocional positivo a los jóvenes y evitar el maltrato psicológico; h) Evitar las medidas disciplinarias severas, en particular los castigos corporales. 22. Los sistemas de educación deberán tratar de trabajar en cooperación con los padres, las organizaciones comunitarias y los organismos que se ocupan de las actividades de los jóvenes. 23. Deberá darse información a los jóvenes y a sus familias sobre el ordenamiento jurídico y sus derechos y obligaciones con arreglo a la ley, así como sobre el sistema de valores universales, incluidos los instrumentos de las Naciones Unidas. 24. Los sistemas de educación deberán cuidar y atender de manera especial a los jóvenes que se encuentren en situación de riesgo social. Deberán prepararse y utilizarse plenamente programas de prevención y materiales didácticos, planes de estudio, criterios e instrumentos especializados. 25. Deberá prestarse especial atención a la adopción de políticas y estrategias generales de prevención del uso indebido, por los jóvenes, del alcohol, las drogas y otras sustancias. Deberá darse formación y dotarse de medios a maestros y otros profesionales a fin de prevenir y resolver estos problemas. Deberá darse a los estudiantes información sobre el empleo y el uso indebido de drogas, incluido el alcohol. 26. Las escuelas deberán servir de centros de información y consulta para prestar atención médica, asesoramiento y otros servicios a los jóvenes, sobre todo a los que están especialmente necesitados y son objeto de malos tratos, abandono, victimización y explotación. 27. Se aplicarán diversos programas educativos para lograr que los maestros, otros adultos y los estudiantes comprendan los problemas, necesidades y preocupaciones de los jóvenes, especialmente de aquéllos que pertenecen a los grupos más necesitados, menos favorecidos, a los grupos de bajos ingresos y las minorías étnicas o de otra índole. 28. Los sistemas escolares deberán tratar de alcanzar y promover los niveles profesionales y educativos más elevados en los que respecta a programas de estudio, métodos y criterios didácticos y de aprendizaje, contratación y capacitación de personal docente capacitado. Deberá practicarse una supervisión y evaluación regulares de los resultados, tarea que se encomendará a organizaciones profesionales y a los órganos competentes. 29. En cooperación con grupos de la comunidad, los sistemas educativos deberán planificar, organizar y desarrollar actividades extracurriculares que sean de interés para los jóvenes. 30. Deberá prestarse ayuda especial a niños y jóvenes que tengan dificultades para cumplir las normas de asistencia, así como a los que abandonan los estudios. 31. Las escuelas deberán fomentar la adopción de políticas y normas equitativas y justas, y los estudiantes estarán representados en los órganos encargados de formular la política escolar, incluida la política disciplinaria, y en los de adopción de decisiones.

### II.3.3. COMUNIDAD

Dentro de los programas especiales de prevención, la comunidad constituye un ámbito donde deben trabajar de manera coordinada, todos los elementos que la integran, esto es autoridades, instituciones y ciudadanos<sup>94</sup>, los cuales deberán actuar dentro de un marco normativo y con los recursos y racionalidad financiera acorde a las capacidades de cada comunidad, a efecto de transformar actitudes y prácticas comunitarias, con fines a fortalecer la ciudadanía, reducir el delito y mejorar la calidad de vida,<sup>95</sup> objetivos que se interrelacionan con el fortalecimiento de la familia –como célula base de toda sociedad– y con la educación, elemento vital de transformación y desarrollo, lo cual encuentra sustento en la Constitución en el artículo 3° inciso C, donde se relaciona a estos tres elementos dentro de los fines de la educación al señalar que ésta “contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos”.

Preponderante resulta para la sociedad la problemática que significa la seguridad pública en la actualidad y la necesidad de acciones eficaces de prevención del delito, dados los altos índices que se han presentado en los últimos 10 años,<sup>96</sup> que han traído

---

<sup>94</sup> “Las estrategias de prevención dirigidas a las causas profundas de la delincuencia urbana son muy prometedoras. Tienden a basarse en el trabajo asociado entre los gobiernos, las autoridades municipales, las organizaciones de la sociedad civil y los propios vecinos. Las ciudades que son seguras para todos sus habitantes harán del mundo, a su vez, un lugar más seguro, ya que el miedo al delito y la violencia aprisiona a la gente en sus hogares y dificulta la realización de todos los demás derechos humanos.” KOFI, Annan, Secretario General de las Naciones Unidas. *Ciudades más seguras para una democracia más efectiva*. ONU, <http://www.un.org/spanish/aboutun/sg/index.shtml>.

<sup>95</sup> “En este documento se reconoce que todo programa de prevención del delito debe formar parte del proceso de planificación para el desarrollo, que los países están siendo afectados por la gestación de nuevas formas de delincuencia y, por lo tanto, las medidas tradicionales de prevención y control del delito, son obsoletas, recomendando entre otros puntos la necesidad de una mayor parte de la ciudadanía en la prevención del delito, haciendo énfasis en que las estrategias en esta materia dependen en gran medida del progreso de las condiciones y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos”. *Declaración de Caracas*, ONU 1980.

<sup>96</sup> “De 1950 a 1993, la delincuencia había crecido 3% anual, mientras de 1993 a 1997 aumentó 16% al año... El robo que en 1993 representaba el 50% del universo delictivo en 1997 llegó a 61% y lo que es más grave se transformó en sus manifestaciones. Los robos perpetrados con violencia física o moral

como consecuencia una percepción en la opinión pública de inseguridad, en la cual las medidas y la actuación unilateral de los órganos encargados de la misma no cumplen con las expectativas de la ciudadanía, además de significar un elevado costo para las víctimas y las comunidades, destinándose una proporción cada vez mayor de recursos hacia acciones directas de combate a la delincuencia ya manifiesta (efectos), como se puede observar en el aumento de presupuestos que se han destinado a la Procuraduría General de la República que en las últimas tres décadas ha pasado de ser de \$2,835,129.00 en los setentas, a \$280,667,580.00 en los ochentas, \$16,061,611,800 en los noventas y por lo que va en los tres primeros años de este milenio ha alcanzado la suma de \$17,402,014,900.00, según cifras de los presupuestos de egresos de la federación, lo que refleja un incremento desmesurado en proporción con el crecimiento de la población y los mismos índices de crecimiento de la criminalidad, lo que lleva a cuestionar la eficacia de las medidas o métodos hasta ahora utilizados, como el endurecimiento penal, y el crecimiento de todas aquellas áreas que intervienen en la procuración, administración de justicia.

Esta situación hace necesaria la coordinación de acciones efectivas que permitan la participación de la sociedad para actuar positiva, efectiva y eficazmente en el aumento del desarrollo social y la disminución de las oportunidades del delito. Una de estas acciones está directamente relacionada con la identificación y el trabajo sobre factores de riesgo, sobre los cuales ha existido amplio trabajo en diferentes ámbitos, uno de ellos es el obtenido del consenso hecho por el Centro Internacional para la Prevención del Delito, con base en las experiencias internacionales,<sup>97</sup> que integra los siguientes aspectos como factores de riesgo:

- La pobreza y el desempleo que derivan de la exclusión social, especialmente para los jóvenes;
- Las familias disfuncionales con actitudes paternas negligentes o inconsistentes, violencia o conflictos entre los padres;

---

crecieron en esos 4 años en 180% y superaron a los robos sin violencia que en ese lapso aumentaron 117%". DE LA BARREDA SOLÓRZANO, Luis. "La ciudad que todos soñamos". *op. cit.*, nota 70, pp. 31-32.

<sup>97</sup> "Australia, Nueva Zelanda, Inglaterra y Francia, informes de investigación (Donziger, 1996; Reiss & Roth, 1993; Farrington, 1996), declaraciones de congresos internacionales bajo los auspicios de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1990; 1995) y síntesis producidas por organizaciones nacionales de prevención del delito (por ejemplo, *Crime Concern*, 1997; *National Crime Prevention Council of Canadá*, 1996) han identificado varios factores comunes asociados con la delincuencia, la violencia y la inseguridad". Centro Internacional para la Prevención del Delito. *op. cit.*, nota 73, p. 30.

- Valoración social de una cultura de la violencia;
- Presencia de facilitadores (tales como armas de fuego y drogas);
- La discriminación y la exclusión que derivan de formas de opresión sexistas, racistas u otras;
- La degradación del medio urbano y de los lazos sociales;
- La vigilancia inadecuada de los lugares y la disponibilidad de bienes que son fáciles de transportar y vender.

Sobre estos factores de riesgo que favorecen las conductas antisociales, se han presentado igualmente diversas políticas y programas gubernamentales de apoyo infantil y familiar, que tienden a mejorar las condiciones de vida de los niños con desventajas, o mejorar la vivienda social, las cuales aún cuando no han sido diseñados específicamente para detener y disminuir la delincuencia y la victimización, cumplen con objetivos tales como la solidaridad y los derechos humanos. Acciones que contribuyen en mayor o menor grado a la prevención, dado que están dirigidas a atender problemas relacionados con la salud, la educación, la inserción social y profesional, la vivienda, etc., esto dentro del nuevo enfoque de la prevención, dada la íntima interrelación entre los problemas sociales y el delito, así como el interés por combatir la delincuencia que legitima el uso de recursos para llevar a cabo programas o políticas en esta materia, así resulta posible afirmar que muchos programas directa o indirectamente inciden en la prevención del delito,<sup>98</sup> además de ser efectivas en términos de costo, incrementan la interrelación entre Estado y sociedad, una mejora en la percepción de seguridad y un aumento de la solidaridad social, aspectos todos ellos que fortalecen los programas de orientación comunitaria.

Dentro de las acciones que contemplan a la atención de factores de riesgo, el enfoque en particular respecto de los menores deberá estar orientado a la organización y participación ciudadana para contrarrestar los efectos de situaciones de pobreza, desempleo, exclusión económica y social, violencia, medio ambiente marginalizado o

---

<sup>98</sup> “En este sentido, puede hacerse una observación interesante entre las políticas de seguridad social y las de solidaridad, y los niveles de delito y encarcelación. En los EE.UU., por ejemplo, donde existen menos programas de asistencia social, se observan niveles más altos de delitos contra la persona, y en especial de delito violento, que en los países europeos con una larga tradición de programas sociales”. *Ibidem*, p. 32.



criminalizado, aspectos que han sido retomados por la ONU, en las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, donde se señalan una serie de medidas a nivel comunitario que tienen como fin el apoyar las necesidades e intereses especiales de los jóvenes a través de la recreación, el empleo, su capacitación, y en general propiciar también la participación de ellos en estos programas.<sup>99</sup> Lo que también fue señalado por la Organización de Estados Americanos (OEA) en la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño,<sup>100</sup> en el párrafo 36 respecto de medidas complementarias y supervisión, al señalar “Es especialmente importante que las actividades propuestas, destinadas concretamente a los niños, se realicen como parte del fortalecimiento de programas nacionales de desarrollo más amplios en que se combinen la reactivación del crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el desarrollo de los recursos humanos, y la protección del medio ambiente. Dichos programas también deben

---

<sup>99</sup> Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad). *Proceso de Socialización C. La Comunidad*. 32. Deberán establecerse servicios y programas de carácter comunitario o fortalecerse los ya existentes, que respondan a las necesidades, problemas, intereses e inquietudes especiales de los jóvenes y ofrezcan, a ellos y a sus familias, asesoramiento y orientación adecuados. 33. Las comunidades deberán adoptar o reforzar una serie de medidas de apoyo basadas en la comunidad y destinadas a ayudar a los jóvenes, en particular, centros de desarrollo comunitario, instalaciones y servicios de recreo, a fin de hacer frente a los problemas especiales de los menores expuestos a riesgo social. Esta forma de ayuda deberá prestarse respetando los derechos individuales. 34. Deberán establecerse servicios especiales para brindar alojamiento adecuado a los jóvenes que no puedan seguir viviendo en sus hogares o que carecen de hogar. 35. Se organizarán diversos servicios y sistemas de ayuda para hacer frente a las dificultades que experimentan los jóvenes al pasar a la edad adulta. Entre estos servicios deberán figurar programas especiales para los jóvenes toxicómanos en los que se dé máxima importancia a los cuidados, el asesoramiento, la asistencia y a las medidas de carácter terapéutico. 36. Los gobiernos y otras instituciones deberán dar apoyo financiero y de otra índole a las organizaciones voluntarias que presten servicios a los jóvenes. 37. En el proyecto local deberán crearse o reforzarse organizaciones juveniles, que participen plenamente en la gestión de los asuntos comunitarios. Estas organizaciones deberán alentar a los jóvenes a organizar proyectos colectivos y voluntarios, en particular proyectos cuya finalidad sea prestar ayuda a los jóvenes que la necesiten. 38. Los organismos gubernamentales deberán asumir especialmente la responsabilidad del cuidado de los niños sin hogar o los niños de la calle y de organizar los servicios que éstos necesiten. Deberá hacerse fácilmente accesible a los jóvenes la información acerca de servicios locales, alojamiento, empleo y otras formas y fuentes de ayuda. 39. Deberá organizarse una gran variedad de instalaciones y servicios recreativos de especial interés para los jóvenes, a los que éstos tengan fácil acceso.

<sup>100</sup> OEA. *Declaración mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño*. Aprobado el 30 de septiembre de 1990, en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia.



fortalecer las organizaciones comunitarias, inculcar responsabilidad cívica y respetar el acervo cultural y los valores sociales que apoyan el progreso...”.

En sus respectivos niveles, la comunidad, la familia, la escuela, los lugares de trabajo y de recreación y la misma calle son los lugares con mayor y más clara posibilidad de cambio y exposición a factores de riesgo y de protección,<sup>101</sup> por tanto éstos deben ser focos de atención para detectar los aspectos positivos susceptibles de promoción o conservación, o bien identificar los aspectos negativos que requieren cambios o adaptaciones. La participación ciudadana puede ser el factor clave para las acciones que se ejecuten en estos diversos ámbitos, que requieren a nivel estatal la planeación y coordinación de estrategias de servicios interdisciplinarios e intersectoriales.<sup>102</sup>

### II.3.4. MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Dentro de los medios de control social informal, no se puede dejar de destacar también, tanto a los medios de comunicación, como a la religión, y al trabajo, aunados a los anteriormente mencionados, no porque sean los únicos, sino quizá los más importantes, por las repercusiones que a nuestro tema interesa.

Por lo que hace a los medios de comunicación, estos representan un agente de socialización dirigidos de una manera generalizada al conjunto global de una colectividad o a una “masa”. Este fenómeno se registra con más fuerza y persistencia que nunca en la sociedad moderna, gracias a las técnicas de comunicación que afectan la vida social y sobre todo la mentalidad moderna, convertidas en importante agente de socialización tanto de adultos como jóvenes. La televisión, por ejemplo, ejerce en particular su influencia por los valores y los modelos idealizados que presenta con un fuerte impacto emotivo, así los medios masivos de comunicación sugieren, proponen

---

<sup>101</sup> “Se denominan factores protectores a las circunstancias características, condiciones y atributos que faciliten el logro de la salud integral del adolescente y sus relaciones con la calidad de vida y el desarrollo de éstos como individuos y como grupo. Algunos de estos factores pueden radicar en las personas mismas: son las características, logros o atributos presentes antes, durante y después de la adolescencia; otros pueden estar presentes y operar en el ámbito de la familia; otros aparecen como características del grupo o de las comunidades y sus organizaciones, en los programas de los diversos sectores de beneficio social (salud, educación, trabajo, recreación, promoción social, legislación, justicia, comunicaciones, etc.), y otros más son el resultado de decisiones y políticas a beneficio de generaciones de adolescentes”. SERRANO, Carlos V, “La salud integral de los adolescentes y los jóvenes: su promoción y su cuidado”, *op. cit.*, nota 26, p. 7.

<sup>102</sup> *Ibidem*, pp. 3-14.

y transcriben modelos, valores e ideales susceptibles de imponerse con tanta mayor fuerza y persuasión, cuanto que se presentan en un contexto dramático o emotivo que contribuye a inhibir el juicio crítico.

Se habla de una nueva sociedad de masa porque las técnicas modernas de comunicación se dirigen simultáneamente a masas considerables de oyentes, a quienes bombardean incesantemente con ideas, imágenes, sentimientos y suscitan aspiraciones y necesidades. Puede afirmarse que las comunicaciones de masas borran las fronteras entre regiones y entre países y suprimen también las de pensamiento, “los medios masivos de comunicación se caracterizan por emitir información indiscriminada que anula la función crítica individual y fortalece la necesidad del consumo, al condicionar los reflejos instintivos por medio de diferentes estímulos”.<sup>103</sup>

En nuestra Constitución tanto en los artículos 6° como 7° hay una referencia clara con relación a este tema, “el derecho a la información será garantizado por el Estado” siempre y cuando no se ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público, se refiere en el primer artículo citado. Por otra parte en el artículo 7° se expresa que es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, precisándose que únicamente los límites a la libertad de imprenta serán el respeto a la vida privada, a la moral, y a la paz pública.

Bajo este contexto se rescata también la importancia que a los medios de comunicación les dan tanto la Convención sobre los Derechos del Niño,<sup>104</sup> como las Directrices de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, que en diversos artículos sintetizan entre otros aspectos que deben de alentarse a todos los

---

<sup>103</sup> Cfr. TENORIO ADAME, Antonio. *op. cit.*, nota 5, p. 32

<sup>104</sup> *Convención sobre los Derechos del Niño*, ONU. Artículo 17. Los Estados Partes reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velarán porque el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental. Con tal objeto, los Estados Partes: a) Alentarán a los medios de comunicación a difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño, de conformidad con el espíritu del artículo 29; b) Promoverán la cooperación internacional en la producción, el intercambio y la difusión de esa información y esos materiales procedentes de diversas fuentes culturales, nacionales e internacionales; c) Alentarán la producción y difusión de libros para niños; d) Alentarán a los medios de comunicación a que tengan particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario o que sea indígena; e) Promoverán la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar, teniendo en cuenta las disposiciones de los artículos 13 y 18.

medios para que los jóvenes puedan tener acceso a la información positiva, reduciéndose al mínimo nivel los actos de pornografía, drogadicción y violencia; y alentándose la promoción del bienestar social, espiritual y moral.<sup>105</sup>

De lo anterior se desprende que, no obstante, la garantía constitucional que existe, ésta no es ilimitada y su frontera es justo aquélla que repercute en las acciones tendientes a la prevención del delito, y que de manera clara definen las Directrices de Riad para todos los medios de comunicación (radio, cine, televisión, internet, medios impresos y magnéticos).

La importancia de este tema siempre ha sido materia de cuestionamiento por la preocupación por los efectos dañinos que pueden existir, por lo que se ha insistido en la necesidad de reforzar la responsabilidad que compete a los adultos, así como concientizar a la sociedad. Los medios de comunicación por ello deben de estar al servicio de la verdad, la justicia social, los derechos humanos, la niñez y los ideales de mejoría de la sociedad y de la paz entre los pueblos. Es una verdad que la fuerza de la presión que ejercen los medios de comunicación es absolutamente palpable, razón por la cual no debe subestimarse este aspecto, y la necesidad de capacitar tanto a periodistas como a todas aquellas personas que trabajan dentro de esta actividad en cuestiones de ética y profesionalización con el fin de reconocer y utilizar su poder

---

<sup>105</sup> Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad) ONU. *D. Los medios de comunicación*. 40. Deberá alentarse a los medios de comunicación a que garanticen que los jóvenes tengan acceso a la información y a los materiales procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales. 41. Deberá alentarse a los medios de comunicación a que den a conocer la contribución positiva de los jóvenes a la sociedad. 42. Deberá alentarse a los medios de comunicación a que difundan información relativa a la existencia en la sociedad de servicios, instalaciones y oportunidades destinados a los jóvenes. 43. Deberá instarse a los medios de comunicación en general, y a la televisión y al cine en particular, a que reduzcan al mínimo el nivel de pornografía, drogadicción y violencia en sus mensajes y den una imagen desfavorable de la violencia y la explotación, eviten presentaciones degradantes especialmente de los niños, de la mujer y de las relaciones interpersonales y fomenten los principios y las actividades de carácter igualitario. 44. Los medios de comunicación social deberán percatarse de la importancia de su función y responsabilidad sociales, así como de su influencia en las comunicaciones relacionadas con el uso indebido de drogas y alcohol entre los jóvenes. Deberán utilizar su poder para prevenir el uso indebido de drogas mediante mensajes coherentes difundidos con un criterio de equilibrio. Deberán fomentar campañas eficaces de lucha contra las drogas en todos los niveles.

para influir en una política de prevención general propositiva, que coadyuve a la salud integral de la sociedad en su totalidad y de los menores en lo particular.<sup>106</sup>

Lo anterior en virtud de que no es difícil percibir que estos medios pueden convertirse fácilmente en factores criminógenos,<sup>107</sup> o por el contrario ser apoyo de programas de prevención al delito, dado que sus efectos sociales son de alto impacto, en virtud de que ofrecen a la sociedad un marco de referencia en común de la realidad, como vehículo de integración, al permitir compartir imágenes, intereses e ideas, funciones que sobre todo se perciben en los medios masivos como la radio y televisión, que se constituyen en complemento y reforzadores de otras estructuras sociales como la familia, la comunidad, la escuela y la religión. Mas, sin embargo, es preciso mencionar que los medios por sí solos no establecen la manipulación de conciencias ni la imposición de ideologías, por lo que su papel dentro de la prevención debe ser congruente con el contexto que manejan las propias estructuras sociales y sus propósitos, de ahí que se debe procurar que la información que se dirige a niños y adolescentes, sea aquélla que dé respuesta a sus necesidades y que potencialice las aptitudes que los lleven a lograr un desarrollo pleno.

### II.3.5. RELIGIÓN

La religión dentro de una sociedad, cumple funciones específicas que agrupan tres tipos de intereses: una pauta de creencias que se denominan doctrinas, las cuales conciernen a la naturaleza de la religión que tiene el hombre con la realidad

---

<sup>106</sup> “El mercadeo social orientado a los adolescentes ha tenido éxito diverso en lo que respecta a la modificación de los comportamientos vinculados con la salud; sin embargo, los resultados positivos muestran el potencial de los medios de comunicación sobre los adolescentes cuando los mensajes están bien orientados... Se considera que la población joven es especialmente susceptible a la publicidad”. PAXMAN, Jhon M./editores MADDALENO, Matilde, *et al.* “Dimensión jurídica de la atención de salud para los adolescentes: el caso del abuso de tabaco alcohol y drogas”, *op. cit.*, nota 26, pp. 367 y 381.

<sup>107</sup> “Cuando 1.- Enseñan las técnicas del delito. 2.- Por su frecuente mención los delitos no parecen algo desacostumbrado. 3.- Sugestionan a los jóvenes de que el delito es atractivo y excitante. 4.- Dan la impresión de que el delito es rentable. 5.- Despiertan una simpatía patológica por algunos delincuentes. 6.- Demuestran a los delincuentes como hombres que han adquirido un gran prestigio por sus actos antisociales. 7.- Dan una versión falsa y se ocultan las verdaderas causas del delito. 8.- Describen al delito de modo que parece fácil escapar a la acción de la justicia. 9.- No se destaca suficientemente el elemento de la pena inherente a la comisión de un delito. 10.- Desacreditan la persecución penal. 11.- Sugieren metas engañosas en la vida”. RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. *Criminalidad de Menores*, 2ª d., Porrúa, México, p. 179.

fundamental en el universo; los rituales, que simbolizan estas doctrinas y mantienen enteradas a las personas de su significado; y una serie de normas de conducta compatibles con la doctrina; de ahí que para explicar y defender las doctrinas, se ponen en práctica rituales y normas de conducta que conducen a una compleja pauta de credo y enseñanza evangelizadora por parte de las instituciones religiosas, que implica además una forma de control social que justifica ideologías, brinda pautas de conducta y constituye un medio de socialización.

Establecido lo anterior resulta relevante visualizar que la religión como un medio de control social tiene un papel preponderante si se considera que en México el 95.62%<sup>108</sup> de la población profesa algún tipo de religión, lo que significa un amplio margen de influencia en el comportamiento social. De ahí la importancia de este medio como vía de prevención, al coadyuvar en la transmisión de una serie de principios y valores éticos y morales que sirven de contención de conductas contrarias a ellos, entre éstas las conductas antisociales y delictivas.

La religión implica una serie de normas morales que se encuentran estrechamente vinculadas con la mínima expresión del amor y respeto por los semejantes. El ser humano es por naturaleza un ser social y necesariamente tiene que interactuar con sus semejantes en un intercambio de valores, actitudes, cultura, necesidades etc., que le permiten alcanzar un desarrollo individual y en consecuencia colectivo; esta convivencia se encuentra accidentada en muchas ocasiones por los diferentes estilos y costumbres de vida, por las concepciones tan diversas del respeto personal, familiar y social, es entonces, donde una de las funciones de la religión como control social, estimula la convivencia armónica, que combinado con el alto impacto social que representa, forma parte de una visión integral de políticas con fines preventivos.

Ahora bien, constitucionalmente se reconoce en el artículo 24, “el derecho de toda persona para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley”, garantía que permite a las personas vincularse libremente con cualquier asociación religiosa, que como ya se refirió constituye un alto porcentaje, y que implica dadas las condiciones que el mismo artículo estipula, la posibilidad del Estado de regular que los diferentes cultos se conserven dentro de

---

<sup>108</sup> Cfr. AGUAYO QUEZADA, Sergio. *México en cifras*, Grijalva, México, 2002, p. 66.

parámetros de legalidad,<sup>109</sup> los cuales sirven de reforzamiento a una cultura de respeto a la legalidad y por consecuencia a la prevención del delito.

La iglesia católica bajo este contexto participa con diversos pronunciamientos, como resultado de la misma preocupación que ha manifestado el Estado, procedentes de diagnósticos sociales que ha llevado a cabo y en los cuales reconoce la importancia de la estructura religiosa, sobre todo para la juventud, quien se presenta en muchas ocasiones carente de ideales y con problemas de ociosidad, con grandes dudas sobre el sistema de valores generado por los adultos y que contribuye a ampliar la brecha generacional y el conflicto con la autoridad.<sup>110</sup>

Así, la mayor parte de los países han considerado conveniente incluir en sus leyes fundamentales la libertad de conciencia religiosa y el derecho de los padres de educar a sus hijos en sus propias creencias, incorporándose a este bagaje jurídico diversos documentos internacionales.<sup>111</sup>

Por lo anterior, algunos aspectos religiosos compaginan con programas preventivos, en tanto que sus proyectos encuadran con los objetivos y estrategias que el Estado, mediante la coordinación con la sociedad organizada, utiliza para garantizar un sistema de armonía social que se conjunta con aspectos éticos y morales.

---

<sup>109</sup> Respecto de las restricciones que esto implica, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950, en su numeral 9.2 describe que éstas sólo podrán referirse a las medidas necesarias “para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral pública, o la protección de los derechos y libertades de los demás”.

<sup>110</sup> “A partir de la encíclica *Mater et magistra*, proclamada por Juan XXIII y la *Pacem in terris*, y la más trascendental *Populorum progression*, dictada por Paulo VI en 1967, que a través de su capítulo tercero se refiere en el párrafo 30 a la “Tentación de la Violencia” que advierte: “cuando poblaciones enteras, faltas de lo necesario, viven en tal dependencia que les impide toda iniciativa y responsabilidad, lo mismo que toda posibilidad de promoción cultural y de participación en la vida social y política, es grande la tentación de rechazar con la violencia tan graves injurias contra la dignidad humana”... M. Escrivá determina que el problema del aburrimiento de la juventud moderna se resuelve en el encuentro con Dios”. TENORIO ADAME, Antonio. *op. cit.*, nota 5, p. 42.

<sup>111</sup> *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Artículo 18. “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”. El Pacto Internacional de los Derechos Económicos y Sociales, protege también la libertad de conciencia religiosa, así como la Conferencia de Helsinki.



### II.3.6. TRABAJO

Dentro de un esquema de atención integral del menor, un aspecto importante que no se puede soslayar es al menor trabajador, dadas las circunstancias que se conjugan en la sociedad, en donde un gran número de niños se encuentran laborando, por tal motivo en este apartado se ubica al menor dentro de los esquemas y normas del Derecho laboral que protegen su calidad de trabajador, y que deben estar en armonía con aquellas disposiciones que posibilitan su pleno desarrollo, es decir su calidad de menor; aspectos que dentro de un contexto de prevención del delito resultan trascendentes, considerando que el trabajo es una expresión de talento y de capacidad física que dignifica a quien lo realiza y contribuye al desarrollo del hombre, por lo que se significa como un valor que puede contribuir a la conformación y viabilidad del proyecto de vida de aquellos menores que se encuentran en esta situación, constituyendo por tanto este ámbito una forma también de introyección de valores y pautas de conducta que impactan de manera importante en el fenómeno de las conductas infractoras.

El trabajo de los menores surgió en las sociedades como una situación primaria de ayuda a la familia, en labores agrícolas y artesanales, posteriormente se incorporan a la industria como aprendices surgiendo entonces diversas formas de explotación dada su condición de niños, siendo las remuneraciones inferiores a las destinadas a los adultos, con jornadas de hasta 18 horas y en condiciones que no consideraban su desarrollo y necesidades físicas, sociales y/o psicológicas. En 1890, se dan los primeros intentos en Inglaterra por proteger al menor trabajador, estableciéndose los 12 años como una edad mínima para el trabajo a efecto de preservar la educación elemental, lo cual se extendió a varios países como Alemania, Francia y en 1907, a Países Escandinavos y Holanda.<sup>112</sup> Durante la primera guerra mundial los avances en este rubro se detienen, y se incrementa significativamente la incorporación de niños y mujeres a las industrias textil, metalúrgica y alimenticia, en situaciones de desigualdad y desventaja. Al término de esta contienda mundial, con el Tratado de Versalles la comunidad internacional retoma la protección del trabajo de los menores

---

<sup>112</sup> “El principio social en el cual se apoyaron los legisladores fue que los menores trabajadores constituían la reserva humana nacional de la fuerza de trabajo a la cual no sólo debía cuidarse sino prepararse para ocupar el lugar que le correspondería en el momento que se desprendiera del hogar paterno. Debía por tanto vigilarse su ocupación sin estorbar su desarrollo físico y su preparación cultural”. BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. “Protección al trabajo del menor”, *op. cit.*, nota 51, p. 34.

a quienes se mantenía en situación de inferioridad con bajos salarios y condiciones infrahumanas, creándose la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual a través de diversos convenios de su órgano legislativo (Conferencia Internacional del Trabajo), a partir de 1921, ha fijado edades mínimas de acuerdo a la actividad que los menores realizan –industrial, marítimo, agrícola, no industrial, en empresas familiares, minero y subterráneo (Convenios 5, 7, 10, 33, y 123),<sup>113</sup> así como de la necesidad de examen médico para el empleo de menores en el área industrial y la jornada nocturna (Convenios 77 y 90). Posteriormente, en 1973, mediante el Convenio 138 se realiza una revisión de estos instrumentos a efecto de emitir uno de carácter general y de “lograr la total abolición del trabajo de los niños” (artículo 1°), comprometiéndose los Estados parte a fijar una edad mínima por debajo de la cual ningún menor puede emplearse y la cual no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso a los 15 años (artículo 2, punto 3). Por último el Convenio que este organismo ha emitido en materia de trabajo infantil, ha sido el 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, el cual en su artículo tercero, define que la expresión “las peores formas de trabajo abarcan; a) Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el tráfico forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; b) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; c) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes y del trabajo que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

Por su parte la Convención sobre los Derechos del Niño ha sido puntual al especificar en su artículo 32 que: 1. Los Estados partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o

---

<sup>113</sup> “Dicha Organización se ocupó de los años 1920 a 1921, de analizar las condiciones de trabajo del menor y se aprobaron el Convenio N° 5 sobre la edad mínima de admisión de los niños a los trabajos industriales, el Convenio N° 7 que fijó la edad mínima de admisión de los niños al trabajo marítimo, el Convenio N° 10 relativo a la edad de admisión de los niños al trabajo agrícola... el Convenio N° 33 sobre la edad de admisión de los niños a los trabajos no industriales y en las empresas familiares”. *Ibidem*, p. 35.

para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. 2. Los Estados partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación de este artículo. Con ese propósito, y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular: a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar; b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.

Por lo que hace a México existen también antecedentes sobre la consideración del menor trabajador, es así que durante la época colonial en las Leyes de Indias, existían disposiciones que prohibían el trabajo de menores de 14 años con excepción del pastoreo mediando la autorización de los padres, posteriormente en 1856 en el Estatuto Orgánico de la República Mexicana se estableció también la misma edad mínima laboral; en 1917 se estableció en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la edad mínima para laborar de 12 años, la cual mediante la reforma de 1962 se homologó con la legislación internacional a 14 años. Cabe señalar que los menores trabajadores gozan de todos los derechos establecidos en la Constitución y en la ley reglamentaria, de la materia, especificándose en particular en el artículo 123 Constitucional apartado A, fracciones II, III y XI; lo referente a la prohibición para utilizar el trabajo de los menores de catorce años; las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche para los menores de dieciséis años; el trabajo en jornadas extraordinarias a los menores de dieciséis años, así como, el que los mayores de catorce años y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas. Así mismo, en la Ley Federal del Trabajo se retoman estos aspectos, respecto del trabajo de los menores en los artículos 5°, 22, 23, 29, 173, 174, 175, 176, 178, 179, 180, 191, 267, 372, 541, 691 y 988, donde se señala además: la prohibición de salarios menores, en razón de la edad, a los que se otorguen por el mismo trabajo a otros trabajadores; prohibición del trabajo de los menores entre catorce y dieciséis años que no hayan terminado su educación obligatoria, salvo que a juicio de la autoridad correspondiente haya compatibilidad entre los estudios y el trabajo,<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> *Ley Federal del Trabajo*. Artículo 988. Los trabajadores mayores de catorce años, pero menores de dieciséis, que no hayan terminado su educación obligatoria, podrán ocurrir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje competente solicitando autorización para trabajar, y acompañarán los documentos que estimen convenientes, para establecer la compatibilidad entre los estudios y el trabajo.

quienes necesitan de la autorización de sus padres o tutores y a falta de ellos, de las autoridades que señala ley, quedando sujeto a vigilancia y protección especiales de la Inspección del Trabajo, además de obtener un certificado médico que acredite su aptitud para el trabajo y someterse a los exámenes periódicos -requisito indispensable para utilizar sus servicios-; en jornadas máximas de seis horas, período anual de vacaciones pagadas de dieciocho días laborables, por lo menos, quedando prohibido también el trabajo en Expendios de bebidas embriagantes de consumo inmediato, o bien susceptibles de afectar su moralidad o sus buenas costumbres, así como el trabajo ambulante -salvo autorización especial de la Inspección de Trabajo-, el trabajo subterráneo o submarino, de pañoleros o fogoneros, en maniobras de servicio público en zonas bajo jurisdicción Federal, las labores peligrosas o insalubres,<sup>115</sup> en establecimientos no industriales después de las diez de la noche, y los correspondientes a actividades superiores a sus fuerzas y los que puedan impedir o retardar su desarrollo físico normal. Así mismo se señalan obligaciones para quienes los tengan a su servicio, tales como exigir que se les exhiban los certificados médicos, llevar un registro de inspección especial, distribuir el trabajo a fin de que dispongan del tiempo necesario para cumplir sus programas escolares, proporcionarles capacitación y adiestramiento, e informar a las autoridades del trabajo los informes que soliciten.

Respecto de los menores entre dieciséis y dieciocho años, si bien se establece que pueden ocuparse libremente, se señalan restricciones como: la prestación de servicios fuera de la República, salvo que se trate de técnicos, profesionales, artistas, deportistas y, en general de trabajadores especializados y los trabajos nocturnos industriales.

Los menores trabajadores tienen capacidad para comparecer a juicio sin necesidad de autorización alguna, pero en el caso de no estar asesorados en juicio, la Junta solicitará la intervención de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo para tal efecto. Tratándose de menores de 16 años, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo les designará un representante. Se prevé también que los menores de 16 pueden formar

---

<sup>115</sup> *Ley Federal del Trabajo*. Artículo 176. Las labores peligrosas o insalubres a que se refiere el artículo anterior, son aquéllas que, por la naturaleza del trabajo, por las condiciones físicas, químicas o biológicas del medio en que se presta, o por la composición de la materia prima que se utiliza, son capaces de actuar sobre la vida, el desarrollo y la salud física y mental de los menores.

Los reglamentos que se expidan determinarán los trabajos que queden comprendidos en la anterior definición.

parte de los sindicatos pero no de la directiva, siendo esto posible después de esta edad.

La ley de la materia prevé también la vigilancia permanente del cumplimiento de la normatividad que rige y protege el trabajo formal y subordinado de los menores de edad, a través de los inspectores del trabajo que entre sus funciones se señalan la de vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo de los menores, y de aquéllas que determinan las medidas preventivas de riesgos de trabajo, seguridad e higiene.

Es importante señalar que la protección del trabajo de los menores ha implicado básicamente tres aspectos: la edad, las jornadas de trabajo y el tipo de actividad; como se observa en la normatividad tanto nacional como internacional que se ha mencionado, la cual insiste en el planteamiento de una protección especial para los menores trabajadores,<sup>116</sup> que conlleva la convicción de asumir con responsabilidad la obligación de mejorar las condiciones de trabajo de aquellos menores inmersos en esta situación a efecto de que éste represente una posibilidad de crecimiento y de desarrollo, es decir, un sistema laboral que tutele a los menores de manera especial a fin de propiciar la formación de jóvenes responsables con un proyecto de vida definido, y con la capacidad necesaria para alcanzarlo.

---

<sup>116</sup> “Eliminación progresiva del trabajo infantil: 1) Reafirma el derecho del niño a la protección respecto de la explotación económica y la realización de cualquier trabajo que pueda ser peligroso para él o constituir un obstáculo para su educación que pueda resultar nocivo para su salud o su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social; 2) Toma nota con satisfacción de que la Organización Internacional del Trabajo, en la 87ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra del 1º al 17 de junio de 1999, aprobó el Convenio N° 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, e insta a todos los Estados a considerar, como cuestión prioritaria, la posibilidad de ratificarlo, con miras a que entre en vigor lo antes posible; 3) Insta a todos los Estados que aún no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de ratificar los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativos al trabajo infantil, en particular el convenio N° 29 de 1930, relativo al trabajo forzoso u obligatorio y el Convenio N° 138, de 1973 sobre la edad mínima de empleo y los que lleven a la práctica; 4) Insta a todos los Estados a que conviertan en medidas completas con plazos de cumplimiento su compromiso de eliminar progresiva y efectivamente las formas de trabajo infantil que contravengan las normas internacionales aceptadas y los insta a que, como cuestión prioritaria, eliminen de inmediato las peores formas de trabajo infantil enumeradas en el Convenio N°182 de la OIT; 5) Insta también a todos los Estados a que evalúen y examinen sistemáticamente la magnitud, la naturaleza y las causas del trabajo infantil y a que formulen y pongan en práctica estrategias para la eliminación del trabajo infantil que contravenga las normas internacionales aceptadas, prestando especial atención a los peligros concretos a que hacen frente las niñas, así como a la rehabilitación y reinserción social de los niños afectados”. ONU, Asamblea General. Quincuagésimo quinto período de sesiones, Tercera Comisión. Tema 110 del *Programa Promoción y Protección de los Derechos del Niño*, Resolución A/C.3/55 VI. 16 de octubre de 2000.



## II.4. CONDICIONES SIGNIFICATIVAMENTE PREOCUPANTES QUE DEMANDAN ATENCIÓN NO PENAL

Ha sido constante la preocupación por atender a niños en circunstancias especialmente difíciles, entre los que destacan niños de y en la calle, así como los que se encuentran ante la problemática de la prostitución, las adicciones y la deserción escolar, entre otros.<sup>117</sup>

En la Convención sobre los Derechos del Niño existen referencias, como las expresadas en los artículos 34 y 39 con relación al niño expuesto a las formas de explotación y abusos sexuales como: la prostitución o la pornografía, así como a los niños víctimas de cualquier forma de abandono. Dentro de este contexto la comunidad internacional reunida en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia en el año 1990, destacó un capítulo especial para la atención de los niños en circunstancias especialmente difíciles entre los que señalan: a los huérfanos, niños de la calle y los sometidos al yugo de la prostitución. En el año 2002 esta intención fue reafirmada en el documento “Un mundo apropiado para los niños”.<sup>118</sup>

Respecto de estas problemáticas en específico, es importante insistir en su relación con las conductas infractoras en las que se ven involucrados menores, en un amplio margen, cuyas características denotan la presencia de abandono, adicción, explotación,

---

<sup>117</sup> Cfr. LÓPEZ TIRADO, Sergio. Consejo de Menores (Comp.), “Requerimientos de un régimen ‘tutelar-garantista’ que responda a las necesidades psicosociales del menor infractor en la actualidad”, *Memoria del Seminario Internacional. Política de Justicia en Menores Infractores*, Consejo de Menores SG, México, 1998, p. 36.

<sup>118</sup> “Un mundo apropiado para los niños... 10 Establecer mecanismos para proporcionar protección y asistencia especiales a los niños que no tengan quien los cuide. 11. Adoptar y aplicar políticas de prevención, así como de protección, rehabilitación y reinserción, para los niños que viven en condiciones sociales desfavorables y que están expuestos a riesgos, incluidos los huérfanos, los niños abandonados, los hijos de trabajadores migratorios, los niños que trabajan o viven en la calle y los niños que viven en condiciones de extrema pobreza, y garantizar su acceso a la enseñanza, la atención de la salud y los servicios sociales, según corresponda... 14. Combatir y prevenir la utilización de niños, incluidos los adolescentes, en la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas... 16. Dar acceso y tratamiento a los niños, incluidos los adolescentes, que sufran de narco-dependencia o de dependencia de sustancias psicotrópicas, inhalantes y alcohol... 19. Fomentar las medidas para proteger a los niños de los sitios en la Web de índole violenta o dañina y de los programas y juegos informáticos que influyan negativamente en su desarrollo psicológico, teniendo en cuenta las responsabilidades de la familia, los padres, los tutores legales y las personas encargadas de cuidar a los niños”. *Página Electrónica de UNICEF, ONU. 2003. Sesión Especial de la ONU en Favor de la Infancia. Boletín N° 5, octubre 2002.* [http://www.unicef.org/spanish/specialsession/docs\\_new/documents/newsletter-no5-sp.pdf](http://www.unicef.org/spanish/specialsession/docs_new/documents/newsletter-no5-sp.pdf).



maltrato, bajo nivel de escolaridad;<sup>119</sup> de ahí la necesidad de tratar estas condiciones desde una perspectiva preventiva, lo cual implica adoptar medidas definidas con base en el conocimiento de la dimensión y dinámica de estos fenómenos.

#### II.4.1. DISFUNCIONABILIDAD FAMILIAR

La disfuncionabilidad familiar ha sido identificada entre los factores que con mayor incidencia se presentan asociados con la delincuencia, la violencia y la inseguridad.<sup>120</sup> Como se ha visto, la familia constituye la estructura social básica para la formación y desarrollo de todo ser humano, ya que es ésta, la referencia donde los niños reciben protección; amor; educación; introyectan valores y modelos de conducta;<sup>121</sup> donde se inicia el proceso de socialización, que les permitirá alcanzar el pleno desarrollo y madurez de sus potencialidades físicas, psicológicas, emocionales e intelectuales, todo ello a través de los vínculos que se establecen entre cada uno de los miembros que la integran. Dichos vínculos se crean a través de una combinación de factores, sean biológicos: la familia es la unidad de transmisión genética, sean sociológicos: es una forma de pertenencia al grupo social, sean psicológicos: por constituir la matriz del desarrollo emocional de todos sus integrantes configurándose como un grupo único con un pasado y un futuro compartido,<sup>122</sup> que debe cumplir con tres funciones básicas: la económica; la biológica; y la educativa, cultural y espiritual, indicadores que podrían determinar su funcionalidad, es decir, su capacidad para satisfacer las necesidades básicas materiales y espirituales de sus integrantes.

---

<sup>119</sup> “En el origen de las condiciones que encaminan a numerosos jóvenes hacia la asocialización y la delincuencia encontramos un sentimiento de abandono, de desvinculación, de desencuentro, de soledad, de aislamiento, de comunicabilidad. Cada adolescente en dificultades intenta a su manera (I) disimular, (II) compensar, (III) protestar”. GOMES DA COSTA, Antonio Carlos. *Pedagogía de la presencia. Introducción al trabajo socioeducativo junto a adolescentes en dificultades*, Buenos Aires, Argentina, Losada-UNICEF Argentina, 1995, p. 49.

<sup>120</sup> Cfr. Centro Internacional para la Prevención del Delito. *op. cit.*, nota 73, p. 30

<sup>121</sup> Beristain señala que “los menores son las víctimas inevitables de un proceso señalado por la reducida capacidad para transmitir valores sociales y para controlar a esos menores... la delincuencia de menores se debe prevenir primariamente...”. BERISTAIN, Antonio y NEUMAN, Elías. *Criminología y dignidad humana*, 2ª ed., Buenos Aires, Argentina, Depalma, 1991, p. 123.

<sup>122</sup> Cfr. ARELLANO PENAGOS, Mario. *op. cit.*, nota 22, p. 22.

Un análisis sistémico sobre la funcionalidad o disfuncionabilidad de la familia implica concebir a ésta como un sistema compuesto por subsistemas –integrantes- y que forma parte de un sistema mayor que es la sociedad. Por lo que el nexo que se establece entre sus integrantes -interacción- resulta tan estrecho, que la participación y conducta de una, influye en los otros necesariamente, no como suma de individualidades (manera lineal, causa-efecto), sino como un conjunto de interacciones (circular, la causa puede pasar a ser efecto o consecuencia y viceversa). “El enfoque sistémico permite sustituir el análisis causa-efecto por el análisis de las pautas y reglas de interacción familiar recíproca, que es lo que va a permitir llegar al centro de los conflictos familiares y por tanto a las causas de la disfunción familiar”.<sup>123</sup>

Respecto de la disfuncionabilidad, se ha planteado que se origina cuando la familia no tiene la capacidad de asumir cambios (rigidez en sus reglas que le impide ajustarse a su propio ciclo y al desarrollo de sus integrantes), o bien ante la incompetencia o incumplimiento de las funciones básicas. Así, se han identificado entre los indicadores de disfuncionabilidad los siguientes: 1. Incumplimiento de funciones básicas (económica, biológica y cultural-espiritual); 2. Limitación al desarrollo de la identidad personal y la autonomía de sus miembros, misma que puede entrar en conflicto ante un sentido de pertenencia o dependencia hacia el grupo familiar generada a partir de la cohesión de grupo. 3. Imposibilidad de ajustar reglas y roles para la solución de los conflictos o bien, que los miembros no se complementen recíprocamente en el cumplimiento de las funciones asignadas y éstas se ven de manera rígida, no existiendo tampoco la jerarquía o distancia generacional. 4. Falta de comunicación, comunicación distorsionada o disfuncional (mensajes dobles, incongruencia). 5. Incapacidad de adaptación al cambio, es decir la imposibilidad de modificar sus límites, sistemas jerárquicos, roles y reglas.<sup>124</sup>

---

<sup>123</sup> Cfr. HERRERA SANTÍ, Patricia María. *La familia funcional y disfuncional, un indicador de salud*, Página electrónica: [http://www.infomed.sld.cu/revistas/mgi/vol13\\_6\\_97/mgi13697.htm](http://www.infomed.sld.cu/revistas/mgi/vol13_6_97/mgi13697.htm). Habana del Este. Ciudad de La Habana, 2004.

<sup>124</sup> “Indicadores para medir funcionamiento familiar: Hay que tener en cuenta los vínculos familiares que intervienen en la relación autonomía-pertenencia. En muchos casos familiares, para mostrar lealtad, hay que renunciar a la individualidad y este conflicto se puede ver tanto en las relaciones padre-hijo, como en las de pareja o sea generacionales e intergeneracionales. Cuando la familia exige una fusión o dependencia excesiva entre sus miembros limita la superación y realización personal e individual de éstos, pero por el contrario, cuando la relación familiar es muy abierta y defiende mucho la individualidad, tienden a anularse los sentimientos de pertenencia familiar (Minuchin S. *Families and*

En sí, la disfuncionabilidad familiar es resultado de un proceso de desajuste continuo de elementos que caracterizan la convivencia familiar, lo que puede provocar una situación de enquistamiento de conflictos que pueden generar violencia y que redundarán en la salud y el desarrollo armónico de cada uno de sus integrantes, como es el caso de la violencia familiar, que se genera como consecuencia de la disfuncionabilidad, resultando conveniente destacar que la misma se asocia a su vez como un factor importante dentro de la conducta delictiva de los menores de edad, como se muestra en resultados, en un estudio con 1,886 menores infractores se encontró que en el 51.6% de los casos, había existido antecedentes de violencia familiar.<sup>125</sup> Por lo que hace a este tema el Código Civil dedica un capítulo expreso dentro del Título VI a este aspecto específico<sup>126</sup>.

---

*family therapy*. Cambridge: Harvard University Press, 1974). Para que la familia sea funcional hay que mantener los "límites claros" (fronteras psicológicas entre las personas que permiten preservar su espacio vital) de manera tal que no se limite la independencia, ni haya una excesiva individualidad para poder promover así el desarrollo de todos los miembros y no se generen sentimientos de insatisfacción o infelicidad. Analizar los vínculos familiares que intervienen en la relación asignación-asunción de roles, o sea, aquellas pautas de interacción que tienen que ver con lo que se debe y no se debe hacer y con las funciones, deberes y derechos de cada miembro del grupo familiar. Se considera una familia funcional cuando las tareas o roles asignados a cada miembro están claros y son aceptados por éstos. Es importante también para que la familia sea funcional que no haya sobrecarga de rol que puede ser debido a sobre exigencias, como podría ser en casos de madres adolescentes o de hogares monoparentales y también se deben a sobrecargas genéricas o por estereotipos genéricos que implican rigidez en cuanto a las funciones masculinas y femeninas en el hogar. Por lo general, cuando en la comunicación hay dobles mensajes es porque hay conflictos no resueltos, por lo que las dificultades en la comunicación pueden verse más bien como consecuencia de las disfunciones entre otros vínculos familiares, como las reglas, roles, jerarquías, etc., aunque no se debe olvidar que todas ellas funcionan de manera circular. Este indicador de funcionamiento, o sea, la capacidad de adaptación es uno de los más importantes, no sólo porque abarca todo el conjunto de vínculos familiares, sino también por el hecho de que la familia está sometida a constantes cambios porque tienen que enfrentar constantemente 2 tipos de tareas que son las tareas de desarrollo (son las tareas relacionadas con las etapas que necesariamente tiene que atravesar la familia para desarrollarse a lo cual se le denomina "ciclo vital") y las tareas de enfrentamiento (que son las que se derivan del enfrentamiento a las llamadas crisis familiares no transitorias o paranormativas)". *Idem*.

<sup>125</sup> Cfr. Consejo de Menores, SG. *Violencia familiar y menores infractores. Un modelo de detección*, Ed. Consejo de Menores, SG e INACIPE, México, 1999, p. 45.

<sup>126</sup> *Código Civil Federal mexicano*. Artículo 323 bis.- Los integrantes de la familia tienen derecho a que los demás miembros les respeten su integridad física y psíquica, con objeto de contribuir a su sano desarrollo para su plena incorporación y participación en el núcleo social. Al efecto, contará con la asistencia y protección de las instituciones públicas de acuerdo con las leyes. Artículo 323 ter.- Los integrantes de la familia están obligados a evitar conductas que generen violencia familiar. Por violencia familiar se considera el uso de la fuerza física o moral, así como las omisiones graves, que de manera

Por lo tanto promover la funcionalidad del núcleo familiar para que éste sea un medio favorable para el desarrollo de la salud de todos sus miembros –entendida ésta en su amplio concepto–, requiere de programas especialmente diseñados, a efecto de lograr ambientes familiares caracterizados por límites y roles claros y definidos, comunicación abierta y explícita y capacidad de adaptación al cambio, como forma permanente de interactuar entre sus miembros.

## II.4.2. DESERCIÓN ESCOLAR

Por otra parte la deserción escolar, como ya se mencionó, representa también una constante preocupación respecto de aquellos aspectos íntimamente relacionados con las conductas infractoras, así, se ha identificado como factor de riesgo relacionado a características individuales y familiares, entre otros, el abandono escolar,<sup>127</sup> el cual es de trascendente importancia analizar considerando que tanto en el ámbito nacional<sup>128</sup> como internacional<sup>129</sup> se ha privilegiado a los niños el derecho a la educación como elemento primordial para lograr su desarrollo pleno, así como la tendencia a evitar su incorporación temprana a las actividades formales e informales de carácter laboral y productivas, ello como respuesta a su calidad especial, lo que implica privilegiar también su pertenencia y permanencia al sistema educativo como su más importante obligación social, que le permitirá la preparación y definición de un proyecto de vida, tarea en la cual se ha vinculado significativamente la condición de estudiante.<sup>130</sup> Por

---

reiterada ejerza un miembro de la familia en contra de otro integrante de la misma, que atente contra su integridad física, psíquica o ambas independientemente de que pueda producir o no lesiones; siempre y cuando el agresor y el agredido habiten en el mismo domicilio y exista una relación de parentesco, matrimonio o concubinato.

<sup>127</sup> “Para los jóvenes de 12 a 18 años los indicadores adicionales de riesgo son: Pobre desempeño escolar y abandono de la escuela; un medio ambiente marginalizado o criminalizado; pertenecer a una pandilla”. Centro Internacional para la Prevención del Delito. *op. cit.*, nota 73, p. 40.

<sup>128</sup> *Párrafo primero del artículo 3º de la Constitución mexicana.* Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria

<sup>129</sup> *Convención sobre los Derechos del Niño.* Artículo 28.

<sup>130</sup> Señala que el concepto del período adolescente “nace asociado a la postergación del ingreso a las actividades adultas y al hecho de privilegiar esa pertenencia y obligación social respecto del sistema educativo, donde la condición de estudiante se vincula con la oportunidad de una moratoria psicosocial que favorecería, mediante la ausencia de tareas laborales y familiares predeterminadas y la

otra parte, el Código Civil Federal mexicano establece en el artículo 303 en relación con el 308,<sup>131</sup> lo relativo a la obligación de los padres en este sentido. Lo anterior en virtud de que la institución educativa cumple una función fundamental, principalmente en el período que corresponde a la adolescencia, dentro del cual se ubican los menores infractores, ya que en el ámbito escolar se verifican dos procesos fundamentales: la socialización y la evolución del desarrollo personal, promoviéndose nuevas habilidades intelectuales que favorecen el replanteamiento de las relaciones con el entorno, la revisión de creencias y normas, el descubrimiento de ideas y valores, y la ampliación de los propios intereses para incluir otras realidades.

Bajo este contexto la deserción escolar, vista no sólo desde el marco de la problemática pedagógica, constituye como se ha indicado un factor de riesgo en tanto que se ha relacionado con situaciones de fracaso y exclusión social, en virtud de que se ha vinculado con diversas situaciones que se han ido modificando conforme el enfoque de interpretación de este concepto, así se le atribuyen situaciones de inadaptación, desigualdad social, falta de oportunidades, incapacidad individual (cognitiva y psicobiológica), o bien la multicausalidad de estos aspectos, así como, con el rendimiento individual o eficacia de las instituciones escolares.<sup>132</sup>

---

experimentación de funciones, la elaboración de la identidad para el desempeño de los papeles adultos". KRAUSKOPF, Dina, SUÁREZ OJEDA, Elbio N. /editores MADDALENO, Matilde, *et al.* "La adolescencia y el ámbito escolar", *op. cit.*, nota 26, p. 125.

<sup>131</sup> *Código Civil Federal mexicano*. Artículo 303.- Los padres están obligados a dar alimentos a sus hijos. A falta o por imposibilidad de los padres, la obligación recae en los demás ascendientes por ambas líneas que estuvieren más próximos en grado. Artículo 308.- Los alimentos comprenden la comida, el vestido, la habitación y la asistencia en casos de enfermedad. Respecto de los menores los alimentos comprenden, además, los gastos necesarios para la educación primaria del alimentista, y para proporcionarle algún oficio, arte o profesión honestos y adecuados a su sexo y circunstancias personales.

<sup>132</sup> Respecto al término de "deserción" relacionado a los de fracaso y expulsión el autor señala diversos momentos del desarrollo del término, a saber: "1. En la década del 40 y del 50, en donde comenzaba a generalizarse y hacerse masiva la educación básica. El retiro de la escuela o su no asistencia era visto en términos de inadaptados escolares, por lo tanto era concebido como un problema individual que debía ser atendido por psicólogos. 2. En el Informe Coleman de 1966 (Coleman Report: *Equality of Educational Opportunity*, Washington. US Government Printing Office for Department of Health, Education and Welfare. 1966) en donde la fuerza se coloca en los efectos de la desigualdad social que se reflejan en el sistema educativo. 3. Fines del 70 y comienzos del 80 la importancia de los gastos en educación como una inversión económicamente productiva hizo que se generalizara el debate sobre la igualdad y desigualdad de oportunidades. Esto llevó a que algunos sectores pasaran la responsabilidad de la desigualdad a la familia a la clase de procedencia y apareció también una lectura que con un determinismo estructural hace de las desigualdades sociales desigualdades de aprendizaje. 4. La microsociología del 80 hizo una profundización en la cual aparecían como responsables para unos la



El artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño, recomienda a los Estados parte entre otros aspectos relacionados con la educación “Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar”, existiendo principalmente en países no desarrollados tasas de deserción escolar, en el grupo de edad entre 15 y 19 años significativamente altas,<sup>133</sup> registrando la SEP en el año 2000, un porcentaje acumulado de deserción en primaria, secundaria

---

insuficiente capacidad individual (cognitiva y psicobiológica). En cambio, para los que venían de la sociología crítica la fuerza estaba puesta en el handicap familiar y cultural. Muchos de ellos mostraron cómo el modelo obrero de clases subalternas colocaba la diferencia en los códigos lingüísticos (Bernstein) y otros en los climas educativos familiares (Kilsey). 5. Luego comienzan a aparecer a finales del 80 y comienzos del 90 lo que se llamó la multicausalidad de la deserción y era una especie de síntesis de todo lo que la discusión había generado. Allí aparece la interacción didáctica, la motivación, los factores psicológicos de personalidad, el origen social de clase, las posibilidades de acceso y las expulsiones por factores de guerra o violencia. En este tiempo se avanza en las etnografías de caso (Willys. Perrenoud, P. *La construcción del éxito y el fracaso escolar*. Madrid. Morata. 1990.). 6. La década del 90 desarrolla muy fuertemente dos paradigmas que son antagónicos y se plantean como tales, uno centrado en el diagnóstico del rendimiento escolar individual, su centro es la evaluación paramétrica y establece pruebas estándar (Fernández Enguita, M. *Integrar o Segregar*. Barcelona. Laia. 1986) que dan cuenta de la eficiencia del alumno fijándose un único rol centrado en el rendimiento escolar, y se construyen factores asociados a éste y desde ahí se trabaja una concepción fundada en que las escuelas son eficaces en función de su capacidad de retener. Como contraparte de esto se desarrollan todas las teorías de la resistencia, muchas de ellas venidas desde los trabajos etnográficos que muestran las maneras como los estudiantes resisten y contestan para ser inculcados por la institución escolar (Álvaro M. y otros. *Hacia un modelo causal del rendimiento académico*. Madrid. CIDE. 1992)”. MEJÍA, Marco Raúl. *La Deserción Escolar y las Trampas de las Explicaciones Globales. Una lectura desde la Expedición Pedagógica Nacional*, 2003. Página electrónica <http://www.funrestrepobarco.org.co/Espa%F101/Bitacora/desercion%20escolar>.

<sup>133</sup> “La información disponible indica que actualmente cerca del 37% de los adolescentes latinoamericanos entre 15 y 19 años de edad abandonan la escuela a lo largo del ciclo escolar, y casi la mitad de ellos lo hacen tempranamente, antes de completar la educación primaria. En varios países la mayor parte de la deserción se produce una vez completado ese ciclo, y, con frecuencia, durante el transcurso del primer año de la enseñanza media. El abandono escolar presenta diferencias pronunciadas entre los países, y en todos ellos es mucho más corriente en las zonas rurales. En efecto, si nos situamos alrededor del año 2000, la tasa global de deserción de los adolescentes entre 15 y 19 años de edad era inferior al 20% en las zonas urbanas de Bolivia, Chile, República Dominicana y Perú. En Argentina, Brasil, Colombia y Panamá comprendía entre un 20% y un 25%. En otro grupo de países (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela) la deserción escolar afectaba a un porcentaje situado entre el 25% y el 35% de los adolescentes, mientras que en Honduras y Guatemala dicha tasa alcanzaba al 40% y al 47%, respectivamente (Datos CEPAL)”. ESPÍNDOLA, Ernesto y LEÓN, Arturo. *La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario para la agenda regional*, Revista Iberoamericana de Educación, N° 30 Educación y conocimiento: una nueva mirada, Ed. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), División de Desarrollo Social de la CEPAL, 2004, página electrónica <http://www.campus-oei.org/revista/rie30a02.htm#2>.



y educación media del 29.5%.<sup>134</sup> Por lo que hace a la población que nos ocupa, en México, las cifras del Registro Nacional de Menores Infractores permiten vislumbrar la magnitud de la deserción escolar, ya que respecto de los menores puestos a disposición de instituciones jurisdiccionales en el mismo año, se encuentra que del total de 47,146 menores, el 75.66% corresponde a aquellos menores que no realizan actividad escolar alguna,<sup>135</sup> lo que indica el grado de deserción escolar que se presenta en este grupo de población, magnitud que reafirma la clasificación de la deserción escolar como factor de riesgo. Esta clasificación se reafirma también con los resultados de algunos programas de prevención que se han dirigido a evitar la deserción escolar, y que han obtenido según sus reportes, una disminución de conductas infractoras respecto de menores de 12 a 18 años.<sup>136</sup>

Con base a lo anterior, se plantea que al combatir la deserción y privilegiar la permanencia de los menores al ámbito escolar representa una medida eficaz de prevención, en virtud de que ello constituye para el menor la posibilidad de lograr un proyecto que reconozca sus expectativas, posibilite su identidad orientada al logro, al compromiso con su destino social y a un plan de vida realista y personalmente

---

<sup>134</sup> Cfr. AGUAYO QUEZADA, Sergio. *op. cit.*, nota 108, p. 82.

<sup>135</sup> Cfr. Consejo de Menores, *Registro Nacional de Menores Infractores*. SSP, Consejo de Menores, México, 2001, pp. 21, 25.

<sup>136</sup> "El Quantum Opportunities Program (QOP, Programa de Oportunidades Cuánticas) empezó como un programa de demostración en 1989 en cinco ciudades de los EE.UU. (Filadelfia, Oklahoma City, San Antonio, Saginaw y Milwaukee). El objetivo principal del QOP es mejorar las oportunidades en el curso de la vida de los jóvenes con desventajas y en riesgo durante la escuela secundaria. Durante cuatro años, o hasta el término de la escuela secundaria, se les ofreció a los jóvenes del programa actividades post-escolares por las que recibían estipendios por hora trabajada (\$1 a \$1,33 por hora) y un monto correspondiente de fondos en una cuenta para su educación universitaria. También se les alentó a terminar la escuela por medio de actividades tales como la instrucción asistida por computadoras, apoyo escolar en el hogar; servicios comunitarios y actividades relacionadas con eventos públicos; y actividades de desarrollo tales como materias que capacitan para mejorar la vida familiar y el planeamiento universitario y laboral. Se usó un grupo de control seleccionado aleatoriamente para evaluar los efectos del programa. En cada ciudad, un número igual de jóvenes (n=50) fueron asignados aleatoriamente a un grupo de programa que recibió la intervención o a un grupo de control que no lo hizo. El programa consiguió varios resultados importantes. Comparados con el grupo de control, los participantes del QOP mostraron una mayor probabilidad de graduación de la escuela secundaria (63% vs. 42%); una mayor probabilidad de haberse inscrito en alguna forma de educación post-secundaria (42% vs. 16%); y una menor probabilidad de haber sido arrestados, según las mediciones basadas en auto-denuncia (17% vs. 58%)". Centro Internacional para la Prevención del Delito. *op. cit.*, nota 73, pp. 41, 42.

satisfactorio, “la pertenencia al sistema escolar es, virtualmente, la única propuesta legitimada de inserción social durante la niñez y la juventud. Su acceso a todos los estratos de la población es parte de la democratización de las opciones”.<sup>137</sup>

### II.4.3. ADICCIONES

Por lo que hace a las adicciones, consideradas en éstas el uso y el abuso de cualquier sustancia que altere las condiciones físicas, psicológicas y sociales de quien la consume, ha sido clasificada por ello como una enfermedad polisintomática, progresiva e incurable, que requiere de tratamiento y control permanente. Esta situación aunada a la influencia que esta enfermedad tiene en la capacidad de juicio de los consumidores y en especial en cuanto se trata de adolescentes,<sup>138</sup> ya que puede originar conductas negativas como el poner en peligro imprudencialmente su vida o la de los demás, hasta llegar incluso a acciones francamente delictivas, representa un problema de salud pública,<sup>139</sup> relacionada con la prevención de conductas

---

<sup>137</sup> KRAUSKOPF, Dina, SUÁREZ OJEDA, Elbio N. /editores MADDALENO, Matilde, *et al. op. cit.*, nota 26, p. 134.

<sup>138</sup> Cfr. GUIZA CRUZ, Víctor M. *Adicciones en la Adolescencia*, Centros de Integración Juvenil, A. C. <http://www.intermedik.com/pediatriaqro/adicciones1/ADICCIONESENLAADOLESCENCIA>. “El uso y abuso de drogas es una enfermedad crónica, que daña gravemente la salud física y mental de las personas que las consumen, pero el daño es más profundo en el caso de niños y adolescentes”. MONCADA, Alberto. *Educación, aparcamiento de menores*, Madrid, España, Ediciones Dédalo, p. 86.

<sup>139</sup> *Norma Oficial Mexicana NOM-028-SSA2-1999*, para la Prevención, Tratamiento y Control de las Adicciones. “*El uso, abuso y dependencia al tabaco*; el abuso y la dependencia a las bebidas alcohólicas y el uso, abuso y dependencia a otras sustancias psicoactivas o psicotrópicas, de empleo lícito o ilícito, constituyen un grave problema de salud pública y tienen además, importantes consecuencias negativas que trascienden en el ámbito de la salud individual y repercuten en la familia, en la escuela, en el trabajo y en la sociedad.

Diversos estudios y sistemas de información y vigilancia, dan cuenta de la magnitud y de las tendencias del uso y abuso de tales sustancias en nuestro país, lo que ha permitido establecer que el abuso de bebidas alcohólicas y el alcoholismo constituyen nuestra problemática más importante, seguida por el tabaquismo y el consumo de otras sustancias psicoactivas.

En el caso de las bebidas alcohólicas, la población juvenil bebe a edades cada vez más tempranas, y su consumo excesivo repercute en los índices de morbi-mortalidad y en el costo social. En relación al tabaquismo, es innegable la asociación directa e indirecta del consumo del tabaco y sus productos, con graves padecimientos de alta letalidad, así como su impacto familiar, laboral, social y económico. En cuanto a la adicción a sustancias psicoactivas ilícitas, tiene una dinámica diferente por la aparición de nuevas sustancias psicoactivas, formas de uso y patrones de consumo que han aparecido recientemente, y se presenta de manera fundamental en zonas urbanas, con marcadas diferencias regionales. Además, el uso de unas sustancias aumenta el riesgo del consumo de otras.

antisociales, por ello las acciones que se lleven a cabo con relación a esta última, deben ser congruentes con las particularidades de atención que la enfermedad requiere, tomando en consideración para la aplicación de estas medidas, la dimensión del fenómeno a efecto de determinar para ello, los recursos suficientes y la normatividad que regule su eficaz atención estableciendo los procedimientos especializados.<sup>140</sup>

En el ámbito mundial se ha reconocido que “el uso abusivo de drogas se ha convertido en una amenaza para un gran número de jóvenes en todo el mundo y, cada vez más, también para los niños e incluso provoca daños permanentes antes del nacimiento”,<sup>141</sup> lo cual confirma el problema de salud pública que representa y por ende la necesidad de emprender acciones preventivas que incidan tanto en la salud como en la prevención del delito. Para dimensionar la relación de los menores infractores con este fenómeno en nuestro país, se advierte que en el año 2001, de los menores infractores que fueron puestos a disposición de instituciones jurisdiccionales

Entre los problemas asociados al abuso de bebidas alcohólicas y alcoholismo se pueden citar: accidentes y conducta violenta, cirrosis hepática, conducta sexual riesgosa, síndrome alcohólico-fetal, trastornos mentales y de la conducta. En el caso del tabaco: cáncer pulmonar y de otros órganos, enfermedades cardiovasculares, enfermedad pulmonar obstructiva crónica, enfermedades vasculares cerebrales y problemas perinatales, entre otros. El uso y abuso de otras sustancias psicoactivas conlleva a la aparición de problemas psicosociales y psiquiátricos, enfermedades de transmisión sexual, criminalidad, lesiones por causa externa, alteraciones en la gestación (retraso en el crecimiento intrauterino, abortos, parto pretérmino y muerte fetal, entre otros), síndrome de abstinencia en el neonato, cambios a nivel neuronal y muerte súbita, entre otros.

<sup>140</sup> “El castigo (represión penal) no debe ser la respuesta del Estado frente a los menores infractores farmacodependientes, por el contrario, en estas situaciones se debe fortalecer la prevención temprana, secundaria (grupos vulnerables), situacional, comunitaria, policial y victimal y de bienestar social; con programas diseñados por verdaderos especialistas. Estos programas deben ser precisos y contundentes y no prestarse a la improvisación y/o a la simulación. Las políticas preventivas respecto de los menores infractores en general, deben atender problemas tales como: el fortalecimiento de las redes sociales – familia, escuela, barrios, iglesias, centros deportivos y de esparcimiento, educación sexual, etc.-. La atención especial de menores potencialmente infractores en las grandes ciudades, en especial los grupos vulnerables al delito y a las adicciones, fortaleciendo los modelos policiales, de barrio, escolares, laborales y comunitarios, así como evitar que los menores sean víctimas de la delincuencia organizada de los adultos... Los grandes trastornos a la salud física, mental y social de los adictos a los diferentes tipos de drogas ilegales, tienen un efecto preparante y desencadenante muy claro, y conducente hacia la infracción penal, lanzando a los menores adictos a empezar una vida fuera de la ley”. Consejo de Menores, *Consideraciones en torno a la problemática de farmacodependencia en menores infractores*. SSP, México, 2002, pp. 43 a 45.

<sup>141</sup> OEA. *Declaración mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño*. Aprobada el 30 de septiembre de 1990, en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia.

en la materia, 2,889 ingresaron por delitos contra la salud, siendo las entidades con mayor índice: Jalisco, Nuevo León, Tamaulipas y Michoacán.<sup>142</sup> Respecto del Distrito Federal, en el mismo año, de 2,064 casos puestos a disposición del Consejo de Menores por diversas infracciones, 1,411 (68.36%) presentaron adicción a diversas sustancias, bajo las siguientes variables, experimental 20.9%, ocasional 16.3%, frecuente 34.10% y habitual 28.63%,<sup>143</sup> datos que resultan relevantes si se considera que en las instituciones para menores infractores prevalece mayoritariamente la edad entre los 11 y 17 años, y que analizados conjuntamente con las edades de mayor frecuencia en el uso de drogas de la población general, según datos de los Centros de Integración Juvenil, ésta se presenta de los 15 a los 19 años, en un 32% de los casos atendidos.<sup>144</sup>

Dentro de las sustancias que causan adicción se ha clasificado también al alcohol, siendo su consumo una conducta de alta incidencia tanto en el grupo de los adultos como de los jóvenes, dado el carácter de aceptación social que tiene su distribución y uso, facilitando el acceso a él, el abuso y adicción. De acuerdo con datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en países como Irlanda, Reino Unido y Dinamarca los jóvenes de entre 15 y 16 años son los que más alcohol consumen habitualmente, encontrándose que en otros países del sur de la Unión Europea, la proporción es mucho menor, constituyendo el abuso de alcohol la principal causa de mortalidad en los jóvenes de entre 15 y 29 años. Esta incidencia en el uso y abuso del alcohol en menores y jóvenes, varía de un país a otro, principalmente por influencia de aspectos culturales, por ejemplo en países latinoamericanos, como Argentina, el inicio en este hábito se da a los 11 años y en Chile a los 13,<sup>145</sup> y en México también la edad promedio para el consumo de alcohol o marihuana por primera vez, son los 13 años.<sup>146</sup>

---

<sup>142</sup> Cfr. Consejo de Menores, *op. cit.*, nota 135, p. 19.

<sup>143</sup> Cfr. Consejo de Menores, *op. cit.*, nota 140, pp. 38 y ss.

<sup>144</sup> GUIZA CRUZ, Víctor M. Adicciones en la Adolescencia, Distribución de usuarios de drogas atendidos por edad de ingreso a tratamiento en CIJ. 1990-2001, datos nacionales, Centros de Integración Juvenil, A. C., 2003. <http://www.intermedik.com/pediatriaqro/adicciones1/ADICCIONESENLAADOLESCENCIA>.

<sup>145</sup> Cfr. Bibliomed Holdings. *Alcohol en los niños, fórmula explosiva*, Copyright 2000-2002 Bibliomed Holdings LLC, 2004, <http://www.buenasalud.com/lib/ShowDoc.cfm?LibDocID=3658&ReturnCatID=22>

<sup>146</sup> *Programa de Atención a la Salud de la Adolescencia*, Secretaría de Salud, México, 2002, p. 26

El abuso en el consumo de alcohol se ha relacionado con la comisión de conductas delictivas en tanto se han detectado trastornos que ocasiona al sistema nervioso central, así como a la durabilidad de su efectos, y al estímulo de la agresividad asociada a su consumo<sup>147</sup>. Respecto de las causas que originan esta adicción en los menores, se establecen diversas hipótesis entre ellas que se origina dentro de la relación entre pares que caracteriza a esta edad; se ubica principalmente en sectores económicamente bajos; como forma de diversión, o bien como medio de evadir la realidad que resulta no gratificante al menor; asociándose frecuentemente con el ocio y el tiempo libre ante la falta de otras alternativas, así como también como respuesta a situaciones de exclusión social.

Por último respecto a las adicciones en adolescentes y las medidas preventivas no penales, es conveniente destacar que éstas deben observar ciertas características que den una mayor probabilidad de éxito, entre éstas la motivación en programas de tratamiento voluntario, confidencial, y en algunos casos se requerirá “la inclusión obligatoria en programas de tratamiento que es ciertamente un medio eficaz de encausar a quienes lo necesitan a la atención, pero debería ser el último recurso en caso de los adolescentes. El tratamiento obligatorio puede constituir un elemento valioso en el proceso de rehabilitación de una persona pero en estos casos se debe proporcionar una protección de procedimiento adecuada, y los criterios sobre los cuales se basa la medida deberán establecerse claramente”.<sup>148</sup> Respecto de los procedimientos que se deben observar en estos casos deberán cumplir, como cualquier procedimiento, con los elementos que garanticen plenamente los derechos de quienes se pudieran ver inmersos -necesariamente- en estas medidas,<sup>149</sup> lo cual ha

---

<sup>147</sup> “Ataca principalmente al sistema nervioso central, especialmente el hemisferio derecho que es el que controla el pensamiento, reconocimiento de texturas y formas, la memoria y el discernimiento”. ESCALANTE DE LA HIDALGA, Francisco y LÓPEZ OROZCO, Rocío. *Comportamientos preocupantes en niños y adolescentes*, Asesor Pedagógico S.A., México, 2000, p. 142.

<sup>148</sup> Cfr. PAXMAN, Jhon M./editores MADDALENO, Matilde, *et al. op. cit.*, nota 26, pp. 376 y 377.

<sup>149</sup> *Convención sobre los derechos del Niño*. ONU. Artículo 25. 1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño que ha sido internado en un establecimiento por las autoridades competentes, para los fines de atención, protección o tratamiento de su salud física o mental, a un examen periódico del tratamiento a que esté sometido y de todas las demás circunstancias propias de su internación.



sido también interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-17/2002.<sup>150</sup>

#### II.4.4. PROSTITUCIÓN INFANTIL

La prostitución infantil, es un problema que aqueja a casi todas las sociedades, los menores involucrados en la prostitución, son principalmente niñas, aún cuando es común también en varones, sobre todo en países donde se conoce que existe turismo sexual. La magnitud de este fenómeno en el ámbito mundial se ha determinado alarmante en la comunidad internacional, estimándose que anualmente se agregan al mercado sexual alrededor de un millón de niños; situación que atenta contra su dignidad y autoestima, impide y deforma su desarrollo sexual normal, provoca alteraciones de salud física y mental, viola sus derechos, y oscurece su futuro.<sup>151</sup>

Datos a nivel mundial reflejan la dimensión de este fenómeno: así en Asia se conoce de la práctica de la prostitución infantil en gran escala. La trata de niños es un uso común, al igual que su empleo en prostíbulos; en Filipinas es frecuente la prostitución infantil callejera, existiendo entre 60,000 y 100,000 menores dedicados a la prostitución; en Bangladesh existen 5,000 niños dedicados a esta actividad; en

---

<sup>150</sup> “112. Finalmente, conviene señalar que hay niños expuestos a graves riesgos o daños que no pueden valerse por sí mismos, resolver los problemas que les aquejan o encauzar adecuadamente su propia vida, sea porque carecen absolutamente de un medio familiar favorable, que apoye su desarrollo, sea porque presentan insuficiencias educativas, alteraciones de la salud o desviaciones de comportamiento que requieren la intervención oportuna (*supra* 88 y 91) y esmerada de instituciones debidamente dotadas y personal competente para resolver estos problemas o mitigar sus consecuencias. 113. Obviamente, estos niños no quedan inmediatamente privados de derechos y sustraídos a la relación con sus padres o tutores y a la autoridad de éstos. No pasan al “dominio” de la autoridad, de manera tal que ésta asuma, fuera de procedimiento legal y sin garantías que preserven los derechos e intereses del menor, la responsabilidad del caso y la autoridad plena sobre aquél. En toda circunstancia, se mantienen a salvo los derechos materiales y procesales del niño. Cualquier actuación que afecte a éste debe hallarse perfectamente motivada conforme a la ley, ser razonable y pertinente en el fondo y en la forma, atender al interés superior del niño y sujetarse a procedimientos y garantías que permitan verificar en todo momento su idoneidad y legitimidad. 137.13. Que es posible emplear vías alternativas de solución de las controversias que afecten a los niños, pero es preciso regular con especial cuidado la aplicación de estos medios alternativos para que no se alteren o disminuyan los derechos de aquéllos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-17/2002. *op. cit.*, nota 32, párrafos 112, 113 y 117 con relación al 137 punto 13.

<sup>151</sup> *Cfr.* UNICEF, *Aprovecharse del abuso*. Una Investigación sobre la explotación sexual de nuestros niños y niñas. UNICEF, Nueva York, 2001, p. 20.



Camboya se estima que existen unas 5,000 prostitutas entre 12 y 17 años de edad; en Taiwán se informa de 40,000 a 60,000 niños explotados sexualmente. En América también representa un fenómeno de gran magnitud, en Estados Unidos se estima que son entre 100,000 y 300,000 niños inmersos en la prostitución y la pornografía. En los países latinoamericanos se dimensiona también este problema en relación con situaciones de pobreza y falta de políticas integrales de desarrollo y atención a este grupo de población, especialmente con los niños que viven en la calle, quienes en una mayoría significativa se prostituyen como forma de sustento.<sup>152</sup> En México, la prostitución de los menores, se ha ubicado principalmente en zonas fronterizas, lugares con alta afluencia turística o bien en las grandes metrópolis, estableciéndose cifras, que dada la complejidad y naturaleza del fenómeno permanecen ocultas, por lo que en gran medida resultan estimativas.<sup>153</sup>

La prostitución implica trasgresión a normas sociales, y en consecuencia a quien la ejerce suele marginársele socialmente, lo que es significativo tratándose de menores de edad que se prostituyen, considerando que éstos resienten ya una situación marginal dado que comúnmente presentan características tales como: procedencia de comunidades que viven en situaciones de extrema pobreza, donde las oportunidades económicas son inexistentes o mínimas; desintegración familiar, falta, confusión o pérdida de valores o de principios morales, éticos y religiosos; abuso sexual; violencia familiar y abandono, así como una imagen devaluada de sí mismos o bien de una tendencia consumista provocada por falsos patrones de éxito fomentados por la publicidad en los medios de comunicación<sup>154</sup>, características éstas que constituyen un vínculo con la etiología de la conducta delictiva en menores, que obstaculizan su pleno desarrollo como seres en proceso de formación, por lo que es imperativo que se tomen medidas eficaces para contrarrestar las causas y efectos de esta problemática.

---

<sup>152</sup> Cfr. ARELLANO PENAGOS, Mario. *op. cit.*, nota 22, p. 342.

<sup>153</sup> Cfr. UNICEF, *op. cit.*, nota 151, p. 7. En México, en un estudio realizado en seis ciudades (Acapulco, Cancún, Ciudad Juárez, Guadalajara, Tapachula y Tijuana) se estima que hay en total 4.600 niños y niñas sexualmente explotados; se considera que, a nivel nacional, esa cantidad es de 16,000.

<sup>154</sup> “Se encuentran también entre los factores de riesgo: la marginación, el maltrato infantil, los abusos, la desintegración familiar, la ignorancia, la discriminación de género, la conducta sexual masculina irresponsable, los flujos migratorios, la corrupción de las autoridades, sin olvidar a los propios miembros de la familia y el SIDA –bajo el soñado mito que por ser niños no están infectados con la mortal enfermedad, y de esta manera burlar la pandemia–”. PEÑALOZA, Pedro José. *Foro en contra de la explotación sexual comercial infantil*, Comisión de Equidad y Género, Senado de la República LVIII Legislatura (comp.), México 2002, p. 83.

Con relación al carácter multifactorial en las causas de la explotación infantil, en la cual la prostitución es una de sus manifestaciones, durante el Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, se adoptó la Declaración de Estocolmo Contra la Explotación Sexual Infantil con Fines Comerciales, que establece en su Plan de Acción, en su punto tres, compromisos definidos en materia de prevención destacando que la acción estatal, de todos los sectores sociales y de las organizaciones nacionales, regionales e internacionales, involucradas en erradicar este problema deberán avocarse a acciones tales como proporcionar a los niños el acceso a la educación como un medio para mejorar su condición y calidad de vida, implicando la educación básica gratuita; mejorar y proporcionar servicios de salud, brindar educación y formación tanto a familias, y a los niños vulnerables, entre ellos, a quienes carecen de hogar, refugiados apátridas, ilegales y detenidos y/o recluidos en instituciones estatales; maximizar a todos niveles la educación sobre los derechos de los niños en acciones de educación formal e informal; realizar campañas de información y comunicación con contenidos de género con el fin de aumentar la comprensión pública sobre los derechos del niño y la ilegalidad y efectos nocivos de este fenómeno; promover la valoración de los niños como seres humanos no mercancías; promover actitudes y comportamientos sexuales responsables congruentes con el desarrollo, sentido de la dignidad y autoestima de los niños; formular acciones de identificación y atención de la violencia dentro del hogar; involucrar a sectores económicos como la industria turística para combatir uso de redes destinadas a promover la explotación sexual de los niños; promover; examinar legislación, políticas, programas y prácticas que conducen o favorecen la explotación infantil y promover las reformas y cambios necesarios.<sup>155</sup> Aspectos todos ellos tendientes a combatir los factores de riesgo asociados a la práctica de estas conductas, respondiendo de tal forma a la necesidad de una política integral que garantice a todos los niños su formación en un marco de respeto a su dignidad.

#### II.4.5. NIÑOS EN SITUACIÓN DE CALLE

Otra situación compleja que resulta importante considerar en los sistemas de atención no penal, se refiere a los niños de y en la calle, a quienes se les ha definido como todo

---

<sup>155</sup> Cfr. *Declaración de Estocolmo contra la Explotación Sexual Infantil con Fines Comerciales*, de 31 de agosto de 1996, ÁLVAREZ VÉLEZ, Ma. Isabel y CALVO BLANCO, Elena (comp.), *Derechos del Niño*. Ed. McGraw Hill, España, 1998, pp. 197-198

niño para quien la calle (en el más amplio sentido de la palabra que comprende viviendas inocupadas, predios abandonados o la calle misma) se ha convertido en su morada o fuente de subsistencia y que está insuficientemente protegido, supervisado u orientado por adultos responsables,<sup>156</sup> en tanto que estas condiciones en que viven se relacionan con drogadicción y prostitución, y por consecuencia con las conductas delictivas, siéndoles característico comúnmente la desintegración familiar, el maltrato físico, la fuga del hogar, el abandono, la indigencia, el analfabetismo, la deserción escolar y el bajo nivel económico.<sup>157</sup>

La Convención sobre los Derechos del Niño respecto de la atención a menores que se encuentran privados de su medio familiar, entre los que es posible considerar a los niños de y en la calle, señala en sus artículos 20 y 27,<sup>158</sup> que tendrán derecho a la protección y asistencia especiales por parte del Estado para garantizar su pleno desarrollo físico, mental y social. En este sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Sentencia de 19 de noviembre de 1999, del caso Villagrán Morales y otros (Caso de los “Niños de la Calle”) refiere que los Estados violan los derechos de los niños en situación de riesgo, como los niños de la calle cuando no evitan “que sean lanzados a la miseria privándolos así de unas mínimas condiciones de vida digna e impidiéndoles el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad”.<sup>159</sup> Por otra parte, en el voto concurrente conjunto de los jueces A. A. Cançado Trindade y A. Abreu Burelli, que emitieron respecto de esta sentencia, queda de manifiesto la importancia y trascendencia de las medidas de protección que los Estados deben observar ante estos menores cuando refieren que entre otras cosas por lo que hace a

---

<sup>156</sup> *Explotación sexual comercial de niños: aspectos de salud y psicoanálisis*, Informe de la Organización Mundial de la Salud para el Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, Estocolmo, Suecia, 1996, p. 14.

<sup>157</sup> *Ibidem*, p. 15

<sup>158</sup> *Convención sobre los Derechos del Niño*, ONU, artículo 20.- 1. Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado. 2. Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños... Artículo 27.- 1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social...

<sup>159</sup> *Cfr.* CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto y Ruiz de Santiago, Jaime. *La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el siglo XXI. Sentencia de 19 de noviembre de 1999, del caso Villagrán Morales y otros (Caso de los “Niños de la Calle”)*. Corte Interamericana de Derechos Humanos, OEA, ACNUR, 2001, San José, Costa Rica, p. 381.

los niños de la calle se destaca “el carácter fundamental del derecho a la vida, que, además de inderogable, requiere medidas positivas de protección por parte del Estado (artículo 1.1 de la Convención Americana)”<sup>160</sup>. Medidas que en el grado en que se lleven a cabo, incidirán en dos sentidos sumamente importantes, en la garantía plena de los derechos del niño y en la prevención de conductas antisociales, creándose

---

<sup>160</sup> “2. El derecho a la vida implica no sólo la obligación negativa de no privar a nadie de la vida arbitrariamente, sino también la obligación positiva de tomar las medidas necesarias para asegurar que no sea violado aquel derecho básico. Dicha interpretación del derecho a la vida, de modo que abarque medidas positivas de protección por parte del Estado, encuentra respaldo hoy día tanto en la jurisprudencia internacional como en la doctrinal. Ya no puede haber duda de que el derecho fundamental a la vida pertenece al dominio del *jus cogens*. 3. El derecho a la vida no puede seguir siendo concebido restrictivamente, como lo fue en el pasado, referido sólo a la prohibición de la privación arbitraria de la vida física. Creemos que hay diversos modos de privar a una persona arbitrariamente de la vida: cuando es provocada su muerte directamente por el hecho ilícito del homicidio, así como cuando no se evitan las circunstancias que igualmente conducen a la muerte de personas como en el *cas d'espèce*. En el presente caso Villagrán Morales versus Guatemala (Fondo), atinente a la muerte de niños por agentes policiales del Estado, hay la circunstancia agravante de que la vida de los niños ya carecía de cualquier sentido; es decir, los niños victimados ya se encontraban privados de crear y desarrollar un proyecto de vida y aun de procurar un sentido para su propia existencia. 4. El deber del Estado de tomar medidas positivas se acentúa precisamente en relación con la protección de la vida de personas vulnerables e indefensas, en situación de riesgo, como son los niños en la calle. La privación arbitraria de la vida no se limita, pues, al ilícito del homicidio; se extiende igualmente a la privación del derecho de vivir con dignidad. Esta visión conceptualiza el derecho a la vida como perteneciente, al mismo tiempo, al dominio de los derechos civiles y políticos, así como al de los derechos económicos, sociales y culturales, ilustrando así la interrelación e indivisibilidad de todos los derechos humanos... 7. Las necesidades de protección de los más débiles, - como los niños en la calle, - requieren en definitiva una interpretación del derecho a la vida de modo que comprenda las condiciones mínimas de una vida digna. De ahí la vinculación inexorable que constatamos, en las circunstancias del presente caso, entre los artículos 4 (derecho a la vida) y 19 (derechos del niño) de la Convención Americana, tan bien articulada por la Corte en los párrafos 144 y 191 de la presente Sentencia. 8. Creemos que el proyecto de vida es consustancial del derecho a la existencia, y requiere para su desarrollo condiciones de vida digna, de seguridad e integridad de la persona humana. En nuestro Voto Razonado Conjunto en el caso Loayza Tamayo versus Perú (Reparaciones, 1998) sostuvimos que el daño al proyecto de vida debe ser integrado al universo conceptual de las reparaciones bajo el artículo 63.1 de la Convención Americana. Ahí expresamos que ‘El proyecto de vida se encuentra indisolublemente vinculado a la libertad, como derecho de cada persona a elegir su propio destino. (...) El proyecto de vida envuelve plenamente el ideal de la Declaración Americana [de los Derechos y Deberes del Hombre] de 1948 de exaltar el espíritu como finalidad suprema y categoría máxima de la existencia humana.’ 9. Una persona que en su infancia vive, como en tantos países de América Latina, en la humillación de la miseria, sin la menor condición siquiera de crear su proyecto de vida, experimenta un estado de padecimiento equivalente a una muerte espiritual; la muerte física que a ésta sigue, en tales circunstancias, es la culminación de la destrucción total del ser humano. Estos agravios hacen víctimas no sólo a quienes los sufren directamente, en su espíritu y en su cuerpo; se proyectan dolorosamente en sus seres queridos, en particular en sus madres, que comúnmente también padecen el estado de abandono. Al sufrimiento de la pérdida violenta de sus hijos se añade la indiferencia con que son tratados los restos mortales de éstos”. *Ibidem*, pp. 381 a 386.

entonces condiciones de justicia social que deben imperar en todo Estado democrático.

En México, este tipo de conductas y su atención está normada en el ámbito federal en el artículo 6° transitorio de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, que establece “Los consejos auxiliares actualmente existentes conocerán de las faltas administrativas a los reglamentos de policía y buen gobierno en que incurran los menores, en tanto se instaure el órgano competente. Estos consejos únicamente podrán aplicar las medidas de orientación y de protección previstas en la presente Ley”, no obstante lo anterior, a nivel local en algunas entidades, acorde a su legislación, se prevé la atención de estas situaciones a través de las instituciones para menores infractores, o bien por medio de acciones de justicia cívica y asistencia social.<sup>161</sup>

Por otra parte es importante rescatar los conceptos expresados en el Código Civil Federal para tratar de atender esta situación, mismos que se plasman en los artículos 421, 492, 493, 494, 500 y 501<sup>162</sup>, los que también se ubican en el código de la materia

---

<sup>161</sup> Esta situación se presenta en aquellos Estados en donde su legislación referida a menores infractores contempla la competencia en cuanto a faltas administrativas y estados de peligro.

<sup>162</sup> *Código Civil Federal mexicano*. Artículo 421.- Mientras estuviere el hijo en la patria potestad, no podrá dejar la casa de los que la ejercen, sin permiso de ellos o decreto de la autoridad competente. Artículo 492.- La ley coloca a los expósitos y abandonados bajo la tutela de la persona que los haya acogido, quien tendrá las obligaciones, facultades y restricciones previstas para los demás tutores. Se considera expósito al menor que es colocado en una situación de desamparo por quienes conforme a la ley estén obligados a su custodia, protección y cuidado y no pueda determinarse su origen. Cuando la situación de desamparo se refiera a un menor cuyo origen se conoce, se considerará abandonado. Artículo 493.- Los responsables de las casas de asistencia, ya sean públicas o privadas, donde se reciban expósitos o abandonados, desempeñarán la tutela de éstos con arreglo a las leyes y a lo que prevengan los estatutos de la institución. En este caso no es necesario el discernimiento del cargo. Artículo 494.- Los responsables de las casas de asistencia, ya sean públicas o privadas, donde se reciban menores que hayan sido objeto de la violencia familiar a que se refiere el artículo 323ter de este ordenamiento, tendrán la custodia de éstos en los términos que prevengan las leyes y los estatutos de la institución. En todo caso darán aviso al Ministerio Público y a quien corresponda el ejercicio de la patria potestad y no se encuentre señalado como responsable del evento de violencia familiar. Artículo 500.- A los menores de edad que no estén sujetos a la patria potestad, ni a tutela testamentaria o legítima, aunque no tengan bienes, se les nombrará tutor dativo. La tutela en este caso tendrá por objeto el cuidado de la persona del menor, a efecto de que reciba la educación que corresponda a su posibilidad económica y a sus aptitudes. El tutor será nombrado a petición del Consejo Local de Tutelas, del Ministerio Público, del mismo menor, y aún de oficio por el Juez de lo Familiar. Artículo 501.- En el caso del artículo anterior, tienen obligación de desempeñar la tutela mientras duran en los cargos que a continuación se enumeran: I.- El



para el Distrito Federal, agregando en su artículo 492 el hecho de que “En todos los casos, quien haya acogido a un menor, deberá dar aviso al Ministerio Público dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes”.

## II.4.6. ESCASEZ DE OPORTUNIDADES DE DESARROLLO

Es evidente que la situación mundial refleja un estado de escasez en todos los ámbitos, y para todos los sectores, circunstancia que se acentúa respecto de los menores en general y en especial en los grupos desfavorecidos o en circunstancias especialmente difíciles, como es el caso de los menores que viven situaciones como las descritas anteriormente; insolvencia que se traduce en falta de oportunidades que complementen su desarrollo integral en ámbitos tales como el trabajo, la cultura y la recreación,<sup>163</sup> que contribuyen también en el proceso de socialización. Por ello resulta necesario fomentar espacios de inserción social como campos laborales, educativos, de cultura y participación social, en los cuales los niños encuentren actividades acordes a sus necesidades e intereses, que les permitan asumir ante la sociedad un rol como actores y agentes del cambio comprometidos con el futuro.

---

Presidente Municipal del domicilio del menor; II.- Los demás regidores del Ayuntamiento; III.- Las personas que desempeñen la autoridad administrativa en los lugares en donde no hubiere Ayuntamiento; IV.- Los profesores oficiales de instrucción primaria, secundaria o profesional, del lugar donde vive el menor; V.- Los miembros de las juntas de beneficencia pública o privada que disfruten sueldo del Erario; VI.- Los directores de establecimientos de beneficencia pública. Los Jueces de lo Familiar nombrarán de entre las personas mencionadas las que en cada caso deban desempeñar la tutela, procurando que este cargo se reparta equitativamente, sin perjuicio de que también puedan ser nombrados tutores las personas que figuren en las listas que deben formar los Consejos Locales de Tutela, conforme a lo dispuesto en el Capítulo XV de este título, cuando estén conformes en desempeñar gratuitamente la tutela de que se trata.

<sup>163</sup> “12... La infancia de millones de seres humanos sigue siendo destruida por la obligación de trabajar en condiciones de peligro y explotación, la venta y la trata de niños, incluidos adolescentes, y otras formas de maltrato, descuido, explotación y violencia. 18... La pobreza crónica sigue siendo el mayor obstáculo para satisfacer las necesidades de los niños y proteger y promover sus derechos. Es necesario combatirla en todos los frentes, desde la prestación de servicios sociales básicos hasta la creación de oportunidades de empleo, desde la disponibilidad de micro-crédito hasta la inversión en infraestructura, y desde el alivio de la deuda hasta unas prácticas comerciales justas. Los niños son los más perjudicados por la pobreza porque los afecta en la raíz misma de su potencial de desarrollo: su mente y su cuerpo en crecimiento. En consecuencia, la eliminación de la pobreza y la reducción de las disparidades deben estar entre los objetivos principales de todas las iniciativas de desarrollo”. UNICEF, Período extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Infancia. *Un mundo apropiado para los niños*, UNICEF, mayo 2002.



La falta de oportunidades en muchas ocasiones es derivada por políticas soportadas en proyectos generalizados como fórmulas que lo resolverán todo y que son presentadas como la solución única, es necesario un sustento científico multidisciplinario sobre los acontecimientos que aquejan a los menores, sus necesidades y expectativas, a fin de cubrir dichas carencias de manera eficiente.

#### II.4.6.1. LABORALES

Respecto de la presencia de la población de menores en el ámbito laboral se conoce que la participación de la mano de obra de ancianos, jóvenes y niños, considerada mano de obra marginal o secundaria –dada su consideración desde el punto de vista productivo-, depende básicamente de factores económicos y sociales, es decir, las economías más pobres son las que presentan mayor índice de población joven, infantil y anciana en los mercados laborales.<sup>164</sup> Así, en México, de acuerdo a la encuesta nacional del empleo de 1991 a 1997 las tasas de participación de la población de niños y adolescentes en el mercado laboral presentaron incremento en las áreas urbanas en relación con las rurales, presentándose un fenómeno discordante respecto de la actividad de este grupo de población, en donde se supone que su principal actividad es la escolar, encontrándose que esta fuerza de trabajo la absorbe principalmente el sector terciario que se refieren principalmente a los servicios distributivos y personales dada su falta de capacidad y preparación técnica y profesional, lo que trae como consecuencia también, que la incorporación de los menores al mercado laboral se lleve a cabo bajo condiciones muy desfavorables: bajos niveles de escolaridad, pocas o nulas prestaciones, salarios bajos, jornadas laborales parecidas a las de los adultos, situación que se acentúa en el área rural o

---

<sup>164</sup> “La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), señala que en Brasil, entre 1990 y 1997, aproximadamente el 17% de los niños y adolescentes (entre 13 y 17 años) que residían en áreas urbanas trabajaba, mientras que en áreas rurales lo hacía el 50%. En el mismo período en Costa Rica, trabajaba el 4% de los niños urbanos contra el 8% de los niños rurales. México ha sido clasificado por la CEPAL en el grupo 3 según la magnitud del trabajo infantil y juvenil; en éste se encuentran los países que en la década de los 90’s presentaron los niveles más altos de participación económica de la población de entre 13 y 17 años”. NAVARRETE, Emma Liliana. *Presencia de jóvenes en los mercados laborales, Participación económica en áreas menos urbanizadas*. JOVEN es, Revista de estudios sobre juventud. Instituto Mexicano de la Juventud, Nueva Época, año 4, N° 12, julio-diciembre 2000, p. 17.

ciudades pequeñas y a su vez en los casos de incorporación a edades cada vez más tempranas a este tipo de actividades, lo cual los coloca en una franca desventaja.<sup>165</sup>

Respecto de la oferta de oportunidades, no es sólo eficaz la creación de empleos, debe también considerarse dentro de los márgenes de competencia y capacitación para los menores, el considerarlos constructores de conocimiento y creadores de empresas, no sólo como pretendientes de un empleo; haciendo patente la necesidad de concurrir competencias y habilidades de este grupo de población, para que se conciban como personas integrales, con acceso a todos los beneficios, y con amplias oportunidades de proyección.<sup>166</sup>

#### II.4.6.2. RECREATIVAS Y CULTURALES

La Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 31 señala que “1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y al esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.

2. Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento”.

En este sentido es importante señalar que el individuo interactúa en sociedad a través de diferentes tipos de actividades, por una parte aquéllas que representan obligación,

---

<sup>165</sup> “Son miles de niños los que deambulan en las calles realizando actividades como lustradores de calzado, limpia parabrisas, vendedores de dulces y periódicos, cargadores de bolsas, payasitos lanza llamas, etcétera... El problema del trabajo de los menores constituye un mal endémico que tiende a agravarse día con día, de tal forma que es urgente encontrar la solución precisa, para que quienes se ven obligados a irrumpir en el mundo del trabajo, abandonando prematuramente su condición de niños, encuentren al menos alivio en sus fatigas y compensación a sus sacrificios”. DÁVALOS, José. *Menores Trabajadores*. Ed. UNAM y Cámara de Diputados, México, 2001, p. 55.

<sup>166</sup> “36. En este contexto, proteger a los niños contra todas las formas de explotación económica recurriendo a las asociaciones nacionales y a la cooperación internacional, y mejorar las condiciones en que viven los niños, en particular proporcionando a los niños que trabajan una educación básica gratuita y formación profesional e integrándolos de todas las formas posibles en el sistema de educación, y alentar el apoyo a las políticas sociales y económicas encaminadas a erradicar la pobreza y a proporcionar a las familias, particularmente a las mujeres, oportunidades de empleo y de obtención de ingresos... 39. Incorporar medidas relacionadas con el trabajo infantil en las actividades nacionales de reducción de la pobreza y de desarrollo, especialmente en las políticas y los programas relacionados con la salud, la educación, el empleo y la protección social”. UNICEF, *op. cit.*, nota 163.

como pueden ser las fisiológicas (sueño, alimentación); las profesionales, escolares y familiares, así como compromisos sean estos religiosos, políticos, sociales o laborales, que impliquen también un deber y por último las actividades recreativas artísticas, intelectuales, físicas o sociales que impliquen la ocupación de tiempo libre, que significa la posibilidad del individuo de gozar de un tiempo para sí, un “tiempo del ser” en el que elige libremente y según su voluntad entre el descanso el entretenimiento, el desarrollo o el servicio voluntario.<sup>167</sup>

En el niño el cultivo del tiempo libre cumple varias funciones, entre ellas, la aceptación de sí mismo en el aspecto físico y desarrollo de su cuerpo; en el aspecto psicológico en la construcción de la independencia y en el establecimiento de relaciones sociales, en la concientización de su propia originalidad y creatividad, así como en la adopción de una escala de valores que le permite su integración a la comunidad y la preparación para el desempeño de funciones sociales; también la información cultural en los campos religioso, político, artístico, etcétera, favorecen la formación y encauzamiento de ideales, por lo que todo ello contribuye a lograr un desarrollo integral de su personalidad.<sup>168</sup>

El logro de estas funciones dependerá de la calidad del tiempo libre ya que en caso contrario podrá convertirse en un tiempo nocivo para el individuo y la sociedad en tanto que pueden aparecer todo tipo de conductas desadaptadas, como la delincuencia; razón de ello por lo que el Estado tiene la responsabilidad de considerar el tiempo libre y la recreación como parte de la educación y atención que debe recibir el niño, ya sea dentro de la educación formal, la extraescolar y la comunitaria. La recreación ya sea informal la cual se vive de manera circunstancial, y la organizada que va dirigida con un objeto bien definido, requieren de la elaboración de programas con fines, contenidos, tipos y formas bien definidos, así como de infraestructura y personal capacitado.

---

<sup>167</sup> “19. Promover la salud física, mental y emocional de los niños, incluidos los adolescentes, por medio del juego, los deportes, actividades de esparcimiento y la expresión artística y cultural”. *Ibidem*.

<sup>168</sup> Cfr. SUÁREZ OJEDA, Elbio N., KRAUSKOPF, Dina/editores ZAMORA, Raquel. *et al.* “El tiempo libre y la recreación”, *op. cit.*, nota 26, p. 533.

## II.4.7. PÉRDIDA DE VALORES

Inicialmente se debe distinguir y precisar qué se entiende por valores, para comprender y establecer criterios objetivos respecto de lo que se plantea como pérdida de éstos, y la consecuencia de ello en la conducta de los menores y su aproximación al delito.

Los valores se consideran, comúnmente inmutables a través del tiempo, ya que cambiarlos constantemente resultaría confuso, sería como cambiar de moral o de forma de actuar en la vida;<sup>169</sup> por ello se precisan valores universales como la belleza, la verdad y la bondad, así como la forma de acceder a ellos por medio de los buenos hábitos, es decir las virtudes, dentro de las cuales se han establecido diversas clasificaciones como las que tienden a perfeccionar la inteligencia o la voluntad, las teologales (fe, esperanza y caridad), las cardinales (prudencia, justicia, templanza y fortaleza), las subordinadas (amistad, sinceridad, laboriosidad, responsabilidad, respeto, etc.).<sup>170</sup>

De tal manera que los valores y las virtudes como principios de vida, permiten el crecimiento y mejora como personas y por tanto como sociedad. Sin embargo, en ocasiones en la sociedad se tiende a anteponer representaciones donde lo importante es la apariencia o la moda, lo que trae como consecuencia la deshumanización en todos los órdenes,<sup>171</sup> ya que es, precisamente a través de valores y virtudes, que el ser humano logra esta calidad y alcanza ideales que lo hacen único e irrepetible. Lo anterior se ve agudizado o bien entra en crisis durante la etapa de la adolescencia, con la crisis de identidad que ésta conlleva, originando un caos en la escala de valores, dadas las contradicciones que surgen de la transición del niño al adulto (dependencia

---

<sup>169</sup> Cfr. YARCE, Jorge. *Qué son los principios, los valores y las virtudes*, 2004, Página electrónica [www.pucpr.edu/educontinua/liderazgo/documentos\\_word/WEB/II/7.HTM](http://www.pucpr.edu/educontinua/liderazgo/documentos_word/WEB/II/7.HTM).

<sup>170</sup> Cfr. VILLANUEVA CASTILLEJA, Ruth. *La mujer delincuente ante una alternativa educativa*, Delma, México 2000, pp.12-13.

<sup>171</sup> “Hoy, como ayer, estamos más preocupados por la imagen, por las apariencias, que por el modo de ser y por la verdad sobre nosotros mismos. No son pocos los sociólogos y filósofos que subrayan la falta de valores de la sociedad actual. Cuando los miembros de una sociedad se desvalorizan individualmente, tarde o temprano esto se refleja en la colectividad. Como son esos valores precisamente los que nos hacen humanos, perderlos supone la deshumanización personal y social de la civilización presente. Esto puede explicar por qué en la actualidad existen tantas apelaciones a los valores humanos y por qué éstos brillan tanto por su ausencia”. ALONSO, Carlos Javier. *La trascendencia de los valores humanos*, 2004, <http://www.ecojoven.com/dos/08/virtudes.html>.

a independencia), así como la inconsistencia de la transmisión de valores que llevan a cabo diversos agentes que participan en el proceso de socialización como lo es la propia familia, la escuela y la comunidad, o bien ante la escasa respuesta institucional para incorporarse a los diferentes ámbitos (educativos, recreativos y laborales).

En esta etapa de la adolescencia, los valores giran o se cuestionan respecto de preferencias, expectativas, aspiraciones y motivaciones de los adolescentes; su sentido de la vida y visión de la existencia, la valoración de la familia, la escuela, el trabajo, así como de instituciones, agentes y personas; la política y la identidad nacional; la esfera económica y los principios morales y religiosos, cuestionándose también conceptos como la libertad, igualdad, democracia o la justicia. Algunas investigaciones han concluido que se ha dado un cambio importante, desde principios de la década de los 80's, con relación a la familia, la patria y la religión, así como en lo político, en las creencias o prácticas religiosas, esto es una mayor permisividad y normas morales menos rígidas, presentándose una diferenciación marcada respecto de las zonas urbanas y rurales, los niveles de escolaridad y la edad. Así también se presentan sentimientos contradictorios de insatisfacción y frustración en relación con mejores niveles de bienestar, perdiéndose aprecio y credibilidad por estas instituciones como la familia, la escuela y el gobierno, por ejemplo, la educación tiende a ser la aspiración más generalizada, pero a la vez la expectativa menos cumplida.<sup>172</sup>

Consecuencia de estas contradicciones, en la actualidad bajo la globalización, se reconoce un sistema de diversas creencias en contraposición de un sistema tradicional de adoctrinamiento y aprendizaje, que da lugar a un relativismo legitimado que viven los jóvenes, debido al debilitamiento de ideas y concepciones introyectadas durante la infancia, que dan lugar a una variedad ética valorativa y de actitudes que plantea la no disposición de una referencia axiológica (valores universales), atemporal y universal, resolviendo sus inquietudes e interrogantes inmediatas generando una amalgama de creencias de validez contingente.<sup>173</sup>

La atención a los aspectos referidos en este capítulo, forma parte de las acciones coordinadas de política social, que deben de concurrir en la tarea de la prevención

---

<sup>172</sup> Cfr. Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud. *Jóvenes Mexicanos del Siglo XXI. Encuesta nacional de Juventud 2000*, Instituto Mexicano de la Juventud, SEP, México 2002, pp. 315-318.

<sup>173</sup> *Ibidem*, pp. 404-407.

social, y que sea congruente con la Política criminológica, que determine la actuación de instancias de control social formal que atienden la conducta de los menores que infringen la ley penal.<sup>174</sup>

---

<sup>174</sup> “La prevención del crimen no se puede alcanzar si sólo se hecha mano de medidas aisladas; es necesario, en cambio, entender que semejante tarea exige la modificación de condiciones sociales criminógenas, la adopción de una política criminal apoyada por certera política social, la introducción de sustitutivos penales y la acción coordinada desde diversos frentes... también es indispensable considerar... a) Fortalecimiento de la familia (es aquí donde mayormente cargan el acento los estudiosos del problema); b) amparo de niños sin hogar; c) control y educación en la familia y en la escuela; d) funcionamiento de “servicios directos”: organismos de ayuda social... e) acción de otros organismos: tribunales para menores, juntas para el bienestar de la infancia, entidades religiosas, sociedades de fines recreativos y organizaciones industriales y juveniles; y f) acción policial especializada”. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Artículo 18 Constitucional*, México, UNAM, 1967, pp. 88 y 89.



## CAPÍTULO III. EL MENOR EN EL SISTEMA PENAL

Para ubicar al menor en el sistema penal es importante atender diversos aspectos y conceptos, con el fin de evitar posibles confusiones que conllevan a una serie de planteamientos, muchas veces contrarios al espíritu de la Convención sobre los Derechos del Niño. Al respecto el maestro Sergio Correa García ha expresado que “el sistema penal o, si se prefiere, el control social del delito o de la desviación, puede considerarse como un producto cultural que tiene el cometido de definir la desviación, perseguirla, sancionarla y prevenirla, lo que implica una premisa central: la cultura que la define es la misma que pretende prevenirla y castigarla”.<sup>175</sup>

Bajo este contexto, es necesario analizar desde el concepto de sistema, entendiendo éste como el conjunto de elementos (órganos, medios, procedimientos, conocimientos, recursos) interrelacionados con un mismo propósito, para organizar una estructura funcional, por lo que cuando este conjunto de elementos no se interrelacionan debidamente existe una disfunción que produce inoperatividad.<sup>176</sup>

### III.1. ASPECTOS GENERALES

El sistema penal bajo el concepto de prevención no penal se conforma por diversos subsistemas con una normatividad específica, recursos humanos e infraestructura que permite desarrollar las actividades definidas para el cumplimiento de su objetivo. El Dr. García Ramírez señala que se ha desenvuelto en este siglo “el triple dato de la regulación penal: la Criminología que informa los Códigos; la Dogmática que los organiza y aplica; y la Política criminológica, que primero recoge las razones y los motivos y luego, con ellos y por ellos fija el horizonte de las normas. El conjunto sirve a la construcción de una justicia penal que corresponda a la función que se espera de ella; en eso reside su valor, que luego ha de medirse, por supuesto, poniendo cara a cara esa función –un instrumento- con los designios a los que se

---

<sup>175</sup> Cfr. CORREA GARCÍA, Sergio. “La Ciencia Penal en el Umbral del Siglo XXI”, Moreno Hernández, Moisés (comp.) *Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Penal, Los nuevos retos de la justicia penal frente a la criminalidad emergente*, Ed. Ius Poenale, México, 2001, p. 301.

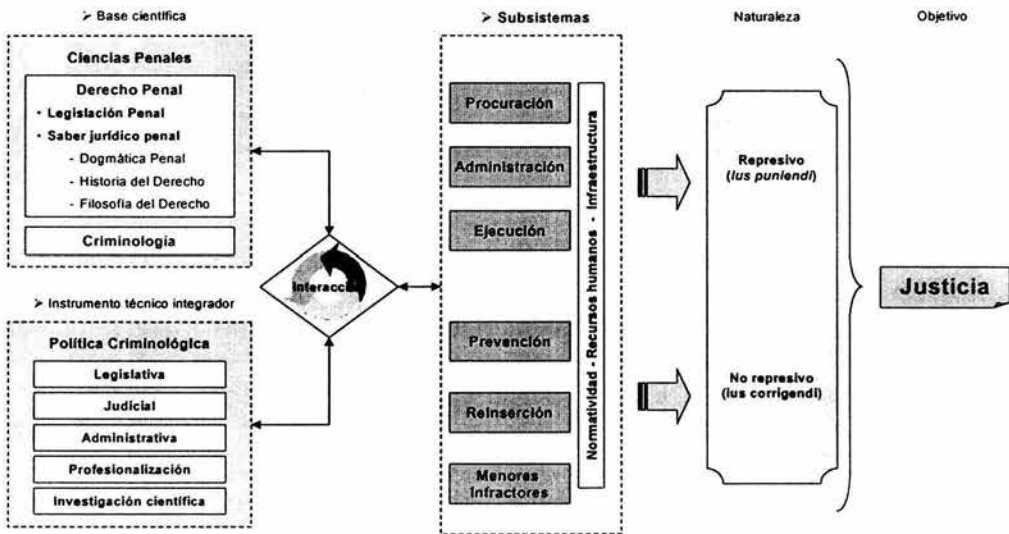
<sup>176</sup> Cfr. CÁCERES NIETO, Enrique. *Lenguaje y Derecho*, 2ª ed., México, Cámara de Diputados-LVIII Legislatura-UNAM, Colección “Nuestros derechos”, 2001, p. 35.

subordinan la vida social y el Estado de Derecho... El Derecho penal sin la Criminología es ciego, la Criminología sin el Derecho penal inútil".<sup>177</sup>

Así, en la conformación de cada subsistema (prevención, procuración, administración, ejecución, reinserción y menores infractores), se debe establecer una interrelación entre las ciencias penales<sup>178</sup> (Derecho penal y Criminología) que constituyen la base científica del sistema, para que la Política criminológica (legislativa, judicial, administrativa, de profesionalización y de investigación científica) se convierta en el instrumento que integra y da sentido a un sistema penal dinámico congruente con la realidad.

## Sistema Penal

(Instrumento de Control Social Formal del Delito)



Respecto de las ciencias penales, es importante precisar que por ciencia se entiende el conjunto de conocimientos ordenados, sistematizados, jerarquizados, verificables y generales, con un objeto de estudio bien determinado y un método de investigación propio. Bajo este contexto por ciencia penal debe entenderse el conjunto de

<sup>177</sup> Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. "Panorama de la Justicia penal", *Estudios Jurídicos*. Serie Doctrina Jurídica N° 30, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2000, p. 505.

<sup>178</sup> Cfr. ELBERT, Carlos Alberto. *Criminología Latinoamericana*, Universidad, Primera parte, Buenos Aires, Argentina, 1996, p. 34.

conocimientos normativos y fácticos en torno al delito y su reacción social formal e informal.

Como ciencia, el Derecho penal se entiende como el conjunto de conocimientos ordenados, sistematizados, jerarquizados, verificables y generales, cuyo objeto es el estudio, creación y aplicación de las normas jurídicas necesarias para regular la reacción del estado frente a las conductas delictivas (conformado éste tanto por la legislación penal como por el saber jurídico penal, o sea la doctrina). Ahora bien como técnica el concepto es el conjunto de normas jurídicas que regulan la reacción social formal punitiva frente a la conducta delictiva. Por otra parte la Criminología, se concibe como el conjunto de conocimientos que estudian las conductas antisociales de manera sintética, explicando sus causas naturales y culturales.

De tal manera que la interacción que opera entre los subsistemas y la base científica de las ciencias penales, se retroalimenta y proyecta bajo los diversos lineamientos que se establecen por medio de una Política criminológica integral.

### III.2. EL MENOR INFRACTOR

Por justicia se entiende el supremo ideal de dar a cada uno lo suyo, según el pensamiento de Justiniano, esto comprende, el recto proceder conforme al Derecho y a la razón; el concepto de justicia bajo el contexto penal implica, en el Estado moderno, la defensa social, lo que incluye la protección y la asistencia en el ámbito de la represión, en un marco de política social (humanización), la cual busca establecer un equilibrio entre el poder frente a quien comete una conducta reconocida como delito.<sup>179</sup> La eficacia de esta justicia penal se comprende entonces, como resultado de una estructura respetuosa de los derechos humanos así como tutelar de los bienes jurídicos reconocidos por el hombre para alcanzar la convivencia armónica.

Por lo anterior es necesario precisar el concepto de menor infractor dentro del sistema penal, conceptualizándolo como la persona menor de edad<sup>180</sup> (incapaz), que

---

<sup>179</sup> "Si de veras queremos construir la justicia penal a la imagen y semejanza de nuestras razones, la construcción debe comenzar en otra parte, donde se halla el material y de los castigos. La utopía penal debe comenzar por ser una utopía social". GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. "Panorama de la justicia penal", Instituto de Investigaciones Jurídicas. *La ciencia del Derecho durante el siglo XX, Serie G "Estudios Doctrinales"* N° 198, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1998, p. 757.

<sup>180</sup> "Menor. Latín *minor*. Persona en estado de minoridad. Minoría por oposición a mayoría, escasez de años que, en los términos de la ley, impiden que una persona sea considerada plenamente capaz o

infringe<sup>181</sup> la ley penal y al cual se le considera con capacidad dentro de ésta, para ello (edad mínima), dentro de un contexto de derechos específicos de la niñez. Este espíritu claramente se observa cuando en la Convención sobre los Derechos del Niño se señalan dos preceptos para la atención de este grupo de niños, situación que se retoma también en la ley reglamentaria del artículo 4º constitucional (Ley para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes) en un capítulo especial: sobre el Derecho al debido proceso en caso de infracción a la ley penal.

Lo anterior se reafirma con el punto de vista expresado por Héctor Campos Padilla y Maribel Lozano Cortés cuando manifiestan que “No se pretende anular la visión que los especialistas tienen sobre los niños y los adolescentes infractores, sino reconocer el punto de vista de los menores reclusos. Se parte del hecho de que todas las perspectivas son importantes”.<sup>182</sup>

En este sentido cuando se habla del menor como una persona incapaz, es necesario reafirmar que justo esta característica es lo que lo hace diferente al adulto en el plano jurídico, no sólo en el ámbito civil sino también en el penal y en cualquier otro como lo menciona Hugo D’Antonio.<sup>183</sup> “La condición básica de incapacidad en que se encuentran los menores de edad constituye una manifestación liminar y trascendente de la protección jurídica a la que son acreedores en razón de su insuficiente desarrollo psíquico y físico... En el ámbito de la conducta desviada minoril corresponde referirse a la incapacidad genérica del menor como elemento protectorio que produce sus efectos en tales situaciones para oportunamente y en su caso, aplicar

responsable”. CAPITANT, Henri. *Vocabulario Jurídico*, Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1973, pp. 371 y 375.

<sup>181</sup> “Derivado de fracción, tomado del latín tardío *fractio-onis*, <acción de romper>”. COROMINAS, Joan. *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*, 3ª ed., Madrid, España, Gredos, 1976, p. 279. “Infracción. Trasgresión, violación o quebrantamiento de alguna ley, pacto o tratado. Toda persona es responsable de la infracción de las leyes”. ESCRICHE, Joaquín. *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Imprenta de la Vda. De Ch. Bouret, Paris-México, 1925, p. 869.

<sup>182</sup> CAMPOS PADILLA, Héctor y LOZANO CORTÉS, Maribel. “El menor: sujeto olvidado de la justicia de menores”, *Revista Intercriminis*, México, INACIPE-PGR, Segunda época N° 4, octubre-diciembre, 2002, p. 142.

<sup>183</sup> Cfr. D’ANTONIO, Daniel Hugo. *El Menor ante el Delito*, 2ª ed., Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1992, pp. 8 y 10. Constituye una premisa insoslayable, en consecuencia detenerse en el estudio de dicha incapacidad y procurar delimitar su verdadera extensión... Existe un importante sector de la doctrina que limita el concepto de capacidad al campo de los actos lícitos, excluyendo la posibilidad de su extensión al ámbito de los actos ilícitos... La tesis opuesta a la cual nos adherimos otorga amplios alcances conceptuales a la capacidad, incluyendo los actos ilícitos... El acierto en esta posición radica en la posibilidad jurídica de distinguir, por su esencia, entre aquellos actos que dan origen, modifican o extinguen relaciones jurídicas lícitas de los que acarrearán igual resultado en el campo de lo ilícito.

el tratamiento adecuado en función de la problemática que presente el supuesto, insistiendo en que la incapacidad trasciende la órbita de las relaciones civiles, y que siendo una institución del derecho de menores, se dirige al sujeto de él y lo comprende en sus distintas relaciones jurídicas.”

Por lo que la incapacidad no debe reconocerse exclusivamente en el ámbito civil, sino que el carácter del acto resulta de cualquiera de las ramas del Derecho,<sup>184</sup> como se desprende en el esquema que refleja que existe una capacidad genérica que puede ser para actos lícitos o actos ilícitos; en los primeros existe la capacidad de goce para toda persona, de donde se desprende la capacidad de ejercicio únicamente para los adultos y los menores emancipados, y una incapacidad de ejercicio para los enfermos mentales y los menores no emancipados. Por otra parte de la capacidad antijurídica deriva la capacidad de ser sancionado, tanto para adultos como para menores, con una capacidad de pena para los adultos y se considera también la necesidad de incluir a menores con ciertos perfiles que debe fijar la ley, para considerarlos con una responsabilidad condicionada,<sup>185</sup> y una incapacidad de pena para los inimputables y para los menores,<sup>186</sup> con capacidad de ser sujetos a medidas de seguridad, que como la ley lo indica, son las medidas tutelares para menores citadas en el artículo 24 del Código Penal Federal. Lo anterior, en virtud de reconocer que la especificidad de la materia radica, no en una inimputabilidad ficticia para todo menor de 18 años, sino

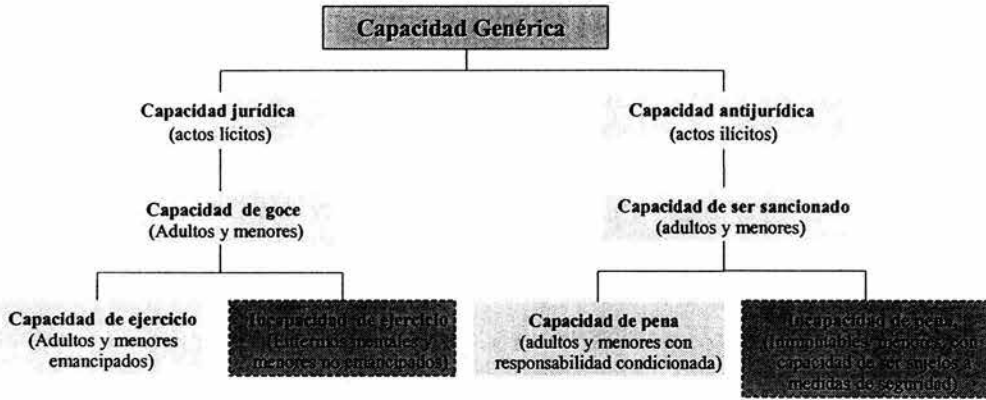
---

<sup>184</sup> Insistimos acerca de la necesidad de excluir definitivamente la aplicación de instituciones típicamente penales a la realidad minoril de la conducta desviada, debiendo recurrirse a lo que en realidad otorga debida respuesta, como ocurre con la incapacidad como elemento protectorio de natural vigencia en dicho ámbito. La condición básica de la incapacidad del menor de edad reviste carácter genérico y sus connotaciones protectorias se extienden a las distintas esferas de actuación del menor. *Ibidem*, p. 15.

<sup>185</sup> “Ley para el tratamiento de Menores Infractores del Estado de Campeche. Decreto N° 122, publicado en el Periódico Oficial de Campeche, el 12 de julio de 1993. Artículo 6... Cuando el infractor sea mayor de 16 años y la conducta que se le atribuya configure reincidencia o ilícito cuya sanción sea de pena corporal cuyo término medio aritmético exceda de 5 años, la competencia recaerá en el Juez del Ramo Penal aplicable. En este caso el infractor, desde su detención, será recluido en el Centro de Readaptación Social, en sección especial para menores de 18 años en la que permanecerá hasta que alcance la mayoría de edad, momento en el cual se le trasladará a la sección de adultos. La penalidad aplicable en este caso será la que determine la Ley Penal para el correspondiente ilícito, con la salvedad de que su margen superior se reducirá en dos tercios del fijado por aquélla”. VILLANUEVA CASTILLEJA, Ruth. *et. al.* (Comp.), *Compilación jurídica del menor infractor en México*, Consejo de Menores, SG, Serie Antologías, Vol. III, México, 1998, p. 87.

<sup>186</sup> “Nos inclinamos a creer que, independientemente de que haya menores imputables o inimputables, lo cierto es que hasta los 18 años operan causas personales de exclusión y de atenuación de las penas que están establecidas por razones de política criminal y que nada tienen que ver con el delito y sus categorías, o sea, que se trata de un problema de punibilidad y no de capacidad de culpabilidad” ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Circunvención o abuso de menores e incapaces*, Ediar, Argentina, 1996, p. 79.

en la incapacidad de pena que se deriva de la condición específica del propio menor a quien no se le reconoce una responsabilidad penal, sino social, lo que le da su propia característica diferenciada.



### III.2.1. ANTECEDENTES, INSTITUCIONES Y NORMATIVIDAD

El primer tribunal de menores propiamente se fundó en 1899, en la ciudad de Chicago, en Estados Unidos de América, extendiéndose posteriormente a otros estados, después a Europa y el resto del mundo. En Europa los primeros tribunales para menores se crearon en Portugal, en 1911 y en Bélgica en 1912. No obstante lo anterior, desde el Derecho romano se percibió una distinción de aquéllos con un régimen particular en el cual los infantes menores (*minor infantia*), impúberes menores de 7 años, eran reputados faltos de discernimiento y con incapacidad absoluta de obrar; los infantes mayores (*maior infantia*), impúberes de 7 a 14 años, con incapacidad relativa de obrar; y los púberes (*minores viginti quinque annis*, desde una *lex Plaetoria* dictada 200 años a.C.) con capacidad de obrar siendo *sui iuris* pero con curador especial.<sup>187</sup> Es la distinción que en lo esencial mantuvo la legislación hispánica, y que después se incorpora al Código Civil.

En México también desde la época precolombina, se llevó a cabo una diferenciación para los infantes hasta los 10 años como excluyentes de responsabilidad penal, fijándose un límite para los 15 años de edad como atenuante de la penalidad, de igual manera continuó esta diferenciación en la época de la colonia tanto en las Leyes de Indias como en las Siete Partidas de Alfonso X, posteriormente en el México

<sup>187</sup> “Lo anterior motivó que se les diesen ciertas protecciones contra aquéllos que quisiesen aprovecharse de ellos, imponiendo incluso sanciones penales al culpable”. HUBER OLEA, Francisco José, *op. cit.*, nota 1, p. 401.



independiente se funda la Casa de Tecpa de Santiago conocida como Colegio Correccional de San Antonio, institución exclusiva para menores de 16 años. La Ley de Montes fue el primer ordenamiento que en nuestro país se promulgó en la materia de menores, excluyéndose de la responsabilidad penal a los menores de diez años y estableciéndose para los menores entre diez y dieciocho medidas de tipo correccional.

El Código penal de 1871 recogió los postulados de la escuela clásica del Derecho penal en su artículo 34 que a la letra decía “Las circunstancias que excluyen la responsabilidad criminal o por la infracción de las leyes penales son: ... V. Ser menor de nueve años. VI. Ser mayor de nueve años y menor de catorce al cometer el delito, si el acusador no probare que el acusado obró con el discernimiento necesario para conocer la ilicitud a la infracción”. Como se observa en ese ordenamiento “se estableció entonces como bases para definir la responsabilidad de los menores, la edad de discernimiento, declarando al menor de nueve años con presunción de inatacable de responsabilidad, al comprendido entre los nueve y catorce en situación dudosa que aclararía el examen pericial, y el de catorce a dieciocho con discernimiento ante la ley, con presunción plena”.<sup>188</sup>

Posteriormente, siguiendo la tendencia dada en Nueva York, en 1908, se presenta la propuesta en el Distrito Federal, de la creación de jueces paternas quienes estarían exclusivamente destinados a conocer de los actos ilegales cometidos por los menores, proponiendo abandonar el criterio del discernimiento y que el menor de dieciocho años quedara fuera del Código Penal, se investigara el ambiente del menor, su situación escolar y su entorno familiar, estableciendo también medidas de libertad vigilada, otorgando poca importancia al hecho ilícito en sí mismo,<sup>189</sup> más sin embargo, como consecuencia de los disturbios de la revolución mexicana el dictamen correspondiente se analiza hasta 1912, no siendo aceptado, por lo que el proyecto del Código Penal continuó con el criterio del discernimiento con la aplicación de penas atenuadas.

En 1921, durante el primer Congreso del Niño, se discute la necesidad de crear instituciones para menores, siendo en 1923, como consecuencia de los trabajos del Congreso Nacional de Criminología, que se crea el primer Tribunal para Menores en San Luis Potosí.

---

<sup>188</sup> Cfr. CENICEROS, José Ángel y GARRIDO, Luis. *La delincuencia infantil en México*, 3ª ed., México, Botas, 1936, p. 17.

<sup>189</sup> Cfr. SOLÍS QUIROGA, Héctor. “Historia de los Tribunales para Menores”, *Revista Criminalia*, Octubre de 1962, pp. 618 y 619.

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

En 1928, se expidió la Ley sobre Previsión Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal y Territorios, conocida como la Ley Villa Michel, que dejaba a los menores de 15 años fuera del Código Penal, para canalizarlos al tribunal, así como también se canalizaban a los niños vagos, indisciplinados y menesterosos.

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

“En dicho sentido, se postula la necesidad de medidas en lugar de penas, -calificadas estas últimas como estériles y aún nocivas- que restituyeran el equilibrio social y pusieran a los menores a salvo de problemas. Pocos meses después de la Ley Villa Michel, se expidió el primer Reglamento de los Tribunales para Menores del Distrito Federal, disposición vanguardista, que disponía la observación previa del menor antes de resolver su situación”.<sup>190</sup>

En 1929, se expidió el Reglamento de Calificación de los Infractores Menores de Edad en el Distrito Federal, que dio origen al Tribunal Administrativo para Menores, mismo que quedó integrado por tres jueces, un médico, un maestro y un abogado que intervinieron en la creación del tribunal, conociendo los asuntos de manera colegiada, ya que se integraban en salas, conformadas por estas diferentes especialidades.

El año de 1936, fue especialmente fructífero en materia de menores, ya que se creó la Comisión Instaladora de los Tribunales para Menores con atribuciones para emitir directrices a nivel nacional en cuanto a legislación, construcción de edificios, calidad de personal y hasta aspectos presupuestales, fundándose tribunales de menores en diversas entidades federativas.

En 1941, se expidió la Ley Orgánica y Normativa de Procedimiento de los Tribunales para Menores y sus instituciones auxiliares en el Distrito y Territorios Federales. Este

---

<sup>190</sup> Cfr. SOLÍS QUIROGA, Héctor, *Justicia de Menores*, Porrúa, México, 1986, p. 34.

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

De la Ley Villa Michel, a la ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal que entró en vigor en septiembre de 1974, hay casi 50 años de justicia minoril, años en los cuales se pudo unificar y trabajar fuertemente en el aspecto de fortalecer el área de justicia de menores, y atender de manera específica la situación de la minoría de edad. Cabe decir que durante este período se registraron importantes aportes, en esta materia, y además existieron muchas figuras novedosas.

La justicia de menores a través del tiempo ha ido adquiriendo un lugar especial, la cual necesita de estructura legal, material y personal para poder conformarse como un sistema integral, congruente con una filosofía de protección a la niñez.

Hablar de menores infractores conlleva a aceptar un derecho especializado, en el cual deben hacerse todos los esfuerzos para que se comprenda así. “La justicia sigue siendo hoy en día dar a cada quien lo suyo, pero a diferencia de aquella vieja justicia con vendas... la de ahora, sobre todo la que se dirige a los infractores... a los menores... debe ser y es una justicia develada, una justicia que mira, que oye, que valora, que conmueve, que pondera, que requiere”<sup>191</sup>.

Es cierto que el México de hoy enfrenta nuevos retos y requiere por lo tanto de nuevas perspectivas, los cambios se han ido sucediendo y en ningún ámbito se debe permanecer estático. En materia de justicia de menores esto ha sido particularmente notorio y de aquellos tribunales para menores, a los consejos tutelares y a los consejos de menores que hoy en día funcionan, existen grandes diferencias. La ley de la materia actual, se creó hace más de diez años en la cual el espíritu de esta justicia se modifica substancialmente, y por eso es necesario el análisis para observar su desarrollo, problemas de aplicación, aciertos, etc. Lo anterior en el marco de la normatividad nacional e internacional, que ha privilegiado el interés supremo del menor, salvaguardando en todo momento el respeto a sus derechos, debe analizarse sobre los diferentes preceptos que fundamentan y establecen las pautas sobre las cuales debe erigirse el sistema de justicia de menores infractores en México.

El artículo 18 constitucional, es el numeral que menciona a los menores infractores, al referir en su párrafo cuarto: “La Federación y los gobiernos de los Estados, establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.”

---

<sup>191</sup> Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Manual de Prisiones*, Porrúa, México, 1994, p. 639.

Los antecedentes de la actual Constitución datan del 5 de febrero de 1917, en donde el contenido del referido artículo era “Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El lugar de ésta será distinto y estará completamente separado del que se destinare para la extinción de las penas.

Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal -colonias penitenciarias o presidios- sobre la base del trabajo como medio de regeneración”.

Los antecedentes que dieron origen a esta redacción lo constituyeron la iniciativa del Proyecto Constitucional del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista presentada por Venustiano Carranza, el día 6 de diciembre de 1916 (Período Único), misma que fue turnada a la Comisión Encargada de las Reformas a la Constitución y a la de Corrección de Estilo, habiéndose llevado a cabo la primera lectura en comisiones el 25 de diciembre de 1916, aprobándose por 155 votos, el 3 de enero de 1917. La Comisión de Corrección de Estilo presentó modificaciones al presente artículo constitucional con fecha 27 de enero de 1917. Este artículo formó parte del Título Primero, Sección I, denominado "De las Garantías Individuales".<sup>192</sup>

Posteriormente la primera reforma fue presentada por el Ejecutivo el 2 de octubre de 1964, en el Primer Período Ordinario, en donde se proponía que las mujeres compurgaran sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres. Los gobernadores de los Estados podrían celebrar con la Federación convenios de carácter general y se establecieran instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores, habiéndose llevado a cabo la primera lectura en comisiones el 13 de octubre de 1964, y la segunda el 30 de octubre de 1964. Posteriormente el 3 y el 6 de noviembre de 1964, se presenta nuevo dictamen de la 1a. y 2a. lectura, respectivamente, aprobado por unanimidad de 163 votos, pasa al Senado y posteriormente el dictamen proyecto de declaratoria fue aprobado por 165 votos, pasando al Ejecutivo, publicándose el 23 de febrero de 1965, de la siguiente manera: “Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres

---

<sup>192</sup> Cfr. *Página electrónica del Poder Legislativo Federal*. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns>. Reformas a la Constitución, Artículo 18. México, 2003.

compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Los Gobiernos de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores”.<sup>193</sup>

Este artículo fue reformado en dos ocasiones (febrero de 1977 y agosto de 2001), pero en virtud de que el tema de dichas reformas no afectó al párrafo referente a los menores infractores, no se incluyen más antecedentes sobre las mismas.

Respecto de las reformas de 1964-1965, en donde por primera vez constitucionalmente se hace referencia al menor infractor, es necesario resaltar la motivación que dio origen a esta importante inclusión, misma que se comprende al observar el voto particular presentado por los Diputados del Partido Acción Nacional, licenciados Guillermo Ruiz Vázquez, Felipe Gómez Mont y Adolfo Christlieb Ibarrola, sugiriendo la siguiente redacción “Los menores de edad... que contravengan preceptos de una ley penal, serán mantenidos en establecimientos distintos a los destinados a procesados o sentenciados, en la situación jurídica que les corresponda conforme a resolución de la autoridad judicial competente”. Sin embargo fue en el segundo dictamen donde el texto se modificó expresándose con el texto actual, mismo que no ofrece dudas en cuanto a que consagra una garantía a favor de los menores infractores.<sup>194</sup>

Posteriormente las comisiones senatoriales recibieron con beneplácito la mencionada adición, recordando el camino transitado a partir de la ejecutoria del menor Ezequiel Castañeda, en la jurisprudencia mexicana, en donde se señala que el Estado actuó en

---

<sup>193</sup> *Idem.*

<sup>194</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *op. cit.*, nota 174, pp. 95-96. “La comisión Dictaminadora recogió, como ya dije, aquella propuesta de Acción Nacional, pero la modificó sustancialmente; la acomodó a los principios, las creencias, los valores de la justicia; destinada a los menores, según la idea que aún sostenía a este respecto el Estado mexicano en una versión característica del Estado social, el estado de bienestar... En la Cámara de diputados se enfrentaron, pues, las dos posiciones y prevaleció la de orientación tutelar”. *Cfr.* GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *op. cit.*, nota 177, p. 973.

el desempeño de una misión social, al desarrollar una acción educativa y correccional de los menores.<sup>195</sup>

De igual manera las comisiones expresaron la necesidad de promover mayor atención al estudio e investigación de este tema dada su trascendencia, sin embargo a más de 30 años de su inclusión, no ha existido modificación alguna. No obstante que, como lo expresa el doctor Sergio García Ramírez “en 1965 se estatuyó la autonomía del tema de menores infractores. Estos pasaron a ser sujetos del sistema constitucional, bajo un texto que no se ha modificado, pero hoy se interpreta –supuestamente- en forma distinta de la que ayer prevaleció. En el curso de 30 años, las mismas palabras pasaron a tener significado diferente”.<sup>196</sup>

Bajo estos antecedentes históricos, dentro de los cuales se encuentran claramente el espíritu del constituyente, centrado en un sistema especial para atender al menor –de edad- infractor, queda claro la diferencia con el Derecho penal de adultos, ya que si se hubiera querido referir solamente a establecimientos penales para menores, los debates no se hubieran dado en el sentido en que se presentaron, atendiendo al fondo de lo que debe entenderse por una garantía a favor de los menores infractores.<sup>197</sup>

Por otra parte, es importante resaltar la frase del texto actual “el establecimiento de instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores”, en virtud de que han existido confusiones con los términos instituciones y tratamiento, al utilizar al primero, como sinónimo de edificios, inmuebles, establecimientos, etc., y al segundo al limitarlo exclusivamente a la medida terapéutica.

Institución proviene del vocablo latino *institutionis* y hereda de éste, gran parte de su significado, edificar, organizar, instruir y educar. También se recogen, al respecto, diversas acepciones de *institutum*, como propósito, finalidad, materia, plan, forma de vida, ideas establecidas. Estos significados han de determinar por mucho, los usos modernos de “institución”.

---

<sup>195</sup> “Ejecutoria dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo del Amparo promovido a favor del menor Castañeda, por su detención en el Tribunal para Menores”. CENICEROS, José Ángel y GARRIDO, Luis. *op. cit.*, nota 188, p. 323.

<sup>196</sup> Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. “Jurisdicción y enjuiciamiento de menores”, *op. cit.*, nota 51, p. 204.

<sup>197</sup> Si el legislador sólo hubiera querido instituir cárceles para niños, tal vez hubiera agregado una mención en el segundo párrafo, hasta integrar el elenco de los reclusos: hombre mujeres y menores de edad, todos ellos subordinados al propósito de “readaptación social” sin necesidad de una redundante invocación del tratamiento. *Idem*.



No hay que olvidar que los jurisconsultos romanos entendieron por instituciones los principios de la disciplina jurídica, así llamaron instituciones también a los fundamentos del Derecho. (Instituciones de Gayo, de Justiniano, etc.)

Hoy en día se define de la siguiente manera: Establecimiento o función de una cosa, leyes fundamentales de un Estado, nación o sociedad. Esto requiere entonces tanto de organización como de un procedimiento, todo ello implica como consecuencia lógica una idea compartida, una forma social relativamente duradera, que presupone una organización como ya se dijo, una autoridad y un procedimiento.<sup>198</sup>

Por otra parte, de los debates no se desprende en ningún momento que el concepto de tratamiento vaya enfocado a la fase de ejecución, sino por el contrario, se le da una acepción mucho más general retomando la afirmación del diputado Gómez Mont quien señaló que la garantía de los menores en la forma que quedó redactada es sumamente amplia surgiendo la réplica a cargo de Vista Altamirano, quien señaló que “la forma en que se propone la redacción del artículo 18 consigna ahora algo que no lo habían hecho antes, como es que los menores infractores sean tratados en instituciones especiales y esto implica, señores diputados, un avance grandioso en la política criminal en México”.<sup>199</sup>

Luego entonces la fundamentación constitucional para la atención del menor infractor, comprende tanto los aspectos de procuración, de administración como de ejecución en su artículo 18. Así pues, bajo este contexto, hay que entender el espíritu de nuestra legislación, en donde, para que se dé el tratamiento que se precisa, se requiere mucho más que edificios, se necesita de estas instituciones jurídicas especiales, que orienten la acción del Estado con respecto de los menores infractores.

En el año de 1974, se cristalizan los esfuerzos de muchos años con la publicación de la Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores en el Distrito Federal, parteaguas jurídico en la instauración de un régimen especializado, que recoge el espíritu de la Constitución y que sirve de guía para la normatividad local en la materia en toda la República Mexicana.

---

<sup>198</sup> Al respecto dice Sergio García Ramírez: “En este concepto quedan abarcados los organismos llamados a conocer y resolver; las instituciones sustantivas, que regulan el contenido de las infracciones atribuibles a los menores y las consecuencias legales de aquéllos; las instituciones adjetivas, esto es, los procedimientos dirigidos a la adopción de resoluciones; y las instituciones ejecutivas, o sea, las reglas de ejecución y los medios para este efecto: a veces verdaderos establecimientos, pero en la mayoría de los casos el propio hogar del joven, o un hogar sustituto, a los que no podríamos determinar establecimientos en el sentido penitenciario de la expresión” GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Itinerario de la Pena*. Ed. Córdoba, Argentina, Serie Opúsculos de Derecho penal y Criminología, N° 81, 1999, p. 84.

<sup>199</sup> Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *op. cit.*, nota 174, p. 18.

Otro hecho necesariamente significativo, fue la promulgación, el 17 de diciembre de 1991, de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en virtud de que con esta normatividad se pretendió garantizar un sistema de justicia para los menores que violan la ley penal, y dar respuesta a las tendencias mundiales e instrumentos de Derecho internacional vigentes bajo una interpretación que no ha enfatizado específicamente el espíritu de una justicia diferenciada.

En la exposición de motivos de la Ley para el Tratamiento de Menores, se hace mención a la necesidad de modernizar tanto los instrumentos jurídicos como los medios para la readaptación, considerando que “la evolución de la sociedad ha hecho que sean nuevos los factores que provocan las conductas antisociales de los menores” afirmándose también que la ley en comento, cumple con los compromisos de México en el ámbito internacional para “la implantación de una justicia congruente con los más adelantados principios que conforme a los avances de la ciencia y del humanismo deben imperar. Se da a los menores la calidad de sujetos de derecho, abandonando paternalismos infructuosos, buscando tanto la adaptación social de éstos como la protección de sus derechos”; situación que a la luz del análisis histórico, normativo y de las características específicas que a los menores se les ha reconocido a través de diversas sociedades y épocas, resulta inexacta,<sup>200</sup> toda vez que al menor se le reconoce, como se ha apuntado anteriormente, una capacidad jurídica desde su nacimiento, y aún antes, lo que lo ubica, desde entonces, como sujeto titular de derechos, y por otra parte es conveniente resaltar también que entre las problemáticas principales que originan desviaciones en la conducta de los menores, se encuentran aquéllas que responden a factores ligados a educación, desarrollo, justicia social, etc., los cuales han sido constantes en todas la épocas, y lo primordial es incidir sobre ellos atendiendo a su calidad específica de menor.

Así, en este ordenamiento se observan elementos tales como la incorporación de garantías procesales: como la presunción de inocencia, el derecho a la defensa, a la información, abstenerse de declarar y de declarar en su contra, etc.; y por otra parte en contrasentido con un espíritu de Derecho especial se remite a la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Penales; la participación solamente a nivel

---

<sup>200</sup> “La calidad de sujetos de derechos que se afirma se da a los menores en esta ley, ya ha sido reconocida desde el siglo XVII. ‘En el curso del siglo XVII cuando, bajo el influjo ideológico del individualismo iusnaturalista, se hizo coincidir el status *hominis naturalis* y el status *hominis civilis*, esto es, la noción del hombre como dato ‘natural’ con la noción de ‘persona’ o sujeto como dato jurídico, sosteniéndose que todo hombre sería portador de derechos subjetivos...’, como es el caso de los menores de edad que poseen todos los atributos de la personalidad jurídica”. CARPINTERO BENÍTEZ, FRANCISCO. *Historia del Derecho Natural*, México, Universidad Autónoma de México, 1999, p. 275.

pericial de un Comité Técnico Interdisciplinario<sup>201</sup> entre otros aspectos. De tal forma que con base en este ordenamiento la posición del menor frente a la ley cambió, bajo la intervención del Estado con un carácter punitivo,<sup>202</sup> por lo que hoy en día se pide de manera muy insistente su reincorporación al Derecho penal de adultos, pero de manera ambivalente se sostiene también el interés superior del menor que como ha quedado establecido debe de priorizarse tanto por los padres, por la sociedad y por el Estado, quienes tienen el deber de propiciar el respeto a la dignidad de la niñez.

Por otra parte en abril de 2000, se sometió a dictamen la iniciativa de Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, presentada por diputadas y senadoras de los grupos parlamentarios de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, al pleno de la

---

<sup>201</sup> “Respecto a estos elementos que caracterizan al ordenamiento vigente de 1991, el Dr. García Ramírez apunta: «En una de tantas manifestaciones de esta decisión penalizadora, dispuso que aquéllos quedaron constituidos solamente por licenciados en Derecho. De regreso al pasado, los antiguos integrantes médicos, psicólogos o maestros volvieron a ocupar, como en las jurisdicciones ordinarias, el sitio del perito: auxiliares de la función jurisdiccional, no titulares de ésta. En consecuencia, participan en el estudio clínico, pero no conducen la instrucción; formulan los dictámenes, pero no las ponencias; responden a las preguntas de los juzgadores, pero no deliberan con ellos y finalmente se retiran de la sala en silencio cuando llega el momento de dictar sentencia, en la que tampoco intervienen. No hay duda sobre la necesidad de acreditar a los menores garantías de enjuiciamiento, que preserven la seguridad jurídica y la justicia. Pero tampoco debería haberla sobre la impertinencia de entender que estos infractores, sustraídos de la acción punitiva ordinaria del Estado, deben regresar a ella, a título de adultos de escasa talla, y de que sus tribunales y procedimientos deben remedar exactamente la figura y el estrépito de la corte y los procesos penales». GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *op. cit.*, nota 51, pp. 209, 210.

<sup>202</sup> “Con la ley antes referida se legitima la aplicación de las leyes penales federales y del Distrito Federal, así como los respectivos Códigos de Procedimientos Penales (artículo 128, que son exclusivos para adultos, pero que se les atribuyen a los menores de edad; esto es a los que la “doctrina” ha considerado siempre como inimputables, y, por lo tanto, habían estado fuera del alcance del Derecho penal sustantivo o procesal, así, la nueva ley viola el artículo 40.3.b de la Convención sobre los Derechos del Niño, al darle a la justicia de menores un carácter penal y de procedimiento penal ante una autoridad administrativa. Estos códigos fueron hechos para adultos, en función de una presunta madurez y de capacidad de razón, y toman como sujeto atribuible de una responsabilidad penal a un hombre o a una mujer mayor de 18 años, que tiene más fuerza para resistir la privación de la libertad y afrontar la presión de un procedimiento penal...de ahí que la Ley para el procedimiento de menores infractores se enmarca en un modelo dogmático penal, hecho para adultos y no en una estructura teórica pensada para menores infractores, lo cual constituye un atropello a los principios generales de técnica y sistemática jurídicas, además de violar la misma Convención sobre los Derechos del Niño que ahora forma parte de la constitucionalidad mexicana”. SÁNCHEZ SANDOVAL, S. Augusto y GONZÁLEZ VIDAURRI, Alicia. CNDH (coord.) “Algunos aspectos contra la constitucionalidad de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal”, *Los menores ante el sistema de justicia. Documentos de análisis y propuesta*, México, CNDH, 1995, pp. 14 y 15.

Cámara de Diputados, la cual fue turnada a la Comisión de Justicia para efectos de su estudio y dictamen respectivo.

El contenido de este ordenamiento, se afirma,<sup>203</sup> reglamenta el artículo 4º constitucional y pretende se cumpla la Convención sobre los Derechos del Niño, propiciando la protección integral de los menores, permitiéndoles el goce pleno de sus derechos como seres humanos, concibiendo a la niñez como un período de una amplia y profunda actividad que lleva a la edad adulta y que, por tanto, es de importancia fundamental en el desarrollo del ser humano. Esta concepción lleva a considerar prioritaria la protección de ese proceso de desarrollo, a fin de que niñas, niños y adolescentes alcancen la adultez con éxito; se plantea el principio del interés superior de la infancia, el cual implica que las políticas, las acciones y la toma de decisiones relacionadas con este período de la vida tienen que darse de tal manera que, en primer término, y antes de cualquier consideración, se busque el beneficio directo del infante y el adolescente, elevando el interés superior del niño al carácter de norma fundamental, con un papel jurídico definido que se debe proyectar, más allá del ordenamiento jurídico, a las políticas públicas y consolidar el desarrollo de una cultura más igualitaria y respetuosa de los derechos de todas las personas. Así el interés superior de la infancia es tratado como una limitante del ejercicio abusivo de cualquiera de los derechos de los adultos y va acompañado del principio de la tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales. Se reconoce que “Los derechos humanos son inherentes por igual a todas las personas; sin embargo, hay casos en que, por razón de sus circunstancias y sus características, ciertas personas pertenecientes a un grupo determinado no ejercen en condiciones de igualdad esos derechos y viven en un estado de desigualdad real. Es a propósito de esos casos que se reivindican los derechos humanos como derechos de las personas pertenecientes a un grupo determinado en este caso el de niñas, niños y adolescentes y que han de tomarse las medidas necesarias para que los ejerzan... Es su falta de madurez, tanto física como intelectual, la que coloca a niñas, niños y adolescentes en tal posición de riesgo que es necesario protegerlos en todos los ámbitos de su vida... Por ello, no es sólo la familia la que debe tomar medidas para cuidarlos; la sociedad

---

<sup>203</sup> *Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, México. Artículo 1. La presente ley se fundamenta en el párrafo sexto del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en toda la República Mexicana y tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de su competencia, podrán expedir las normas legales y tomarán las medidas administrativas necesarias a efecto de dar cumplimiento a esta ley.

entera debe comprometerse a hacerlo; éste es el punto medular de toda la teoría de los derechos humanos de la infancia.”<sup>204</sup>

Bajo este contexto, este ordenamiento, en sus primeros cinco numerales precisa que el mismo tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución; establece que son niñas y niños las personas de hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos a fin de asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que conlleva la necesidad de procurar oportunidades de condiciones adecuadas para su formación física, mental, emocional, social y moral en condiciones de igualdad, atendiendo siempre al interés supremo y su calidad de menores.

Respecto a los menores infractores, refiere a aquéllos que infringen la ley penal, señalando la observancia de garantías procesales, en los procedimientos que se instruyan con motivo de esa infracción, de conformidad con nuestra ley fundamental y los Tratados suscritos por nuestro país, en los términos del artículo 133 Constitucional, de tal forma que se respete el principio de legalidad, que la privación de la libertad sea aplicada como último recurso, durante el período más breve posible, atendiendo al principio del interés superior de la infancia, que el tratamiento sea distinto al de los adultos, previendo la creación de instituciones y autoridades especializadas, considerando la importancia de promover adaptación y función constructiva en la sociedad. Lo anterior no significa que la justicia relativa a los menores infractores deba de ser necesariamente punitiva, así como que el Derecho tutelar deba necesariamente entenderse como violatorio de los derechos de los menores.

Punto importante también de resaltar es el mencionado en el artículo 45 que expresa que a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 44, las normas establecerán las bases para asegurar a niñas, niños y adolescentes, entre otras las siguientes: “Que de aquellos adolescentes que infrinjan la ley penal, su tratamiento o internamiento sea distinto al de los adultos y consecuentemente se encuentren internados en lugares diferentes de éstos. Para ello se crearán instituciones especializadas para su tratamiento e internamiento...; se promoverán códigos o leyes en los que se establecerán procedimientos y crearán instituciones y autoridades especializadas para el tratamiento de quienes se alegue han infringido las leyes

---

<sup>204</sup> Página electrónica del Poder Legislativo Federal. *Diario de Debates, LVII Legislatura*. México, 2003, <http://www.cddhcu.gob.mx> Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.



penales. Entre esas acciones se establecerán Ministerios Públicos y Jueces Especializados.”

Por otra parte las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores, señalan en la primera parte sobre los principios generales en el punto 1.4, que: “La justicia de menores se ha de concebir como una parte integrante del proceso de desarrollo nacional de cada país y deberá administrarse en el marco general de justicia social para todos los menores, de manera que contribuya a la protección de los jóvenes y al mantenimiento del orden pacífico de la sociedad”, lo que significa una definición de la justicia de menores como parte integrante de la justicia social.<sup>205</sup>

En concordancia con estas disposiciones las Reglas de Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad, señalan que “Preocupada por el hecho de que muchos sistemas no establecen una diferenciación entre adultos y menores en las distintas fases de la administración de justicia y, en consecuencia, los menores están detenidos en prisiones y centros junto con los adultos: 1. Afirma que la reclusión de un menor en un establecimiento debe ser siempre una medida de último recurso y por el mínimo período necesario; 2. Reconoce que, debido a su gran vulnerabilidad, los menores privados de su libertad requieren especial atención y protección y que deberán garantizarse sus derechos y bienestar durante el período en que estén privados de su libertad y con posterioridad al mismo;... 6. Invita a los Estados Miembros a adaptar, cuando sea necesario, su legislación, sus políticas y sus prácticas nacionales, y en particular en la capacitación de todas las categorías del personal de la justicia de menores, al espíritu de las Reglas, y señalarlas a la atención de las autoridades competentes y del público en general...”.

De igual manera en el punto 1 del mismo ordenamiento se señala que: “El sistema de justicia de menores deberá respetar los derechos y la seguridad de los menores y

---

<sup>205</sup> “El principio central de la estrategia dirigida a implementar una protección integral de los derechos de la infancia es el de reestablecer la primacía de las políticas sociales básicas, respetando la proporción entre éstas y las otras políticas públicas previstas en la Convención, esto significa, en primer lugar, que las políticas sociales básicas tienen una función primaria y general y que con respecto a éstas, todas las otras políticas públicas deben ser subsidiarias y residuales; en segundo lugar, que la concepción dinámica del principio de igualdad impone a los Estados Parte de la Convención y a la comunidad internacional respectivamente, el respeto de un estándar mínimo de las normas del Estado Social y de una regulación del desarrollo económico que respete los criterios del desarrollo humano y no sea contrario a ellos” BARATTA, Alessandro. “Infancia y democracia”, GARCÍA MENDEZ, Emilio y BELOFF, Mary (comps.), *Infancia, ley y democracia en América Latina*, Bogotá-Buenos Aires, Temis-Depalma, 2ª ed., 1998, pp. 32 y 33.



fomentar su bienestar físico y mental. El encarcelamiento debería usarse como último recurso.”, lo que nos remite a una naturaleza jurídica diferenciada a la de los adultos.

### III.2.2 CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS

Quienes trabajan a favor de los derechos de la niñez, en todo momento han resaltado la importancia de atender de manera específica a la infancia, como se ha mencionado anteriormente. La Convención sobre los Derechos del Niño, es una clara muestra de esto, ya que en su contenido se mencionan por ejemplo a los niños refugiados, discapacitados, pertenecientes a minorías étnicas, privados de su libertad, privados de su medio familiar, etc. Este hecho se confirma también con la reforma realizada al artículo 4º constitucional, misma que se consolida con la creación de diversos instrumentos como la Ley sobre la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Todo ello en virtud de las características especiales que sin lugar a duda se presentan en un sistema específico para la atención de los menores de edad. Este empeño se manifiesta internacional y homológamente por primera vez, desde la Declaración de Ginebra en 1924, generada por la entonces llamada Unión Internacional para la Protección de la Infancia y retomada por la Sociedad de Naciones en ese mismo año.<sup>206</sup> Actualmente esto ha seguido retomándose, y así observamos que, en el documento generado en la primera Cumbre Mundial de la Infancia, sobre “Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño”, se manifiesta que “día a día, innumerables niños de todo el mundo se ven expuestos a peligros que dificultan su crecimiento y desarrollo. Padecen grandes sufrimientos como consecuencia de la guerra y la violencia; como víctimas de la discriminación racial, el apartheid, la agresión, la ocupación extranjera y la anexión; también sufren los niños refugiados y desplazados, que se ven obligados a abandonar sus hogares y sus raíces; algunos sufren por ser niños impedidos, o por falta de atención o ser objeto de crueldades y explotación... Por lo tanto, nos comprometemos solemnemente a atribuir alta prioridad a los derechos del niño, a su

---

<sup>206</sup> “Este texto fue revisado y ampliado en 1948, cuyo resultante fue la base de la Declaración de los Derechos del Niño, adoptada por unanimidad en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1959. En 1976, la propia Asamblea General, instituyó, el año de 1979, como el Año Internacional del Niño, lo que propició que los países miembros intensificaran sus procesos de reforma, actualización y modernización de su orden jurídico interno con el fin de proteger decididamente a los niños”. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. *Derechos de la Niñez*, México, UNAM, serie G: Estudios Doctrinales N° 126, 1990, p. 6.

supervivencia, su protección y su desarrollo. De esta manera también se contribuirá al bienestar de todas las sociedades”.<sup>207</sup>

En este documento existe un rubro en donde se mencionan a niños en circunstancias especialmente difíciles, enlistándose textualmente a los delincuentes juveniles, para señalar que éstos deben de recibir protección, atención y asistencia especial de su familia y de su comunidad como parte de las medidas que se adopten dentro de una política especial para la infancia.

Posteriormente en mayo de 2002, durante el Vigésimo Séptimo Período Extraordinario de Sesiones de la ONU, se llevó a cabo la Sesión Especial a Favor de la Infancia, donde se refrendó este compromiso con el documento “Un mundo apropiado para los niños”, en donde también, se resaltan estas características especiales prioritarias de atención a los derechos del niño con una visión jurídico-humanística

En este documento se reafirma la obligación de tomar medidas para “proteger los derechos de todos los niños”, dando prioridad al interés superior del mismo; mejorando la situación de quienes viven en circunstancias especialmente difíciles - entre ellos los menores infractores- siendo necesario promover el establecimiento de servicios de prevención, apoyo y atención, así como de sistemas judiciales especiales para niños y proporcionar personal especializado que facilite la reinserción de éstos en la sociedad, aspectos íntimamente relacionados con tres artículos de la Convención que son básicos en esta materia, el 1º en virtud de la precisión que establece con respecto a la edad, conforme la cual se entiende el concepto de niño; así como el 37 y 40 que señalan los derechos de los niños en conflicto con la ley penal, y en donde se regula el ámbito sustantivo de la justicia de menores, como una justicia especial que tiene como propósito tres aspectos básicos: considerar la edad del niño; promover su reintegración y que éste asuma una función constructiva en la sociedad; y el ámbito adjetivo referido a la observación de las garantías del debido proceso.

Por lo anterior es necesario resaltar algunos puntos que ya se manifestaron cuando se trató el tema del menor en general, con el fin de poder comprender cuáles son las pautas de un régimen con características especiales que atienda y entienda al menor infractor, sobre las bases tanto de la edad (18 años) como de la conducta, (tipificada en las leyes penales).

---

<sup>207</sup> *Declaración mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño.* OEA, aprobada el 30 de septiembre de 1990, en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia.

Por lo que hace a la edad hay que reiterar que justo la competencia que se ha aceptado de manera más generalizada es la comprendida entre los 12 y los 18 años, etapa que corresponde al período de desarrollo de la adolescencia, la cual ha sido considerada como una etapa de cambios agitados, “la adolescencia es la edad privilegiada de la emoción y la más propicia para el predominio absorbente de la pasión triunfante”.<sup>208</sup> Sobre esta interpretación históricamente se ha reconocido para la atención de los menores infractores una serie de características específicas por la misma naturaleza que la materia exige.<sup>209</sup>

La inadaptación del menor infractor se reconoce así como el resultado de múltiples factores, en donde el problema de la socialización da pautas que deben repercutir en el modelo de atención especializada y diferenciada del Derecho penal de adultos, por lo que se ha insistido en que para su debida atención el personal técnico debe tener un papel privilegiado en la administración de justicia, como lo ha mencionado en

---

<sup>208</sup> Cfr. RUIZ-FUNES, Mariano. *Criminalidad de los Menores*, Imprenta Universitaria, México, 1953, p. 126.

<sup>209</sup> “El adolescente posee una verdadera eferescencia sentimental, que puede favorecer la explosión de todos los delitos de raíz emotiva. Esto sin contar con las resonancias de la vida sexual, que aparece en dicha edad. Por una y por otra circunstancia, la adolescencia es la edad de la emoción. En ella puede aparecer una delincuencia ocasional y pasional, con acusado predominio, como ya señaló Ferrari, pero tampoco puede anunciarse, mediante episodios sintomáticos de una delincuencia leve, un futuro criminal persistente. El problema de las relaciones entre la moralidad y la edad dependen no sólo del normal equilibrio entre la edad mental y la edad cronológica, sino del desarrollo de la conciencia ética, cuya carencia en la infancia ha sido afirmada por los especialistas de su psicología. Ya existen frenos en la pubertad, pero el carácter especial que le atribuye Göring de ser copulación del erotismo con el psiquismo, disminuye la acción de estos frenos. Tal copulación, sin los frenos necesarios, puede provocar las conductas más irregulares... Las edades poseen un rasgo criminológico que no debe olvidarse cuando se trata de interpretar causalmente la delincuencia del impúber y del púber. El rasgo consiste en el predominio de un cierto delito en cada edad. El hecho es cierto, pero lo es también otro: que en la delincuencia, independientemente de la edad, predominan los delitos patrimoniales. Ante este hecho debe abandonarse toda preocupación por el factor personal y pensar no sólo en las causas exógenas del delito, sino en una organización social y económica que de hecho favorece algunas de las especialidades o tipos de esta delincuencia. Pensar sólo que en la edad menor existe una carencia del sentimiento de justicia que inspira el respeto a la propiedad ajena, y que en ella, sobre todo en la infancia, existe un desarrollo extremado del sentimiento de la propiedad personal, de su propiedad, es dar sólo la razón del menor número de los delitos patrimoniales cometidos por los menores. Por otra parte, episodios del juego o pequeñas infracciones, que no revisten para el menor el carácter de actos injustos, son incluidos por la mentalidad represiva y adulta de la policía y de la justicia penal tradicional dentro del tipo de estos delitos. Hay además un celo extremo en diagnosticarlos y en perseguirlos. Se olvida, por desgracia, que cuando se trata de una pequeña infracción de esta clase, de lo que llamaron algunos penalistas el hurto mínimo, es mucho más grave el daño que se inflige al menor con el traumatismo de la detención y su convivencia con otros menores corrompidos, que el que haya producido él en la propiedad ajena”. *Ibidem*, pp.197-198.

múltiples ocasiones el doctor Antonio Beristain cuando manifiesta que este problema incumbe no sólo a los juristas, sino también a los sociólogos, médicos y psicólogos.

Por otra parte es importante analizar el contenido del Derecho de menores en todo su contexto, no circunscribiéndolo únicamente al ámbito penal, Parra Benítez señala al respecto que “la autonomía de una rama del Derecho, explican los entendidos, debe buscarse en tres elementos de juicio: desde un punto de vista legislativo; en uno didáctico; y, finalmente, en un aspecto jurídico, científico o dogmático. Así, será autónoma la rama del Derecho que posea un código y lo merezca; se enseñe separadamente y esté dotada de principios, método y materia peculiares.”<sup>210</sup>

Así también, es necesario diferenciar el Derecho de menores de la protección integral de la minoridad<sup>211</sup> ya que ésta es la finalidad de aquélla, por lo que el Derecho de menores no puede dejar de considerarse tuitivo (protector) aunque muchas veces sólo se le conciba apenas en su connotación penal, hecho que es un grave error y que repercute negativamente en la conceptualización y especialidad de la materia.

---

<sup>210</sup> En Colombia “a) El decreto 2737, de 1989 constituye un verdadero código; b) Él, en distintos apartes, ordenó la enseñanza del Derecho de menores. El artículo 330 prescribe; «a partir de la vigencia del presente código, todos los programas de las facultades de Derecho deberán contener una cátedra específica de Derecho de menores»... c) En el citado código se incluyen principios rectores y de interpretación esenciales.... Daniel Hugo de D’Antonio señala... «el argumento decisivo en lo que atañe a la autonomía del Derecho de menores está dado por la innegable especificidad de las normas procesales que aplican los organismos jurisdiccionales específicos o aquéllos que actúan en subsidio de los tribunales de menores. Resalta en tal sentido la existencia de un procedimiento propio en materia de minoridad con finalidad propia y donde rigen principios acordes a la naturaleza del sujeto y a la particularidad de sus intereses personales»”. PARRA BENÍTEZ, Jorge. *op. cit.*, nota 36, p. 405. La Universidad Notarial Argentina, en el plan de estudios implementó, a través del Instituto de la Minoridad y del Derecho de Menores, la Maestría en Minoridad, aprobada por el Ministerio de Cultura y Educación, en la resolución número 899/96. Los objetivos perseguidos son, entre otros, “la formación de egresados de alto nivel académico y profesional para la interacción multidisciplinaria en la áreas de incumbencia, con competencias para la investigación, elaboración de políticas públicas, capacitación y conducción de recursos humanos, conceptualización y análisis de los temas minoriles y de las contingencias susceptibles de intervención. La UNA conforme resolución 899/96 implementará el doctorado en Derecho de menores, enfatizando el desarrollo de competencias para la investigación en el ámbito de las ciencias jurídico y sociales. En México a) Existe la Ley sobre la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, b) En la mayoría de las universidades en el posgrado se imparte la cátedra de menores infractores y c) en la mencionada ley se incluyen principios esenciales para la atención de los derechos de la infancia”.

<sup>211</sup> “Por protección de la minoridad se entiende “el conjunto de actividades continuas y permanentes, encaminadas a proporcionarle un desarrollo integral” y puede ser a) preventiva, o sea, las acciones necesarias para evitar el abandono del menor y la desintegración de la familia; b) especial o tratamiento integral, legal, nutricional, y social brindado al niño de la calle, al abandonado o en peligro, al que tiene limitaciones físicas o mentales y al que tiene problemas de conducta, por violación de la ley o desadaptación”. *Ibidem*, p. 403.

Por lo anterior se considera que para hablar de las características específicas de un sistema especial de menores infractores es necesario analizar tres aspectos fundamentales: el derecho tutelar y de protección integral, el menor como sujeto de derechos y la inimputabilidad en los menores infractores como ficción jurídica.

### III.2.2.1. DERECHO TUTELAR Y DE PROTECCIÓN INTEGRAL

Mucho se ha hablado ya acerca de dos modelos supuestamente contrapuestos (tutelar y garantista), creándose graves confusiones de fondo al querer compararlos, nombrándose al último de éstos como “modelo de justicia”, mismo que se orienta hacia una supuesta protección legal de las personas menores de edad, “se establece un nuevo modelo de derecho de la niñez. Nace la concepción punitivo-garantista del Derecho penal juvenil. La doctrina de la protección integral, tiene como ideas principales el reconocimiento del estatus del sujeto de derecho a la persona menor de edad, otorgándole así los derechos que tiene por su condición, pero también estableciendo la responsabilidad por los actos ilícitos que llegare a realizar”<sup>212</sup>. El sistema tutelar, por otra parte, debe entenderse como lo menciona Alonso Martínez de Navarrete “que protege, ampara o defiende. Que guía, dirige u orienta. Concerniente a la tutela de los menores o incapacitados”.<sup>213</sup>

Al respecto García Ramírez en su Voto Concurrente Razonado a la Opinión Consultiva OC-17 aclara que “ese dilema se plantea en términos muy sencillos: o sistema tutelar o sistema garantista. Si se toma en cuenta que la orientación tutelar tiene como divisa brindar al menor de edad un trato consecuente con sus condiciones específicas y darle la protección que requiere (de ahí la expresión tutela), y que la orientación garantista tiene como sustancial preocupación el reconocimiento de los derechos del menor y de sus responsables legales, la identificación de aquél como sujeto, no como objeto de proceso, y el control de los actos de autoridad mediante el pertinente aparato de garantías, sería posible advertir que no existe verdadera contraposición, de esencia o de raíz, entre unos y otros designios. Ni las finalidades básicas del proyecto tutelar contravienen las del proyecto garantista, ni tampoco éstas las de aquél si unas y otras se consideran en sus aspectos esenciales”.

---

<sup>212</sup> Cfr. TIFFER, Carlos. *Justicia juvenil*, Instrumentos Internacionales de Naciones Unidas y la Experiencia de Costa Rica. UNICEF. Serie documentos de trabajo. México, 2001, p. 4.

<sup>213</sup> Cfr. MARTÍNEZ DE NAVARRETE, Alonso. *Diccionario Jurídico Básico*, Buenos Aires, Argentina, Heliasta, 1995, p. 440.



Sin embargo las confusiones persisten llegándose a excesos en las equivocaciones de conceptos, mismos que se transmiten como realidades jurídicas,<sup>214</sup> observándose que los fundamentos de estas aseveraciones no son de esta índole y que si bien es cierto que en un sistema tutelar pueden existir algunas violaciones a los derechos de los menores, esto no significa, que esta situación sea una característica del mencionado sistema y que dentro del modelo de justicia se perciba exactamente lo contrario. Este modelo en sus comparaciones señala diferencias “infranqueables”,<sup>215</sup> pero sin una fundamentación legal sólida, y con una gran confusión de conceptos, con base en un discurso algunas veces desordenado sobre la protección integral del menor, como la aseveración expresada en el sentido de que: “Los menores de 18 años y mayores de 12 son inimputables penalmente pero responsables penalmente. La responsabilidad difiere sustancialmente de la imputabilidad en tres puntos fundamentales: Los mecanismos procesales, el monto de las penas y el lugar físico de cumplimiento de la medida... La privación de la libertad es una medida estrictamente judicial y sólo puede ocurrir por orden escrita de la autoridad judicial competente”.<sup>216</sup>

Por lo anterior se considera necesario aclarar el contenido de estos dos modelos, considerando aciertos y desaciertos, mismos que permitan tanto la reflexión como las propuestas óptimas en beneficio de la justicia de menores, en virtud de que la diferencia que debe plantearse, parte realmente, de entre un esquema represivo (*ius*

---

<sup>214</sup> “Modelo tutelar. Este se caracteriza porque: a) El menor de edad es considerado como objeto y no como sujeto de derecho. b) Se considera que el menor es un ser incompleto y inadaptado y que requiere ayuda para su reincorporación a la sociedad. c) El menor es considerado inimputable, no imputable, y no puede atribuírsele responsabilidad penal. d) Se busca solución para el menor en situación irregular... f) No se reconocen las garantías del Derecho penal de adultos... i) Las medidas aplicadas, tienen como único fin teórico, la adaptación del menor en la sociedad... l) Estas medidas se aplican indiscriminadamente en centros no aptos para los fines declarados... n) En la práctica se tratan de ocultar, con eufemismos, situaciones que atentan contra la dignidad y derechos humanos de los menores”. TIFFER, Carlos. *op. cit.*, nota 212, p. 1.

<sup>215</sup> “Modelo de justicia. Este modelo se caracteriza por lo siguiente: a) Se da un acercamiento a la justicia penal de adultos en cuanto a los derechos y garantías. b) Se refuerza la posición legal de los jóvenes en comparación a la de los adultos. c) Se considera menor de edad responsable por actos delictuosos... h) Se establece una amplia gama de sanciones. i) Las sanciones se basan en principios educativos. j) se reduce al mínimo la sanción privativa de libertad... l) Se da una menor importancia en la personalidad del menor y más hincapié en su responsabilidad por los actos cometidos. m) La sanción tiene una connotación negativa, el menor tiene que cargar con las consecuencias de su comportamiento”. *Ibidem*, p. 2.

<sup>216</sup> “En un sistema de Política criminal juvenil entonces, sólo abarcaría los supuestos en que niñas, niños y adolescentes hubieran incurrido en delitos graves, taxativamente definidos en la ley”. RENOBLES, Amaya. *Boletín Jurídico*. Tomo IV. N 5. UNICEF, DIF, México, 2000, p. 7. *Cfr.* PINTO, Gimol. *Recepción de la Convención sobre los Derechos de la Niñez en el Sistema Normativo Mexicano*, México, UNICEF, 2000.



*puniendi*) y uno que no los es (*ius corrigendi*), siguiendo un modelo pedagógico, en donde el cambio no debe fundamentarse entre un sistema tutelar, por uno garantista (como si fueran contrarios), sino modificar el modelo de atención porque lo que cambia no son los derechos de los menores, sino que se reafirma su categoría diferente y se contextualizan los derechos de la niñez, y por lo tanto, los de los menores infractores, quienes no pierden su calidad de niños ante la infracción de la ley penal. Así el derecho tutelar se entiende, coincidiendo con lo expresado por Rafael Sajón, como aquél que “tiene por sujeto al menor, al incapaz, con el propósito y con el interés social de que éste nazca, crezca, se desarrolle normalmente y llegue a la mayoría de edad en la plenitud de sus posibilidades físicas, mentales y espirituales. Regula su actividad normal y conflictual con la familia, la comunidad y el orden jurídico social”.<sup>217</sup> Lo anterior partiendo de la normatividad especial que regule las relaciones jurídicas del menor en los diferentes regímenes en los cuales se puede ubicar como por ejemplo en el laboral, civil, familiar, penal, etc. Lo que implica un método diferenciado del estudio de la persona del menor de edad, así como el análisis de su problemática “derechos, capacidad, abandono moral y material, estado de peligro autor o víctima de delitos, imputabilidad, responsabilidad penal, tratamientos, etc.”,<sup>218</sup> esto es un espíritu esencialmente tutelar.

Esto significa un modelo no represivo, cuyas características, en el régimen penal, sean, la intervención mínima, el respeto por los derechos humanos y el interés superior del niño dentro de un marco de defensa social, dentro del ámbito sustantivo, adjetivo y ejecutivo.

El análisis ordenado de estos aspectos implica dar respuesta a cuatro preguntas esenciales para entender el aspecto sustantivo. ¿A quién va dirigido este sistema especial? Al menor en conflicto con la ley penal; ¿por qué? Por su calidad específica de menor de edad; ¿quién va a conocer y resolver? Las autoridades especializadas en el ámbito de justicia minoril; y ¿para qué? Para garantizar el desarrollo integral del menor, así como su adaptación y reintegración social. Esto significa el reconocimiento de reglas generales diferentes a la de los adultos (objeto,

---

<sup>217</sup> Cfr. SAJÓN, Rafael. *Derecho de menores*, Abeledo Perrot, Argentina, 1995, p. 21.

<sup>218</sup> “El ámbito jurídico de la protección del menor abarca la tutela integral, desde la concepción hasta la mayoría de edad y sistemáticamente todas las cuestiones civiles, comerciales, trabajo de menores, prevención de la delincuencia, comisión de hechos delictuosos, tratamientos, instrucción primaria y profesional, patria potestad, tutela, adopción, guarda jurídica, investigación de la paternidad y demás acciones de filiación, incapacidad y las regulaciones sobre asistencia y previsión, bien de familia, maternidad, subsidios familiares, organismos administrativos y judiciales, de protección de menores, etc.”. *Ibidem*, p. 22.

competencia, organización y atribuciones), o sea la comprensión específica de la calidad y los derechos del menor de edad en conflicto con la ley penal.

De lo anterior surge la necesidad de analizar algunos preceptos del Código Civil Federal en relación específicamente a la tutela. En el artículo 449, se señala que el objeto de ésta es “la guarda de la persona y bienes de los que no estando sujetos a la patria potestad tienen incapacidad natural y legal o solamente la segunda para gobernarse por sí mismo...”, y el artículo 450 aclara que tienen incapacidad natural y legal: los menores de edad y los mayores de edad disminuidos o perturbados en su inteligencia, siempre que debido a la limitación, o la alteración en ella no puedan gobernarse y obligarse por sí mismos, o manifestar su voluntad por algún medio.

Por esta razón es que se hace necesario entender al menor infractor dentro de un sistema tutelar al cual ha sido remitido, en los ordenamientos civiles, por lo que hace a la guarda y educación -tanto en patria potestad como tutela- a las modalidades que le impriman las resoluciones que le dictan, desde la Ley sobre Previsión Social de la Delincuencia Infantil hasta la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia común, y para toda la República en Materia Federal, como se precisa en los ordenamientos actuales, todo ello en concordancia al esquema de la personalidad jurídica que corresponde al menor de edad.<sup>219</sup>

Como se observa se está hablando de un sistema protector de los derechos de la infancia, especializado, que no significa que éste lleve implícito violaciones a ningún tipo de derechos, sino por el contrario cuando exista este fenómeno se corrija, sobre la base del interés superior del niño y de conformidad con lo expresado por todos los ordenamientos jurídicos de la materia.

---

<sup>219</sup> “«La intervención del Estado con medidas cada vez más variadas de protección a los menores, en los casos en que los titulares de la patria potestad no la ejerzan con la amplitud y acierto necesario, tiene como una de sus primeras manifestaciones la sanción de privación de los padres de la patria potestad...» situación que se regulo en el Código Napoleónico y se perfeccionó en otras legislaciones posteriores, que se retomaron en el Código Civil mexicano de 1870 y en el vigente de 1928, con un espíritu de protección al menor “con el mismo espíritu de protección al menor nuestra legislación penal completa la función del Estado mediante al creación de ciertos delitos cuando se lesionan gravemente intereses jurídicos del menor, y principalmente cuando afecten su integridad física o su integridad moral... si bien es cierto que los tribunales para menores tienen su origen en los Estados Unidos de Norteamérica, no es atrevido afirmar que en el Derecho Francés existen antecedentes importantes de la función reguladora del Estado, de la patria potestad de los padres y de la substitución por parte del mismo Estado como titular de la misma en los casos de incumplimiento, de obligaciones o de abandono de dichos padres. Las disposiciones de las leyes mexicanas, tanto civiles como penales o de asistencia pública, han seguido las orientaciones de la doctrina y de las legislaciones francesas, por lo que una correcta dogmática jurídica no puede existir si se ignoran esos antecedentes de interpretación”. CENICEROS, José Ángel. *op. cit.*, nota 38, pp. 101 y ss.

Una concepción tutelar señala como su objeto la protección cabal del menor, tanto en el ámbito civil, laboral,<sup>220</sup> familiar y penal. Por ello las características del Derecho tutelar, mismo que debe ser reconocido como el derecho de aquellas personas incapaces jurídicamente, según la legislación civil, -base de diversas figuras jurídicas- son diferentes en fondo y forma del Derecho que rige a quienes tienen capacidad jurídica para ejercer sus derechos por sí mismos. Jorge Parra Benítez menciona que “Las características del Derecho de menores son: novedad, especialidad, ser un derecho protector, multidisciplinario, eminentemente práctico, mixto, múltiple y subjetivista”,<sup>221</sup> lo que significa en materia de menores infractores

---

<sup>220</sup> En materia laboral en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen normas de carácter tutelar específicas referidas a la participación de los menores de 14 y 16 años (artículo 123, fracciones II, III y V), así como también se señalan garantías similares en la Ley Federal del Trabajo respecto de la prohibición del trabajo de menores de 14 años, la jornada laboral, el trabajo industrial, etc.

<sup>221</sup> “Novedad: la doctrina coincide en señalar los fines del siglo XIX como punto de origen de esta rama, de modo que su evolución está ligada fundamentalmente al siglo XX. No quiere esto decir, sin embargo, que su estructura sea incipiente, porque las bases y principios que lo informan tienen la solidez propia de las áreas del Derecho de las cuales se ha desprendido. Especialidad; La calidad de sujeto en razón de su especificidad, determina el objeto de este Derecho. Ahora bien, ese sujeto es, de por sí, especial, y trasfiere, en consecuencia especialidad a las regulaciones jurídicas correspondientes. La particularidad de las normas de menores se descubre al comprender que no pueden ser manejadas de la forma como se aplican o interpretan otras referentes a adultos. La protección y la tutela: El derecho de menores es un derecho tutelar y proteccionista del menor. Este se presenta como no represivo, interesado en dotar a los respectivos organismos de los instrumentos que se requieren para obtener que se reconozcan los derechos de los menores. La particularidad del sujeto de esta disciplina, ser no plenamente desarrollado en sus aspectos biológico, psíquico y -por consecuencia- tampoco en lo social, hace que el Derecho de menores se impregne en una orientación tuitiva que se muestra presente en todo momento y se convierte, a la vez, en principio interpretativo. Queda consagrado así el criterio aplicable cuando hay duda en la dilucidación del sentido normativo, debiendo estarse a lo que sea más favorable o beneficioso para el menor de edad. El Derecho de menores presenta como su más destacada nota distintiva el carácter tutelar y protector, que orienta todas sus normas y pertenece a la esencia de esta rama del Derecho. Multidisciplinario: porque no se puede entender y menos aplicar si no se acude a la información de otras ciencias como las médicas, psicológicas y pedagógicas. Práctico: más que un sistema de normas, el Derecho de menores, desde el ángulo de la vida humana viviente es toda la experiencia diaria vivida por el menor, en su hogar, en la calle, en sus relaciones con otros, que no es igual en todos los casos y que no se repite y, en cambio, se transforma en minutos. Estas características son esenciales, en cuanto redundan en agilidad del derecho de menores, frecuente, en las presunciones que favorecen al menor. Múltiple y subjetivista: el sujeto determina el objeto de este ordenamiento. Hay Derecho penal de menores, Derecho civil de menores, Derecho laboral de menores, Derecho procesal de menores y Derecho correccional de menores. Mixto: el Derecho de menores en términos actuales se hace parte del llamado Derecho social, o sea, el conjunto de normas destinadas a la protección de los sectores más débiles o más indefensos de la población, pero quizá lo mejor sea calificarlo de mixto, dependiendo del área que se considere, así, el Derecho penal de menores es Derecho público, al paso que el Derecho civil de menores es Derecho privado”. PARRA BENÍTEZ, Jorge. *op. cit.*, nota 36, pp. 401-405.

un sistema tutelar, de protección integral, garantizador de sus derechos humanos y respetuoso de su esencia.

Bajo este contexto la confrontación con la que dio inicio a este capítulo resulta inexistente y con fundamentaciones erróneas.<sup>222</sup>

### III.2.2.2. EL MENOR, SUJETO DE DERECHOS

El Código Civil Federal, dedica atención especial a este tema en los artículos 22, 23, 24, por lo que toda persona es sujeto de derechos desde antes de nacer según se expresa en el ordenamiento citado: Artículo 22 “La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte; pero desde el momento que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la Ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente código”. Por otra parte el Artículo 23 expresa: “La minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la capacidad de ejercicio, que no significan menoscabo a la dignidad de la persona ni a la integridad de la familia; los incapaces pueden ejecutar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes” y el artículo 24 cita que “El mayor de edad tiene la facultad de disponer libremente de su persona y de sus bienes, salvo las limitaciones que establece la ley”.

---

<sup>222</sup> “El modelo tutelar se caracteriza porque el menor de edad es considerado objeto y no sujeto de Derecho; se considera que el menor es un ser incompleto, inadaptado y que requiere ayuda para su incorporación social, el menor es considerado inimputable no imputable, no se reconocen las garantías del Derecho penal de adultos; el juez es la figura central con un carácter paternalista; las medidas aplicadas tiene como único fin teórico la adaptación del menor en la sociedad; se confunden en la figura del juez la función jurisdiccional y la función administrativa-asistencial; las medidas de internamiento son indeterminadas; las medidas que se aplican son consideradas beneficiosas, por tratarse de medidas de tutela, apoyo y asistencia; en la práctica se trata de ocultar con eufemismos, situaciones que atentan contra la dignidad y derechos humanos de los menores. Por su parte el modelo de protección integral o de justicia, afirma que se caracteriza porque se da un acercamiento a la justicia penal de adultos en cuanto a derechos y garantías; se refuerza la posición legal de los jóvenes en comparación a la de los adultos; se considera al menor de edad responsable de actos delictuosos; el Derecho penal juvenil se considera necesariamente autónomo en comparación con el Derecho penal de adultos, aunque se nutre de los principios generales de éste; se limita al mínimo posible la intervención de la justicia penal; se establece una amplia gama de sanciones; las sanciones se basan en principios educativos; se reduce al mínimo la sanción privativa de libertad; se da una menor importancia a la personalidad del menor y más hincapié en su responsabilidad por los actos cometidos; la sanción tiene una connotación negativa, el menor tiene que cargar con las consecuencias de su comportamiento”. TIFFER, Carlos. *op. cit.*, nota 212, pp. 1 y 2.

De la lectura de estos tres artículos se reconocen dos clases de capacidades la de goce y la de ejercicio. Joaquín Martínez Alfaro,<sup>223</sup> ha definido a la capacidad como la actitud para ser sujeto de derechos y de obligaciones; así como para, por sí mismo, hacerlos valer, cumplirlas y comparecer en juicio. Sobre de esta definición se entiende a la capacidad tanto como un atributo de las personas como un elemento de validez del acto jurídico.

Estas ideas se exponen en virtud de la necesidad de precisar la personalidad jurídica del menor, no en sentido discriminatorio, sino diferenciado como modo de protección a su vulnerabilidad en razón de su edad y madurez, en este sentido la Constitución Política Federal, en su artículo 1° señala que “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”, del análisis de este texto se deduce que existen circunstancias especiales que nuestra Carta Magna señala como excepciones.<sup>224</sup> El artículo 18 constitucional en este sentido señala “La Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores”, lo que significa que se prevé una diferenciación dentro del sistema penal atendiendo a la minoría de edad, lo anterior no significa que se haya querido discriminar al menor, lo cierto es que desde siempre se ha subrayado la importancia de distinguirlo para ponerlo en un esquema más amplio de protección y de igualdad.

Aunado a lo anterior es importante recordar lo precisado en el artículo 4° constitucional, el cual es el numeral que se refiere expresamente a la niñez y que expresa:

“Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuve al cumplimiento de los derechos de la niñez”.

---

<sup>223</sup> Cfr. MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín. *Teoría de las obligaciones*, 6ª ed. Porrúa, México, 1999, p. 63.

<sup>224</sup> El artículo 123 constitucional, precisa que “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley”. Sin embargo en este mismo ordenamiento se expresa una restricción, en la fracción III que expresa “queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de 14 años...”.



Por otra parte también es necesario enfatizar que la Convención sobre los Derechos del Niño, instrumento subsiguiente en jerarquía jurídica, es la normatividad que señala claramente los derechos de todo niño, y en dos artículos los derechos del menor en conflicto con la ley penal, supuestos que deben ser los principios a considerar en la atención al menor infractor y no únicamente los derechos procesales de los adultos.

El espíritu de la Convención es claro en su contexto, en el sentido de proteger y tutelar al menor,<sup>225</sup> haciendo referencia a la situación específica de su etapa en formación, así por ejemplo en el artículo 12 precisa “Los Estados partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de su edad y madurez”.

Por lo que, como se ha mencionado, en México, y congruente con los postulados de la Convención, al menor se le ha reconocido como sujeto de derechos, aún antes de nacer, pero con una personalidad jurídica específica (capacidad de goce), aunada a su incapacidad legal y natural para hacer valer por sí mismos sus derechos (capacidad de ejercicio), existiendo para protección del menor, figuras jurídicas especiales como la patria potestad y la tutela, reconociéndose ambas, en todos los ámbitos legales, (laboral, civil, familiar y penal) como un derecho de la infancia, entre otros, haciéndose necesario reconsiderar, con base en los antecedentes de la legislación nacional, la importancia de la tutela para la persona menor de 18 años, así como el reconocimiento del menor como sujeto de derechos aún desde antes de nacer. Ambas circunstancias, establecidas de manera histórica y sobre una fundamentación jurídica, que hoy en día están en riesgo de tergiversarse.

---

<sup>225</sup> *Convención sobre los Derechos del Niño*. En el preámbulo de la Convención se señala que “... los niños, deben recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad... que la necesidad de proporcionar al niño una protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924, sobre los Derechos del Niño y en la Declaración de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959 y reconocida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (en particular, en los artículos 23 y 24) en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en particular en el artículo 10) y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño... Que como se indica en la Declaración de los Derechos del Niño, «el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento»...”.



### III.2.2.3. LA INIMPUTABILIDAD Y LOS MENORES INFRACTORES

En nuestro país rigen diversos principios jurídicos dentro del sistema penal, tales como, el de legalidad, debido proceso, la irretroactividad de la ley, etc., pero no menos importante es precisar la atención diferenciada que ha existido para con el menor por medio del establecimiento de un régimen especializado.

Ante lo indudable de la inmadurez y la falta de experiencia del menor de edad, el orden legal ha intentado integrar un sistema normativo que conjunta procuración, administración y tratamiento para menores infractores en el cual las medidas de tratamiento aplicadas van encaminadas a lograr la adaptación social.

Históricamente, como ha quedado de manifiesto, esta materia ha ido evolucionando en el mundo, desde la época antigua, la Edad Media, el Renacimiento, etc. considerando siempre su condición como atenuante. En el siglo XV aparecen ordenamientos jurídicos valiosos que tienden a la corrección de menores delincuentes, y posteriormente existen ejemplos en Europa (Inglaterra principalmente) en donde se dispone la irresponsabilidad absoluta de los niños menores de 7 años. Las disposiciones españolas, de especial interés para nosotros, pues muchas de ellas estuvieron vigentes en México, fueron objeto de análisis especial, por su importancia como son las Siete Partidas de Alfonso el Sabio, en donde en la Séptima Partida conocida como Partida Setena, se establecen normas de Derecho penal, mencionándose en el título I, Ley 9ª, las circunstancias eximentes de responsabilidad penal, extendida al loco furioso, al desmemoriado, al ebrio que habla mal del rey, y al menor de 14 años en los delitos de lujuria, y de menos de 10 años y medio en los demás. Así mismo, en el título XXXI, Ley 8a. se menciona como una circunstancia atenuante la edad inferior a 17 años. Por su parte la Novísima Recopilación, suprime, en 1805, la aplicación de la pena de muerte y establece penas atenuadas para los menores entre los 12 y 18 años. En la evolución, existe el gran parteaguas en el ámbito mundial, en 1899, con la creación del Primer Tribunal Especial para Menores, en Chicago, como ya se mencionó.

Por lo que hace específicamente al caso de México, es de importancia destacar nuevamente que desde los pueblos prehispánicos se notó una preocupación por la infancia y la minoría de edad, en el Código de Nezahualcóyotl, donde se establecía que los menores de 10 años quedaban exentos de castigo excluyéndoseles de toda responsabilidad penal, y el hecho de ser menor de 15, representaba una circunstancia atenuante.

Bajo estos antecedentes es necesario puntualizar el concepto de imputabilidad; que para algunos dio sentido a la responsabilidad atenuada para los menores. Imputar significa poner algo en la cuenta de alguien, esto conlleva a la consideración jurídica

que la define como la capacidad de entender y querer la ilicitud de la conducta, Francisco Pavón Vasconcelos la refiere como “una cualidad del sujeto, imputable es la persona a quien se atribuye o se puede imputar algo, e imputar es la acción de atribuir a alguien, como suyo, un determinado comportamiento que puede traerle consecuencias jurídicas”,<sup>226</sup> lo que de alguna manera trajo confusión, al considerar al menor de 18 años como falto de esta capacidad de querer y comprender el hecho ilícito,<sup>227</sup> no obstante que la consideración de inimputables se ha referido específicamente a los que sufren trastornos mentales permanentes, transitorios y desarrollo intelectual retardado. El Código Penal Federal lo conceptualiza de manera clara,<sup>228</sup> en el artículo 15, fracción VII en donde se refiere a que el delito se excluye cuando “al momento de realizar el hecho típico, el agente no tenga la capacidad de comprender el carácter ilícito de aquél o de conducirse de acuerdo a esa comprensión, en virtud de padecer trastorno mental o desarrollo intelectual retardado, a no ser que el agente hubiere provocado su trastorno mental dolosa o culposamente en cuyo caso responderá por el resultado típico siempre y cuando lo haya previsto o le fuere previsible. Cuando la capacidad a que se refiere el párrafo anterior sólo se encuentre considerablemente disminuida, se estará a lo dispuesto en el artículo 69-Bis de este Código”.

De tal suerte que considerar que todos los menores de edad son inimputables de manera general, por el sólo hecho de serlo, ha sido una ficción, ya que esta condición puede o no encontrarse, si se atiende a los casos de trastorno psíquico, como ha sido

---

<sup>226</sup> Cfr. PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. *Imputabilidad e inimputabilidad*, 4ª ed., Porrúa, México, 2000, p. 58.

<sup>227</sup> “Para que el individuo conozca la ilicitud de su acto y quiera realizarlo debe tener capacidad de entender y de querer, de determinarse en función de aquello que conoce; luego la aptitud (intelectual y volitiva) constituye el presupuesto necesario de la culpabilidad. Las causas de inimputabilidad son, pues, todas aquéllas capaces de anular o neutralizar, ya sea el desarrollo o la salud de la mente, en cuyo caso el sujeto carece de aptitud psicológica para la delictuosidad”. CASTELLANOS TENA, Fernando. *Lineamientos elementales de Derecho Penal*, Porrúa, México, pp. 217 y 223. “En el comportamiento del hombre intervienen tres esferas: la intelectual, la volitiva y la afectiva. De lo que se desprende la dificultad de tratar el problema de la imputabilidad a nivel general, y la necesidad del estudio del caso concreto. La imputabilidad debe considerarse por lo tanto como un desarrollo biopsicosocial que da al sujeto la capacidad de conocer hechos, como entender la trascendencia normativa, adherir la voluntad y la afectividad a la norma”. RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. *op. cit.*, nota 107, p. 321. Cfr. JIMÉNEZ MARTÍNEZ, Javier. *Lineamientos generales de la teoría del delito*, Colección reflexiones jurídicas, Vol. 2, INCIJA Ediciones, México, 2003, p. 112.

<sup>228</sup> “La responsabilidad tiene por presupuesto la imputabilidad y ambas hacen posible la culpabilidad, por lo que las excluyentes, en su especie, se fundan en la ausencia de imputabilidad o de culpabilidad, mas no de responsabilidad”. CARRANCÁ Y RIVAS, Raúl y CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl. *Código penal anotado*, 7ª ed., Porrúa, México, 1978, p. 59.

señalado. Las capacidades de entender y de querer, están relacionadas a una condición personal mental dentro de la cual la generalización con base a la edad no tiene cabida. Por lo que según Rodríguez Manzanera, en virtud de que en el hombre intervienen tres esferas: la intelectual, la volitiva y la afectiva, la imputabilidad interrelaciona “la conjunción de las tres esferas dentro de un marco de referencia social. Para que haya imputabilidad debe existir no solamente el querer volitivo sino también el querer afectivo. Con el sentimiento y todo lo que esto implica”.<sup>229</sup>

Bajo este contexto, se entiende así que el menor infractor es aquella persona menor de 18 años, que comete alguna conducta tipificada en las leyes penales, esto conlleva la aplicación de una medida de tratamiento tutelar con fines correctivos tendientes a la prevención, lo que no significa que los menores son inimputables por el sólo hecho de tener menos de 18 años, sino que están sujetos a un sistema de atención diferente al de los adultos, en donde es importante distinguir entre la imputabilidad y la responsabilidad,<sup>230</sup> en este sentido Reinhart Maurach señala que la expresión inimputabilidad se refiere a perturbaciones de índole patológico, por lo que ante la falta de madurez propia del desarrollo natural y físico de los menores debe evitarse utilizar dicho término, señalando que una de las consecuencias de la imputabilidad viene a ser la punibilidad situación que no siempre se da respecto a la responsabilidad,<sup>231</sup> en donde lo que opera es la posible aplicación de las medidas de seguridad,<sup>232</sup> y en el caso específico de los menores en México como lo señala el Código Penal Federal, medidas tutelares para menores infractores; al respecto Carmona Castillo expresa también que: “La imputabilidad es cosa de hecho; la responsabilidad es cosa de derecho... derivándose de ello que la responsabilidad es consecuencia de todos los elementos del delito, siendo la imputabilidad uno de sus requisitos, en cuanto forma parte de la culpabilidad”,<sup>233</sup> ahora bien, al menor que comete actos tipificados en la ley penal, en un sistema tutelar, el Estado le reconoce su condición especial de menor, privilegiando el interés superior del niño sobre la conducta cometida, considerando como elemento protectorio de su condición, la falta

<sup>229</sup> Cfr. RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. *op. cit.*, nota 107, p. 322.

<sup>230</sup> “En Alemania se señala que a partir de las leyes de tribunales de menores de los años 1943 y 1953, en los casos de falta de madurez fisiológica debida al crecimiento, o sea en los supuestos de niños y menores, no se habla ya de inimputabilidad, sino de exclusión de responsabilidad, calificándose al menor cuando es imputable, de ‘responsable’”. D’ANTONIO, Daniel Hugo. *op. cit.*, nota 183, p. 99.

<sup>231</sup> Cfr. MAURACH, Reinhart. *Tratado de Derecho penal*, Ariel, Tomo II, Barcelona, 1962, p. 124.

<sup>232</sup> “Se ha entendido tradicionalmente que la medida se diferencia de la pena por su fundamento –la peligrosidad– y por su finalidad –de exclusiva prevención especial–”. TERRADILLOS BASOCO, Juan. *La culpabilidad*, Indepac, México, 2002, p. 77.

<sup>233</sup> Cfr. CARMONA CASTILLO, Gerardo. *La imputabilidad penal*, 2ª ed., Porrúa, México, 1999, pp. 38-39.

de capacidad de pena, rechazando así un principio del Derecho penal de adultos, que es la proporcionalidad entre el hecho y la pena.

La Convención sobre los Derechos del Niño ha expresado que “los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicas para los niños de quienes se alegue han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes”, por lo que, se considera que la atención de los menores debe entenderse como fue concebida, desde los Romanos, para quienes por sus condiciones mínimas de edad, se encuentran en una etapa de formación. Al respecto Sergio García Ramírez ha expresado que se es o no imputable en función de la capacidad de entender la licitud de la propia conducta y de conducirse conforme a este entendimiento, que se tiene o no se tiene personalmente. “La atribución de imputabilidad o inimputabilidad *ope legis* a un grupo humano en virtud de la edad y no de la capacidad de cada uno, es una ficción útil que responde a las necesidades y expectativas de cierta política a propósito de la protección y el desarrollo de los jóvenes, pero no a la realidad específica –la única que existe– en el caso de cada uno de ellos”<sup>234</sup>.

Daniel Hugo D’Antonio manifiesta con respecto a esta problemática en relación a la supuesta imputabilidad del menor que “pena y menor son términos absolutamente irreconciliables, concluyendo que las motivaciones y finalidades vigentes en el ámbito del Derecho penal común –con sus connotaciones de resarcimiento, venganza y enmienda– resultan totalmente extrañas en el campo del comportamiento juvenil desviado... La responsabilidad del menor en nuestro ámbito y la exclusión de la noción de inimputabilidad importaría el reconocimiento de la especificidad de las normas referentes al menor, las que en este caso se independizarían de la sistemática y de los principios imperantes en el Derecho penal ordinario, respondiendo al apartamiento ya concretado del menor respecto de la ley penal sustantiva...”<sup>235</sup>

Así mismo, es importante resaltar lo que en este sentido Castellanos Tena manifiesta al considerar la imputabilidad como “la aptitud legal para ser sujeto de aplicación de

---

<sup>234</sup> *Voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez a la Opinión Consultiva OC-17, op. cit., nota 9.*

<sup>235</sup> Como fundamento de la posición que considera al menor irresponsable «penal» y no inimputable, podría ponerse la circunstancia legalmente regulada con relación a los menores comprendidos entre los 14 y 16 años de edad, sobre quienes se afirma existe imputabilidad, pese a que la pena no es consecuencia rigurosa de la capacidad sancionatoria. De aplicar estrictamente los principios que regulan la ley penal común, el reproche sería de rigurosa procedencia y no cabrían las alternativas autorizadas por el tratamiento legal específico sobre minoridad. D’ANTONIO, Daniel Hugo. *op cit., nota 183*, p. 100.

las disposiciones penales y, en consecuencia, como capacidad jurídica de entender y de querer en el campo del Derecho represivo”<sup>236</sup>.

Por lo anterior, es evidente que no todos los menores no son inimputables en virtud de que no presentan alguna deficiencia mental, sin embargo ello no significa su responsabilidad penal, sino reconocerlos diferenciadamente como incapaces de pena, sujetos a medidas tutelares de tratamiento como consecuencia de su responsabilidad social, lo que conlleva un sistema especial para menores infractores.

Bajo el análisis realizado a estos tres últimos aspectos (derecho tutelar y protección integral, menor, sujeto de derechos y la inimputabilidad del menor infractor como ficción jurídica), y en concordancia con lo dispuesto por el artículo 18 constitucional, las instituciones especiales para menores infractores, implican la conformación de los siguientes órganos:

- |   |   |  |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Policía tutelar</li> <li>- Consejos auxiliares</li> <li>- Procuraduría del menor (defensa)</li> <li>- Fiscalía del menor (representante social)</li> <li>- Consejo tutelar</li> <li>- Dirección de tratamiento</li> <li>- Patronato de externados</li> </ul> | } | <p>Normatividad (procedimiento)</p> <p>Recursos humanos</p> <p>Infraestructura</p> |
|---|---|--|

En todas estas instituciones especiales lo fundamental es privilegiar la calidad específica del menor cuando ha infringido la ley penal, de conformidad con el marco jurídico que quedó previamente establecido en el capítulo primero, referente al marco jurídico referente al menor en general.

### III.3. EL MENOR VÍCTIMA

El menor se encuentra inmerso dentro del sistema penal, no solamente como infractor, sino como víctima, por lo cual se considera importante también presentar tanto el marco jurídico como las características propias del menor víctima, en virtud de que ello permite refrendar la idea de que la persona menor de 18 años merece una atención diferente, una protección integral y la necesidad de ser tutelado por su condición especial, dentro de la cual su etapa formativa conlleva implicaciones jurídicas inherentes a ella. Lo anterior es congruente con el espíritu que marca la

<sup>236</sup> Cfr. CASTELLANOS TENA, Fernando. *op cit.*, nota 123, p. 229.



Constitución Federal, con el Código Civil, la ley de la materia y con los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos.

Dentro de los factores victimógenos referentes al delito -aquéllos que favorecen, facilitan o conducen a un proceso de victimización- se ha reconocido a la minoría de edad,<sup>237</sup> en tanto que este fenómeno, tratándose de menores, se relaciona comúnmente con la situación de subordinación al poder ejercido por los adultos y dado el estado de vulnerabilidad en que se encuentran por su proceso de formación, encontrándose ligado también, el delito, con situaciones de maltrato infantil, que posteriormente pueden derivar a su vez en antisocialidad de los propios menores,<sup>238</sup> en la cual puede darse la victimización de menores por menores.

En este sentido es menester considerar, como se ha apuntado, el marco jurídico que sustenta la atención que debe darse a la víctima y en especial a los menores tanto a nivel nacional como internacional.

### III.3.1. MARCO JURÍDICO

En México, los derechos de la víctima en el rango constitucional se encuentran específicamente referidos en el artículo 20, que forma parte del Título Primero, Sección I, denominado "De las Garantías Individuales" y que establecía inicialmente las garantías para el acusado en todo juicio del orden criminal. En este sentido las reformas que dicho artículo ha sufrido desde su promulgación, tendieron a precisar aspectos relacionados con el inculpado, sin embargo, en las reformas de 1948, aún cuando se señalan aspectos referentes a las condiciones de la libertad provisional, se hace mención por primera vez a los daños patrimoniales causados a la víctima, sin que ello significara una atención específica a la misma. Posteriormente, en 1983, con relación a la libertad caucional se incorpora constitucionalmente como requisito para fijar su monto, que sea suficiente para garantizar la reparación de daño y los

---

<sup>237</sup> "La menor edad pone al individuo en una situación de inferioridad; su menor fortaleza física, la natural falta de experiencia, su dependencia económica, la subordinación social, la inmadurez psicológica, lo ponen en desventaja y lo hacen fácilmente victimizable". RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. *Victimología.-Estudio de la víctima, la víctima menor de edad*, 3ª. ed., Porrúa, México, p.163.

<sup>238</sup> "Un estudio de cien menores antisociales en Filadelfia reportó en el 82% historias de maltrato; un estudio en Denver ha reportado el 84 % en los juveniles delincuentes que fueron maltratados ante de la edad escolar, mientras el 92% ha reportado haber recibido golpes, laceraciones o huesos rotos infringidos por sus padres entre el año y el año y medio anteriores a su aprehensión. Un estudio de seguimiento de cuatro años sobre 34 casos de abuso en el hospital para niños en Washington indicó que el 20% de los niños maltratados han sido presentados ante las cortes juveniles por actitudes antisociales." *Ibidem*, p.169.



perjuicios patrimoniales, considerando también la gravedad de delito y las circunstancias personales del acusado y de la víctima.

Durante la reforma de 1993, se especifica ya una atención dirigida a las víctimas de delito, -misma que había iniciado años atrás en leyes secundarias- previéndose constitucionalmente su derecho a recibir asesoría jurídica, a que se le satisfaga la reparación de daño que proceda, a coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le preste atención médica de urgencia cuando lo requiera así como las demás que señalen las leyes.<sup>239</sup>

Por otra parte, en el artículo 21 constitucional, en diciembre de 1994, se anexa un párrafo que vincula la atención a la víctima en el rango constitucional, consagrando el derecho de ésta para impugnar, vía jurisdiccional, las resoluciones del Ministerio Público respecto del no ejercicio y desistimiento de la acción penal.<sup>240</sup>

Ahora bien, en septiembre de 2000, a iniciativa presentada, el 7 de abril de 1998, por el diputado José Espina Von Roehrich del Partido de Acción Nacional y turnada a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, por dictamen de primera lectura del 27 de abril de 1999 y por declaratoria del 23 de agosto de 2000, se propone nuevamente, actualizar el artículo 20 constitucional para establecer dos apartados, uno que siga especificando las garantías del inculpado y otro en donde se especifiquen claramente las garantías que tiene la víctima, dictaminándose conjuntamente con una propuesta presentada por el Partido Revolucionario Institucional. Se sometió a discusión en lo general y en lo particular y en votación nominal se aprobó por 422 votos a favor; posteriormente fue turnada al Senado donde, en fecha 29 de abril del 2000, sin debate se aprueba en votación nominal por 350 votos; para pasar después a las Legislaturas estatales. Una vez aprobado el

---

<sup>239</sup> “Por la década de los 80 y bajo el impulso del doctor Sergio García Ramírez, que en aquel entonces era Procurador General de la República, se dieron reformas importantes tanto de códigos sustantivos como de códigos adjetivos. Se eliminaron aberraciones como la presunción de culpabilidad, se trató de mejorar la posición de las partes que intervienen en el procedimiento penal, particularmente en lo que concierne al proceso propiamente dicho y se mejoró la posición del ofendido, en lo que se refiere a la coadyuvancia y a la reparación de daño”. ROMERO ÁPIS, José Elías. “Los Derechos Humanos y las Víctimas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Memoria de la Primeras y Segundas Jornadas Nacionales sobre Víctimas de Delito y Derechos Humanos*, CNDH (Compilador), CNDH, México, 2003, p. 43.

<sup>240</sup> “Respecto de esta reforma comenta: «De esta forma concluyó el debatido monopolio sobre el no ejercicio de la acción penal, ejercido, sin ningún control externo, por le Ministerio Público»” Islas de GONZÁLEZ MARISCAL, Olga. *Derechos de las Víctimas y de los Ofendidos por el Delito*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2003, p. 12.

dictamen proyecto de declaratoria, pasa al Ejecutivo, entrando en vigencia en septiembre de 2000.

Así, a partir de entonces el artículo 20 constitucional consagra también las garantías que en todo proceso del orden penal tendrá la víctima o el ofendido, incorporándose de la manera siguiente,

... b. De la víctima o del ofendido:

I.- Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II.- Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes.

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III.- Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV.- Que se le repare el daño, en los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V.- Cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad, no estarán obligados a carearse con el inculpado cuando se trate de los delitos de violación o secuestro, en estos casos, se llevarán a cabo declaraciones en las condiciones que establezca la ley; y

VI.- Solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio.

En el caso de los menores, además de estas garantías, es importante destacar que existen en todos los Códigos Penales, conductas que se tipifican específicamente como constitutivas de delito, en tanto consideran la afectación del sano desarrollo integral del menor de edad, como es el caso de la corrupción, el estupro, la pornografía infantil, el tráfico de menores y el turismo sexual, que requieren para el sujeto pasivo la calidad específica de minoría de edad; o bien, se prevén penalidades agravadas en delitos en los cuales el pasivo sea un menor de edad, como violación,

lesiones, homicidio, lenocinio, abuso sexual, genocidio, privación de la libertad, contra la salud, etc. en los cuales la penalidad aumenta bajo la circunstancia de la minoría de edad del pasivo, lo que conlleva a la atención también de esa calidad específica, sancionando aquellas conductas que atenten contra la misma, independientemente del bien jurídicamente tutelado que se protege con dichos tipos penales.

Ahora bien en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, se encuentran disposiciones que fundamentan también una política victimológica con relación a este grupo de edad, así en su artículo 11 respecto a las obligaciones de madres, padres y de todas las personas que tengan a su cuidado niñas, niños y adolescentes se establece que éstos deberán “protegerlos contra toda forma de maltrato, perjuicio, daño, agresión, abuso, trata y explotación. Lo anterior implica que la facultad que tienen quienes ejercen la patria potestad o la custodia de niñas, niños y adolescentes no podrán al ejercerla atentar contra su integridad física o mental ni actuar en menoscabo de su desarrollo”; y en el numeral 21 se señala que “niñas, niños y adolescentes tienen el derecho a ser protegidos contra actos u omisiones que puedan afectar su salud física o mental, su normal desarrollo o su derecho a la educación en los términos establecidos en el artículo 3º constitucional, las normas establecerán las formas de prever y evitar estas conductas. Enunciativamente, se les protegerá cuando se vean afectados por: a) El descuido, la negligencia, el abandono, el abuso emocional, físico y sexual. b) La explotación, el uso de drogas y enervantes, el secuestro y la trata...”.

Por otra parte en el ámbito internacional, en diversos instrumentos de Naciones Unidas, se hace referencia a los compromisos y acciones que los Estados Parte deberán adoptar a efecto de evitar, prevenir o en su caso atender a menores expuestos a maltrato y abuso en su condición de minoría de edad. En este sentido, la Convención sobre los Derechos del Niño, establece en forma general, en diversos numerales, compromisos expresos con relación a la victimización de menores; así en su artículo 19, expresa que “adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo”; en el numeral 34 establece “protegerán al niño contra todas las formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar”, y en el 39 se precisa: “adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esta recuperación y reintegración se

llevará a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño”, lo que implica y obliga, entre otros rubros, a la atención desde diversas aristas: asistencial, penal, de prevención, de salud, etc.

Por su parte las Directrices de la Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, conocidas como las Directrices de Riad, en su artículo 53 establecen que “deberá promulgarse y aplicarse una legislación que prohíba la victimización, los malos tratos y la explotación de los niños y jóvenes, así como su utilización para actividades delictivas”. Y en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing) se menciona en el artículo 18.1 que entre las medidas resolutorias, tratándose de justicia de menores, figuran las siguientes: “Para mayor flexibilidad y para evitar en la medida de lo posible el confinamiento en establecimientos penitenciarios, la autoridad competente podrá adoptar una amplia diversidad de decisiones. Entre tales decisiones, algunas de las cuales pueden aplicarse simultáneamente, figuran las siguientes...”.

Con respecto a delitos en particular que atentan contra la integridad de menores de edad, también se han hecho pronunciamientos específicos para su definición o tratamiento, mismos que han quedado plasmados en diversos documentos, entre ellos la propia Convención de los Derechos del Niño,<sup>241</sup> el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía,<sup>242</sup> la Conferencia Internacional de

---

<sup>241</sup> *Convención de los Derechos del Niño*, Artículo 34. Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexual. Con este fin, los Estados Partes tomarán, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral, que sean necesarias para impedir: a) La iniciación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual y legal; b) La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales u ilegales... Artículo 35. Los Estados Partes tomarán todas las medidas necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma.

<sup>242</sup> “En este documento, en su artículo segundo, se señala que por pornografía infantil se entiende ‘toda representación, por cualquier medio, de un niño dedicado a actividades sexuales explícitas, reales o simuladas, o toda representación de las partes genitales de un niño con fines primordialmente sexuales’, así mismo en este instrumento se deduce que esta práctica conlleva un daño moral, que en este caso se refiere a los menores específicamente, se reconoce que algunos grupos especialmente vulnerables, en particular las niñas, están expuestos a un peligro mayor de explotación sexual, y que la representación de niñas entre las personas explotadas sexualmente es desproporcionadamente alta, así como la vulnerabilidad de los niños víctima, por lo que debe de adoptarse procedimientos que reconozcan sus necesidades especiales”. *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de Niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía* (depositario: ONU), NY 25 de mayo de 2000 y ratificada por México 15 de abril de 2002, 2004, Página electrónica de la Secretaría de Relaciones Exteriores <http://tratados.ser.gob.mmx/busquedaIndice.htm>.

Lucha contra la Pornografía Infantil en la Internet,<sup>243</sup> la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores,<sup>244</sup> entre otros.

En la sentencia Caso Villagrán y otros, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos se precisó que “la Corte no puede dejar de señalar la especial gravedad que reviste el presente caso por tratarse de víctimas jóvenes, tres de ellos niños, y por el hecho de que la conducta estatal no solamente viola la expresa disposición del artículo 4º de la Convención Americana, sino numerosos instrumentos internacionales, ampliamente aceptados por la comunidad internacional, que hacen recaer en el Estado el deber de adoptar medidas especiales de protección y asistencia a favor de los niños bajo su jurisdicción...la Comisión sostuvo que la razón de ser del artículo 19 de la Convención radica en la vulnerabilidad de los niños y en su incapacidad para asegurar por sí mismos el respeto a sus derechos. Igualmente afirmó que mientras que las consecuentes responsabilidades de protección corresponden en principio a la familia, en el caso de niños en riesgo, se requieren de medidas que emanen del Estado”.<sup>245</sup>

Con lo anterior se concluye que las políticas internacionales, coinciden en la necesidad de proteger, apoyar y tutelar al niño en general y al niño víctima en lo particular, si se entiende la calidad específica del mismo, con humanismo y con amor.

### III.3.2. CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS

La victimización del menor en sentido general, tiene varios aspectos y presenta múltiples repercusiones y consecuencias graves, muchas veces duraderas de por vida,

---

<sup>243</sup> “Dentro de sus conclusiones se solicita la penalización en todo el mundo de la producción, distribución, exportación, transmisión, importación, posesión intencional y propaganda de este tipo de pornografía”. *Conferencia Internacional de Lucha contra la Pornografía Infantil en la Internet*. ONU.

<sup>244</sup> Unicef, “Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores”, *Derechos del niño*. ONU, Conferencia de la Haya, Derecho internacional humanitario, Consejo de Europa, Unión Europea, OEA y Organización para la Unidad Africana, UNICEF/McGraw Hill/Interamericana de España, España, 1998., OEA, 18 de marzo de 1994, artículo 2.b. Señala que tráfico de menores significa “la sustracción, el traslado o la retención, o la tentativa de sustracción, traslado o retención, de un menor con propósitos o medios ilícitos”, especificando que propósitos ilícitos incluyen, entre otros, prostitución, explotación sexual, servidumbre o cualquier otro propósito ilícito, y medios ilícitos incluyen, entre otros, secuestro, consentimiento fraudulento o forzado, la entrega o recepción de pagos o beneficios ilícitos con el fin de lograr el consentimiento de los padres, las personas o la institución a cuyo cargo se halla el menor, o cualquier otro medio ilícito.

<sup>245</sup> Cfr. CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto y RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. *op. cit.*, nota 159, pp. 344 y 356.



para el desarrollo físico psicológico, espiritual, moral y social de los niños, comprendiendo entre estos, el retraso del desarrollo, discapacidades físicas, transmisión de enfermedades sexuales, embarazos precoces y lesiones de todo tipo, que incluso pueden llegar a ser mortales, entre otros. La victimización implica una violación al derecho de todos los niños de disfrutar de su infancia y de llevar una vida productiva, gratificante y digna.

Ésta se presenta en diversas formas, que pueden ser, físicas, psicológicas o sexuales, como este fenómeno se ha presentado y aceptado casi irresponsablemente, su aumento se ha observado cada vez más lastimosamente también, adquiriendo todo tipo de matices, por lo que paralelamente a este crecimiento, se ha dado también un interés por reivindicar los derechos de los niños, como grupo vulnerable, así como la atención al hecho del abuso y la explotación del menor.

La historia ha demostrado con cientos, miles de ejemplos cómo los niños han sufrido la victimización en todas las formas posibles, por ello ahora llama la atención, que este hecho siga repitiéndose sin una real atención, así al inicio del siglo XXI este problema existe y más aún aumenta. Con datos presentados por UNICEF se observa por ejemplo que 7,000 niños mueren cada día por algún tipo de descuido, violencia familiar u otro tipo de abuso.

Este fenómeno presenta diferentes clasificaciones, por lo que es necesario mencionar algunos criterios de los más aceptados que manifiestan la existencia de 4 clases de victimización: la primaria, la secundaria, la terciaria y la mutua.

La victimización primaria es la que hace referencia a la víctima individual. (Receptores de violencia familiar, abusos sexuales, etc.).

La victimización secundaria recae en aquéllos en que independientemente de que pueda ser víctima individual lo es por su ocupación, clase social, organización, u otros. Es el caso de los niños de o en la calle.

Victimización terciaria es aquélla que va dirigida contra la comunidad en general, en este caso la comunidad de los menores de edad, a los que debe de tutelarse y protegerse en todos los ámbitos, ya sea laboral, educativo y deportivo, entre otros.

Victimización mutua, ésta es intercambiada, lo que quiere decir que en este rubro ambos pueden ser víctimas, los casos más comunes los encontramos en infecciones sexuales y lesiones.



Por otra parte, se contempla la no victimización, que es cuando una persona se pone en peligro así misma, como es el clásico caso de los menores considerados en estado de peligro.

Bajo este orden de ideas surge la necesidad de reafirmar que el único camino para abordar este problema de manera eficaz, es implantar un sistema realmente centrado en el niño, en el que toda política se mida automáticamente por su impacto sobre el bienestar de éste, sustentando una toma de conciencia del problema con cifras reales del número de niños victimizados, es por ello que este aspecto debe representar uno de los primeros pasos para obtener resultados óptimos en la atención de estos menores, así, dentro del marco jurídico también debe coincidir con la necesidad de una legislación especial destinada a promover el bienestar del niño, con modelos participativos que impliquen a sus familias y a su comunidad, como autores principales para decidir estrategias y contenidos de programas prácticos y eficientes.

Atender las necesidades de los niños víctimas exige tiempo y recursos, pero los niños tienen derecho a esperar servicios que resuelvan las consecuencias del abuso sufrido, pero sobre todo a prevenir cualquier tipo de victimización en ellos, reconociendo y aceptando la presencia de cierta ambivalencia en algunos niños con respecto a su situación, esto es, el hecho de que tanto la víctima como el victimario sean menores.

La recuperación de estos niños por ello, supone bastante más que encontrarles una casa, una escuela o un lugar de trabajo, se requiere contar con profesionistas especializados que planifiquen y apliquen programas especiales que respondan a las necesidades de los niños víctima.

Por ello se ha coincidido, que así como debe existir una política criminológica debe de haber también una victimológica, porque cuando la prevención falla y un menor ha sido victimizado debe de protegerse de la manera más amplia, no es sólo hablar de la reparación del daño, que es importante de suyo, pero no suficiente, se trata de cumplir cabalmente con el artículo 39 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Si se analiza este artículo se puede observar la necesidad de multiplicar esfuerzos, mismos que permitan a la par de una legislación especial, las instituciones y el personal adecuado para la atención del menor que tenga la calidad de víctima, lo que significa comprender la magnitud del problema.

Por ello, todos estos conceptos se han ido fortaleciendo desde el año de 1973, fecha en que se celebró en Israel el Primer Simposium Internacional de Victimología, donde nació una nueva ciencia, diferenciando al menor infractor-víctima y al menor en su calidad exclusiva de víctima. En el primer caso, el infractor sigue mereciendo el reproche jurídico, pero sin embargo merece también la consideración de víctima,

sobre todo si se analiza su condición, muchas veces de receptor de violencia familiar,<sup>246</sup> víctima de circunstancias sociales, sin medios ambientales para una vida digna, sin apoyo familiar, etc. En el segundo caso nos encontramos ante el menor abandonado y violentado muchas veces desde su hogar.

En México se ha visto la necesidad de fortalecer los trabajos en favor de los derechos del menor, teniendo en cuenta la Convención sobre los Derechos del Niño, señalando sobre todo la posibilidad de observar:

- Conceder una alta prioridad a la acción contra el maltrato y la explotación de los niños.
- Promover una cooperación más sólida entre los estados y todos los sectores sociales para prevenir cualquier tipo de maltrato.
- Examinar y revisar la legislación, las políticas, los programas y las prácticas vigentes con el fin de eliminar el maltrato en los niños.
- Promover la adopción, implementación y diseminación de leyes políticas y programas.
- Crear un clima adecuado mediante la educación, la movilización social y las actividades de desarrollo para garantizar que los progenitores puedan cumplir con sus derechos y obligaciones para proteger a los niños del maltrato; y
- Resaltar el papel de la participación ciudadana en la prevención y eliminación del maltrato y la explotación de los niños y niñas.

En diferentes Congresos Mundiales, se ha resaltado también esta problemática, coincidiendo en la necesidad de comprender la ley, en su doble función de proteger a los vulnerables e imponer sanciones a los transgresores. De igual forma se ha precisado la importancia de definir los criterios para poder perfeccionar o ampliar programas presentándose propuestas que abarcan:

Abordar el problema de modo eficaz, considerando los derechos del niño de primordial importancia, en donde toda política se mida por impacto de bienestar del niño.

---

<sup>246</sup> “De acuerdo a este estudio que integró datos del total de ingresos al Consejo de Menores en el año de 1998: “Se observa que la violencia familiar aparece en primer lugar, tanto en referencia al universo de trabajo (1,886) como en relación a las variables consideradas en el modelo aplicado. Lo que indica que en los hogares de los jóvenes infractores predomina la violencia, generalmente acompañada de cualquiera de las otras variables consideradas... violencia familiar 51.6%, madre trabajadora 32.3%, madre soltera 6.5% y ninguna de las variables propuestas 29%”. Consejo de Menores, SG. *op. cit.*, nota 125, pp. 29-39 y 44-45.

La legislación debe de activarse promoviendo el bienestar del niño y protegiéndolo contra el maltrato.

Los modelos participativos que integran a los niños, sus familias y comunidades, como actores principales deben de ser los que decidan las estrategias y contenidos de los programas.

Las asociaciones de grupos locales, nacionales e internacionales deben trabajar conjuntamente para poder proporcionar una gama de servicios coordinada.

Los programas preventivos y de apoyo para la educación familiar deben de fortalecerse.

Así, por lo que hace a la victimización, el compromiso de atención que se resalta implica diferentes retos que también podrían plantearse de la siguiente manera:

- La falta de recursos no puede ser esgrimida como excusa para la desatención del menor, la carencia de educación, el creciente consumismo y el tráfico de niños, entre otros, todos estos factores exacerbaban la vulnerabilidad de los niños.
- El tipo de abuso y explotación, es practicado por una amplia gama de individuos a todos los niveles de la sociedad, por lo que se debe incidir en proyectos tendientes a erradicar la indiferencia, la ignorancia, y la violencia, como respuesta casi natural contra ellos. Por otra parte, debe de fomentarse la perpetuación de actitudes y valores que permitan que los niños no sean considerados únicamente como mercancías.
- Se requiere no sólo de leyes y programas para hacer frente a este fenómeno sino de voluntad política y medidas de implementación más efectivas así como una asignación adecuada de recursos.
- Debe observarse esta tarea como primordial para la familia, la sociedad civil y el Estado, tanto en el aspecto de prevención como de protección y tratamiento.
- El maltrato y la explotación es una violación importante de los derechos humanos. Esto constituye también una forma de coerción, ya que la violencia implica una forma contemporánea de esclavitud.

En el nivel de prevención debe de insistirse en la necesidad de proporcionar a los niños el acceso a la educación y a la salud, como ya se dijo, así como promover los derechos del niño en la educación de la familia y en la ayuda para el desarrollo de ésta; comprender igualmente responsabilidades y derechos, tanto de los progenitores como de los hijos y poner especial atención en la prevención de la violencia familiar. Punto importante será también estimular a los profesionales de los medios de comunicación para desarrollar estrategias que refuercen su papel en la información

con la más alta calidad, fiabilidad y normas éticas en relación a todos los aspectos de maltrato y explotación de los niños, fomentando campañas que aumenten la comprensión y que promuevan la actitud y el comportamiento responsable, congruente con el desarrollo, el sentido de la dignidad y la autoestima de los niños.

La victimización de los niños requiere de atención, significa un cambio de enfoque, no es un problema menor sin repercusiones, sin importancia, el maltrato significa hablar de la cultura de un pueblo, de la felicidad de una familia y de la dignidad de la persona, en este caso de los menores.

## **CAPÍTULO IV.**

# **ÓRGANOS ESPECIALES PARA LA ATENCIÓN DE LOS MENORES INFRACTORES**

Para tener una visión integral respecto del esquema o sistemas que sobre menores infractores se tienen en México es necesario precisar diversos aspectos sobre los órganos encargados de su atención, establecer criterios objetivos respecto de cómo están integrados, de su forma de funcionamiento, necesidades y características de cada entidad federativa, ya que como la misma Convención sobre los Derechos del Niño prevé, se debe tomar en cuenta las características y normatividad de cada país para adecuar las disposiciones con un criterio correcto que de paso a directrices que permitan determinar si en nuestro país se puede hablar de un sistema especial de justicia de menores infractores, o en la realidad se están violando múltiples disposiciones que sería urgente modificar, o bien, unificar criterios para el establecimiento de un sistema nacional que sea congruente con la normatividad nacional e internacional.

Es así que, para lograr un panorama objetivo de los órganos especiales para la atención de los menores infractores se establece el análisis de cinco aspectos que sean la base para mostrar la situación y funcionamiento de la justicia de menores a nivel nacional, reflejando tanto las concordancias, como las diferencias, esquematizando de tal manera la situación por región respecto de la perspectiva y desarrollo en la materia; los aspectos a que se hace referencia son: el perfil de las autoridades que atienden a los menores, sus funciones específicas, el marco regulatorio (la legislación), la infraestructura con la que cuenta cada entidad y el análisis tanto cuantitativo como cualitativo respecto de los menores que han ingresado a alguna institución para menores infractores.

Así, se presenta un panorama general respecto de la conformación de las instituciones que se encargan de la atención de los menores infractores en las diferentes entidades, base de la cual se parte para realizar las consecuentes delimitaciones y análisis que se muestra por cada uno de los rubros en que fue dividido el capítulo.

#### IV.1. ANÁLISIS PREVIO

A nivel nacional, se cuenta en las 32 entidades federativas, con un total de 157<sup>247</sup> instituciones para menores infractores, cada una de ellas con funciones y competencias establecidas en la normatividad específica, la cual está conformada por 31 leyes locales y una ley federal que se aplica en el Distrito Federal en materia común y federal,<sup>248</sup> además de que se deben observar disposiciones respecto de los menores en conflicto con la ley penal que se refieren tanto en la Convención sobre los derechos del Niño como en la Ley de la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, ambas de observancia nacional, así como de las respectivas legislaciones que sobre protección de derechos de los niños se han promulgado en diferentes entidades.

Dentro de esta conformación, se pueden establecer de manera general, en las 32 entidades federativas, cuatro tipos de funciones que se llevan a cabo en las instituciones referidas: diagnóstico, tratamiento interno, tratamiento externo y la de carácter jurisdiccional, contemplándose además, el que existen unidades administrativas, que cumplen con funciones de control, de las cuales dependen centros de tratamiento y diagnóstico. Es importante señalar que el número y forma de estructurar las funciones de las instituciones, constituye una de las facetas en que se origina la amplia diversidad existente, ya que en el 81% de los Estados tienen menos de cinco instituciones donde se llevan a cabo las cuatro funciones en diferentes combinaciones, en 10 de ellas,<sup>249</sup> y donde tanto la infraestructura como las autoridades, deben estar en concordancia con la normatividad y requerimientos que demandan las localidades en cuanto al ámbito de los menores infractores, dada la situación pluricultural, económica, geográfica y demográfica que existe en México.

---

<sup>247</sup> Cfr. Consejo de Menores, *op. cit.*, nota 135, p. 12.

<sup>248</sup> Respecto de la aplicación de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en el territorio nacional el artículo 4 de este ordenamiento establece que “se promoverá que en todo lo relativo al procedimiento, medidas de orientación, de protección y tratamiento, los consejos y tribunales para menores de cada entidad federativa se ajusten a lo previsto en la presente Ley, conforme a las reglas de competencia establecida en la Ley local respectiva” así también el artículo 500 del Código Federal de Procedimientos Penales señala que “En los lugares donde existan tribunales locales para menores, éstos serán competentes para conocer de las infracciones a las leyes penales federales cometidas por menores de 18 años, aplicando las disposiciones de las leyes federales respectivas”, sin embargo estas disposiciones en la realidad no son observadas cabalmente por todos los Estados en virtud de la diversidad de estructura, normatividad y funciones de las instituciones de menores.

<sup>249</sup> Consejo de Menores, *op. cit.*, nota 135, p. 12.



Lo anterior es importante de señalar, ya que algunas investigaciones sobre la materia sólo se han realizado dentro del marco del Distrito Federal, de donde se desprende erróneamente que en todo el territorio nacional suceden cuestiones idénticas, o más aún, que en algunos casos se tomen datos del Distrito Federal como si fuesen de todo el país, tal como se daba a conocer en Anuarios Estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos, del INEGI,<sup>250</sup> presentando cifras globales, dentro de las cuales se incorporaban sólo las del Consejo de Menores perteneciente a la Secretaría de Gobernación y posteriormente a la de Seguridad Pública.

## IV.2. AUTORIDADES

Es bajo el contexto de diversidad en cuanto a las funciones de las instituciones para menores infractores a que se hizo referencia en el rubro anterior, en el cual se debe de establecer objetivamente, cómo se encuentra conformado el grupo de funcionarios y trabajadores que atiende la administración de justicia para los menores infractores en el país, iniciando desde analizar si realmente se cuenta con un perfil de autoridades a nivel nacional, si éste es adecuado conforme a la normatividad y en qué porcentaje realmente se cumple y bajo qué condiciones; ya que de ello depende en gran medida el éxito o no de los programas que se desarrollan en cada Entidad Federativa, mediante la eficiencia y eficacia de las acciones que realizan. Las respuestas a estas interrogantes podrán servir de base para determinar respecto de las autoridades, si es que se requieren cambios, su alcance, en qué áreas, bajo que condiciones; o sólo es cuestión de establecer modificaciones o condiciones requeridas (normatividad, programas de capacitación, actualización y especialización, nivelación, número adecuado de servidores públicos, etc.) para solucionar los múltiples problemas que representa la tarea de atender –integralmente- a los menores que por diversos motivos se encuentran bajo la influencia de dicho personal.

Por perfil de autoridades se entiende el conjunto de rasgos que caracterizan a funcionarios y trabajadores que se encargan dentro de los diferentes procesos y áreas, de la atención de los menores infractores, encontrándose que dentro del territorio nacional se presenta una aparente diversidad respecto en éste rubro, considerando la conformación de las instituciones encargadas de la procuración y administración de la justicia en este ámbito, así como de la ejecución de las medidas destinadas a los menores tanto estatal como federal, ya que si bien es cierto, como se sabe, existen 32 legislaciones específicas para menores infractores, y las consecuentes estructuras

---

<sup>250</sup> Cfr. INEGI, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1995*, Ed. Instituto Nacional de Geografía e Informática, 1996, pp. 169 a 171.

locales; los modelos de atención existentes no son tantos ni tan variados ya que en todos los estados se siguen esquemas similares. Para explicar lo anterior, se presenta el resultado del estudio referente a la estructuración tanto de los consejos o tribunales para menores, como de los centros donde son remitidos ya sea para diagnóstico o tratamiento interno o externo.

Del análisis realizado se observó que en las 32 legislaciones de la materia se prevé la conformación de órganos encargados de la función jurisdiccional, con sus diferentes denominaciones (consejos, tribunales, comisión jurisdiccional, preceptorías, consejos tutelares, paternales y auxiliares), sin embargo dada la distribución geográfica que existe en el país por municipios, en el 70% de las leyes locales se contempla, además de un consejo o tribunal central, la conformación de órganos jurisdiccionales auxiliares que son establecidos, en el 95% de éstos casos, como filtros respecto de faltas menores o administrativas, así como de estados de peligro (prevención secundaria).

Ahora bien respecto de la forma en que se compone en todo el país el esquema de autoridades que operan en las instituciones para menores, existen básicamente dos formas en las que se estructuran los órganos de administración de justicia, la primera, que contempla el 68% de las entidades federativas, se asemeja a la estructura de los tribunales ordinarios en materia penal, esto es, constan de una sala superior, integrada por consejeros o magistrados, un secretario general de dicha sala; jueces o consejeros unitarios, los cuales estarán asistidos por los secretarios de acuerdos respectivos; actuarios y personal operativo necesario para el funcionamiento y despacho de las áreas; así también se determina la participación de los defensores y los representantes sociales (en cualquiera de sus denominaciones), todos ellos licenciados en derecho o pasantes, aparato con el cual se instruye procedimiento a los menores puestos a su disposición para determinar su responsabilidad. Así también, los consejos o tribunales se asisten de un Consejo Técnico Interdisciplinario dependiente del mismo órgano jurisdiccional o del centro de diagnóstico y tratamiento, el cual está integrado por profesionales en las áreas de psicología, pedagogía, trabajo social, medicina y criminología, para realizar los dictámenes y evaluaciones técnicas, de manera colegiada, respecto de las características de personalidad y sobre las medidas de orientación, protección y tratamiento conducentes a la adaptación del menor, no siendo su participación de carácter decisorio para definir lo más conveniente atendiendo a su calidad de menor e interés supremo.<sup>251</sup>

---

<sup>251</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *op cit.*, nota 177, p. 963.

La segunda forma que existe a nivel nacional, en un 32% de los Estados, ha establecido la estructura de las instituciones basados en consejos colegiados conformados no sólo por abogados, sino que se encuentran constituidos por profesionales tales como médicos, trabajadores sociales, psicólogos o psiquiatras, pedagogos o profesores preferentemente especialistas en menores con conductas especiales, incluyendo al licenciado en Derecho, que generalmente es el designado como presidente de dicho órgano colegiado y el cual es asistido por un secretario, para observar las formalidades de dicho procedimiento, en el que concurren, igualmente en un 80%, de los estados que siguen este esquema, tanto defensores como representantes sociales (en cualquiera de sus denominaciones también), como órgano colegiado decisorio integrado en forma interdisciplinaria, tanto el especialista en Derecho como los profesionales técnicos que lo integran, no requieren de un área específica que emita dictámenes técnicos sobre la personalidad del menor, sino que, con los estudios que reciben de los centros llevan a cabo su evaluación y determinación de las medidas a los menores.<sup>252</sup>

En el campo de la procuración, es importante no olvidar la facultad del Ministerio Público no sólo como investigador y persecutor de delitos, sino como Representante Social y Vigilante de la Legalidad, para que la ley sea cumplida, así como para ejercer un apoyo determinante sobre quienes ejercen la patria potestad y tutela como lo prevé el artículo 422 del Código Civil Federal.<sup>253</sup>

---

<sup>252</sup> “En este sentido se abarca no sólo la administración de justicia, sino también el de la procuración cuando se manifiesta que «Contemplando todo este ámbito, no socializador, no de aspecto asistencial sino simplemente asumiendo la responsabilidad que tiene el ministerio público como representante social, como un ente de gobierno a quien le corresponde: representar a menores, ausentes y a incapaces, tendríamos que decir que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, dio un empuje bastante importante en 1989 cuando crea la Agencia Especializada en Asuntos de Menores e Incapaces, y en suerte le corresponde atender a los menores infractores... tomando en consideración los beneficios que esto representa, por que en una agencia especializada, según su diseño que hasta la fecha se conserva, se integra con un equipo interdisciplinario conformado de la siguiente manera: con un abogado que lo es el Ministerio Público, con un Trabajador Social, con un Psicólogo y con un Médico que conforman un equipo interdisciplinario integrándose con pleno conocimiento de los aspectos biopsicosociales relacionados con el desarrollo normal de los menores en su entorno social y familiar, estos son los servidores públicos que deben atender al menor infractor». LINARES CARRANZA, Andrés. Consejo de Menores (Comp.), “El papel de la Procuraduría General de Justicia ante la problemática de los menores infractores”. *Memoria del Congreso Nacional en Materia de Menores Infractores*, Consejo de Menores de la Secretaría de Gobernación, México, 1997, pp. 85 y 86.

<sup>253</sup> *Cfr. Código Civil Federal mexicano*, Artículo 422.- A las personas que tienen al menor bajo su patria potestad o custodia incumbe la obligación de educarlo convenientemente. Cuando llegue a conocimiento de los Consejos Locales de Tutela o de cualquier autoridad administrativa que dichas personas no cumplen con la obligación referida, lo avisarán al Ministerio Público para que promueva lo que corresponda.

Para establecer las características que nos conduzcan a situar el perfil de las autoridades que operan en los órganos especiales -o específicos- de menores infractores, las cuales estén acordes con la normatividad y por consiguiente a su real cumplimiento, se advierten de manera sobresaliente los siguientes aspectos: nacionalidad, el ejercicio de los derechos civiles, notoria buena conducta, no haber sido condenado por delitos intencionales, edad, contar con título legal para el ejercicio profesional correspondiente, ser especialista en el ámbito de los menores (algunas especifican de los infractores) o ser casado y con hijos. Los motivos que los legisladores han tenido para proponer estas condiciones, de manera indistinta y combinada en las 32 legislaciones, hace patente lo que se espera de las personas que se encuentran al frente de las instituciones para menores infractores, esto es, que cuenten con un conocimiento y preparación respecto de las personas a quienes van dirigidas las acciones, así como un actuar profesional e impecable respecto de un procedimiento especializado dirigido a aquellos que siendo menores, han infringido las normas penales, y en ciertos casos también a quienes han infringido los bandos de policía y buen gobierno o bien se han ubicado en situación considerada como peligrosa o predisponente de que se hagan daño así mismos o a los demás, tarea trascendente y compleja, si se observa que el planteamiento para este tipo de instituciones, va dirigido a realizar inicialmente una acción de justicia, sobre la que sobreviene una intervención pedagógica de corte preventiva y resocializadora, lo anterior se debe desarrollar dentro de un marco de observancia de los derechos de los menores y buscando en todo momento su interés superior.

Por lo anterior, se hace necesario establecer un panorama nacional respecto del tipo de autoridades que atiende a los menores infractores, dando inicio con el aspecto de la nacionalidad, esto es, que deban ser mexicanos con pleno ejercicio civil y político, requerimiento que se determina en el 97% de las entidades, especificando esta condición especialmente para los presidentes, consejeros, jueces o magistrados, directores, así como para los titulares de las diferentes áreas que conforman tanto al órgano jurisdiccional como a los centros de diagnóstico y tratamiento; así también se establece en todos los casos que dichos funcionarios no hayan sido condenados por delito intencional o que gocen de buena reputación. Lo anterior como se ha establecido, dada la importancia social que conlleva el desarrollo de las actividades encomendadas, y que respecto de lo que sucede en el país estos aspectos se cumplen a cabalidad.

Respecto de la edad, en el 78% de las Entidades, se prevé que principalmente tanto los presidentes, consejeros, secretarios generales de acuerdos, y titulares de las áreas que conforman los órganos jurisdiccionales (Comité Técnico Interdisciplinario, Unidad de Defensa, etc.), tengan más de 25 años de edad, además, en el 6% de los Estados, se prevé que éstos concluyan su cargo al cumplir 60 años de edad,

estableciéndose en el Estado de Chiapas estas edades entre los 30 y 70 años. Esta regulación previene la posibilidad de contar con personal que tenga la visión, madurez y dinamismo necesarios para desempeñar las acciones establecidas.

Se prevé también en todas las entidades que las personas que ocupen los cargos de presidentes, consejeros, secretarios generales de acuerdos, y titulares de las diferentes áreas (procuradores, defensores, comisionados, miembros del comité técnico interdisciplinario, etc.), cuenten con título legalmente autorizado para ejercer la profesión que se indica, según su cargo y función, además de que, en el 65% de las entidades federativas, se señala también que dichos funcionarios hayan ejercido la profesión, por lo menos, durante tres años a partir de que obtuvieron el registro. Esta indicación normativa respecto de que las funciones sean desarrolladas por profesionales en cada una de las áreas, se dirige primordialmente a que las acciones se cumplan de manera certera bajo una base científica, con rigurosa aplicación técnica, y por consiguiente evitar la improvisación para tareas tan trascendentales, esto es, tener en sus manos la encomienda de determinar qué menores son encontrados responsables por la comisión de infracciones, y consecuentemente por ello determinar la medida conducente para ser susceptibles de recibir el tratamiento más adecuado y llevar a cabo éste con la mayor responsabilidad para que dichos menores puedan obtener elementos formativos, que les ayuden a concluir su desarrollo con expectativas propositivas para un mejor desenvolvimiento dentro de la sociedad.

Como último aspecto que se indica, en el 50% de las Entidades Federativas, es el que se refiere a que los funcionarios además de contar con título profesional, tengan conocimientos especializados sobre menores infractores debidamente acreditado, para el restante 35% se observa la indicación de que estas autoridades sean preferentemente casados y con hijos, y para el restante 15%, que cuenten con ambas condiciones. Aspecto que es sustancial para quienes tienen a cargo la dirección y funcionamiento de los órganos especiales para la atención de los menores infractores, ya que lo anterior determina la posibilidad de establecer directrices adecuadas, fundamentadas en sensibilidad y conocimiento, respecto de las medidas que se dirigen a este grupo que ha presentado conductas antisociales; lo anterior es quizá una tarea inconclusa a nivel nacional ya que son pocos los Estados que cuentan con la posibilidad de ofrecer esta especialización, la cual se debe combinar con una experiencia profesional, situación también complicada si se toma en cuenta que a nivel nacional, las autoridades no provienen de un sistema de servicio civil de carrera y en promedio tienen una duración en el cargo de 2 años.

Por tanto, se establece de manera puntual la importancia de contar con autoridades que tengan la sensibilidad y vocación necesarias para aceptar el compromiso que



conlleva la posibilidad de incidir de manera positiva en la vida de menores, y más aún en la posibilidad de aplicar los conocimientos en acciones para la determinación de un tratamiento y su respectiva ejecución, es por ello que contar con autoridades con un perfil idóneo, colige su selección y calificación adecuada, mediante un minucioso análisis,<sup>254</sup> comprometidos con la tarea social encomendada.

### IV.3. FUNCIONES

De forma general a nivel nacional se establecen, de acuerdo a las 32 normatividades específicas de la materia que existen en el país, las siguientes funciones para los 157 órganos especializados para la atención de los menores infractores: la función jurisdiccional, de control administrativo, de prevención general, de diagnóstico, de tratamiento interno y externo así como la de seguimiento, y cuya clasificación de manera general se realizó con base en los datos aportados al Registro Nacional de Menores Infractores.<sup>255</sup>

Sin embargo, dichas funciones no se llevan en forma exclusiva por institución, esto es, existe una gran variedad de combinaciones respecto de lo que cada una de ellas efectúa, dadas las condiciones de infraestructura, presupuesto y normatividad que les da origen.

Es así que se presentan a nivel nacional como atribuciones específicas de los órganos jurisdiccionales las siguientes: Aplicar disposiciones de la ley que corresponda con autonomía técnica, instruir el procedimiento dentro de la legalidad y respeto a los derechos de los menores, resolver sobre la situación jurídica de los menores, promover la adaptación social o la reeducación social de quienes hayan presentado conductas antisociales con medidas preventivas, tutelares y pedagógicas, determinar la aplicación de medidas de orientación, de corrección y de protección así como la vigilancia del tratamiento, evaluar la aplicación y avance de dichas las medidas.

---

<sup>254</sup> “De igual manera que el sistema de elección o de selección es la mayor garantía del pueblo frente al soberano, en las mil expresiones grandes o pequeñas que éste adopta, las mismas precauciones son la garantía —a veces la única, la que brega y vence frente a justicias empañadas o sospechosas, leyes primitivas, cavernas devenidas prisiones- de la muchedumbre encarcelada”. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Justicia penal*, Porrúa, México, 1982, p. 62.

<sup>255</sup> Consejo de Menores. *op. cit.*, nota 135.



## CLASIFICACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PARA MENORES INFRACTORES DEL PAÍS SEGÚN SU FUNCIÓN

ENTIDADES	INSTITUCIONES POR SU TIPO DE FUNCIÓN JURÍDICA										Total de Instituciones en las Entidades Federativas	
	Jurisdiccional	Tratamiento Interno	Diagnóstico	Tratamiento Externo	Control Administrativo	Jurisdiccional Tratamiento Interno, Diagnóstico y Tratamiento Externo	Jurisdiccional, Diagnóstico y Tratamiento Externo	Jurisdiccional y Tratamiento Externo	Tratamiento Interno, Diagnóstico y Tratamiento Externo	Tratamiento Interno y Tratamiento Externo		Tratamiento Interno y Diagnóstico
Aguascalientes	1								1			2
Baja California		1				3						4
Baja California Sur	1										1	2
Campeche	1								1			2
Chiapas	1										1	2
Chihuahua	10	1						1	1	1		14
Coahuila					1			1			3	5
Colima	1								1			2
Distrito Federal	1	3	1	1	1						1	8
Durango	1										1	2
Guanajuato						1						1
Guerrero	1								1			2
Hidalgo	1								1			2
Jalisco	6	1						14			1	22
México	1							30			1	32
Michoacán		1					1					2
Morelos						1						1
Nayarit									1		1	2
Nuevo León		2					1					3
Oaxaca	1								1			2
Puebla	1								1			2
Querétaro	1								1			2
Quintana Roo	1										1	2
San Luis Potosí								1			1	2
Sinaloa	1										1	2
Sonora	1			6	1						4	12
Tabasco	1	1							1			3
Tamaulipas	5				1			1	5			12
Tlaxcala	1								1			2
Veracruz	1								1			2
Yucatán								1			1	2
Zacatecas	1								1			2
<b>TOTAL</b>	<b>41</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>50</b>	<b>18</b>	<b>1</b>	<b>18</b>	<b>157</b>

Datos correspondientes al año de 2001

Fuente: Consejo de Menores, SSP; Registro Nacional de Menores Infractores  
Instituciones para menores infractores del país

Respecto de las instituciones destinadas a la elaboración del diagnóstico, así como a la aplicación del tratamiento, las funciones se agrupan en específico en la realización y desarrollo de programas de prevención general y especial, conducentes a inhibir la presentación de conductas antisociales, la ejecución del tratamiento y la realizar del seguimiento. Cabe hacer mención que en algunos casos como en la Ley Federal a estas instituciones se encomienda también la procuración en materia de menores, esto es la investigación respecto de las infracciones imputadas a menores y la acusación llevada a cabo en el procedimiento mediante la figura del comisionado.

Ahora bien referente a la función de los órganos auxiliares del consejo, en algunos casos, se prevé la existencia de éstos para conocer de faltas administrativas, o bien para apoyo para la defensa, protección y atención del menor y la familia, a fin de incorporarlos dentro de un ámbito adecuado para su formación y desarrollo. De manera general las leyes establecen también para estos órganos auxiliares como principios la protección de los derechos humanos de los menores y su adaptación social, mediante medidas educativas, correctivas y de protección y vigilancia en el

tratamiento, así también en el 10% de los estados se prevé además específicamente la atención a los niños maltratados, expósitos, repatriados o abandonados en apoyo a las actividades de las Procuradurías de Defensa del Menor y la Familia y de los Sistemas de Desarrollo Integral de la Familia estatales, incluyendo la protección integral y tratamiento de los menores de edad que requieran la tutela del Estado, así como las actividades dirigidas a la prevención no penal.

Ahora bien, con respecto al tipo de instituciones y la función sustantiva que desempeñan, observamos que de las 157 instituciones, 8 dependen del ejecutivo federal y las restantes 149 de los gobiernos estatales y municipales. Respecto a los consejos o tribunales que constituyen el órgano jurisdiccional, el número de instituciones que realiza esta función es de 98 (62.4%), ya sea en forma exclusiva (41 que representan el 41.8% de estos casos), o bien en combinación con otras funciones (57 que constituyen el restante 58.2%).

Las instituciones encargadas de efectuar el diagnóstico biopsicosocial de los menores puestos a disposición de las instituciones jurisdiccionales suman 44 (32.8%), en su gran mayoría en combinación con tratamiento en internación.

El tratamiento internación y externación, cuenta con 12 centros exclusivos para el primero y 2 para el segundo, esto es, el 10.5% del total de instituciones del país, en cambio en 79 (58.9%) se combinan funciones de ejecución con otras de carácter jurisdiccional o de diagnóstico.

De lo anterior es importante señalar que las instituciones que realizan diagnóstico y tratamiento interno, ya sea en forma exclusiva o combinada, representan el número de centros con población cautiva, y constituyen la capacidad instalada de internamiento de menores infractores en el país, la cual está conformada por 5,431 espacios, en 54 centros,<sup>256</sup> es decir de las 134 instituciones de este tipo, el 42.54% mantiene población interna, encontrándose actualmente el total de esta población por debajo de los límites de la capacidad instalada, en un 81.5%, que si bien no constituye sobrepoblación de manera general, si corresponde a un índice alto de ocupación, observándose también que en 4 entidades (Baja California, Distrito Federal, Estado de México, y Nuevo León) llega a existir el problema de sobrepoblación en algunos de sus centros.

---

<sup>256</sup> Dato coincidente con el Informe especial sobre la Situación de los Menores Internos en los Centros de Menores de la República Mexicana, emitido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en julio de 2003.

### IV.4. LEGISLACIÓN

Derivado de la normatividad específica de la materia se han presentado dos orientaciones respecto de la filosofía y directrices de como deben ser tratados los menores y por consiguiente de quienes son susceptibles de entrar en la competencia de los tribunales en la materia, la primera de ellas se estableció con objeto de ir más allá de ser competente para conocer de menores que han infringido las leyes penales, es decir, actúan bajo una perspectiva o visión más integral (de prevención primaria y secundaria), donde se pretende incidir desde áreas como la familia -ámbito de desarrollo natural de los menores- para actuar en caso de que los menores vivan en condiciones de desintegración, violencia, abandono, etc., que obstaculicen que el menor alcance su pleno desarrollo, y evitar así que más adelante incurra en violaciones a la ley penal, intervención bajo un procedimiento, que como cada una de las legislaciones con dicha orientación señalan, que garantice el pleno respeto a sus derechos, no sólo los referidos específicamente a las garantías procesales en el ámbito penal, ya que en dicho procedimiento no se entabla litis, por coincidir el interés de las partes procesales, respecto de la posibilidad de convenir lo mejor para el menor y la defensa social, lo anterior, en su caso, no está exento de que existan autoridades que no cumplan con el perfil que requiere este sistema para su eficiente aplicación.

#### CODIFICACIÓN SOBRE ASPECTOS RELEVANTES EN LA NORMATIVIDAD NACIONAL DE JUSTICIA Y ATENCIÓN DE MENORES INFRACTORES

ESTADOS	NORMATIVIDAD DEL SISTEMA JUDICIAL DE JUSTICIA	EDAD	EDAD MÁXIMA	RÉGIMEN DE LA MEDIDA	DURACIÓN DE LA MEDIDA	RESPONSABLE LEGAL DEL MENORE EN PROCEDIMIENTO	PERFIL DEL INFRACTOR	COMPETENCIA DEL SISTEMA JUDICIAL DE JUSTICIA DE MENORES INFRACTORES			EJECUCIÓN	SERVICIO DE REINGRESO	
								REFERIDOS A LA LEY PENAL	FALTAS ADMINISTRATIVAS	DELINCUENTES			
AQUILAHERTES	EJECUTIVO	7	18	NO DETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	NO	SI	SI	SI	NO	SI	SI
BAJA CALIFORNIA	EJECUTIVO	11	18	NO DETERMINADA CON LÍMITES	7 AÑOS	CONSEJERO AUXILIAR	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
BATAVIA	EJECUTIVO	11	18	NO DETERMINADA SIN LÍMITES		COMISIONADO	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
CHAMPACHE	EJECUTIVO	11	18	NO DETERMINADA CON LÍMITES	8 AÑOS	COMISIONADO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI
CHIHUAHUA	EJECUTIVO	11	18	NO DETERMINADA CON LÍMITES	8 AÑOS	COMISIONADO	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI
CHURRASQUA	EJECUTIVO	11	18	NO DETERMINADA CON LÍMITES	8 AÑOS	NO HAY	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
COAHUILA	EJECUTIVO	10	18	NO DETERMINADA CON LÍMITES	8 AÑOS	COMISIONADO	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI
COLUMA	EJECUTIVO	10	18	NO DETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
DISTRITO FEDERAL	EJECUTIVO	11	18	NO DETERMINADA CON LÍMITES	8 AÑOS	COMISIONADO	SI	SI	NO	SI	NO	SI	SI
DURANGO	EJECUTIVO	11	18	NO DETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI
GUANAJUATO	EJECUTIVO	11	18	NO DETERMINADA CON LÍMITES	8 AÑOS	COMISIONADO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI
GUERRERO	EJECUTIVO	10	18	NO DETERMINADA SIN LÍMITES		COMISIONADO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI
GUAYMAS	EJECUTIVO	11	18	NO DETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
HUALISCO	EJECUTIVO	10	18	NO DETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	NO	SI	SI	SI	SI	NO	SI
MÉXICO	EJECUTIVO	11	18	NO DETERMINADA CON LÍMITES	8 AÑOS	COMISIONADO	SI	SI	NO	SI	NO	SI	SI
MICHACÁN	EJECUTIVO	NO INDICA	NO INDICA	NO DETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO
MOCTEZUMA	EJECUTIVO	11	18	NO DETERMINADA CON LÍMITES		HAY LA LEY QUE HABLA LA LEY PENAL	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI
NAYARIT	EJECUTIVO	11	18	NO DETERMINADA CON LÍMITES		NO HAY	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO
NEOQUERÉTAN	EJECUTIVO	12	18	NO DETERMINADA CON LÍMITES	8 AÑOS	COMISIONADO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
QUERÉTAN	EJECUTIVO	11	18	NO DETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO
TULTEPEC	EJECUTIVO	11	18	NO DETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO
QUERÉTAN	EJECUTIVO	11	18	NO DETERMINADA CON LÍMITES	8 AÑOS	COMISIONADO	SI	SI	NO	SI	NO	SI	SI
QUINTANA ROO	EJECUTIVO	10	18	NO DETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
SAN LUIS POTOSÍ	EJECUTIVO	8	18	NO DETERMINADA CON LÍMITES	8 AÑOS	NO HAY	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO
SINALOA	EJECUTIVO	11	18	NO DETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO
SONORA	EJECUTIVO	11	18	NO DETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
TAMAULIPAS	EJECUTIVO	8	17	NO DETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO
TAMPICO	EJECUTIVO	8	17	NO DETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO
Tehuacan	EJECUTIVO	8	18	NO DETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO
Tehuacan	EJECUTIVO	11	18	NO DETERMINADA CON LÍMITES	2 AÑOS	NO HAY	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI
VERACRUZ	JUDICIAL	10	18	NO DETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
YUCATAN	EJECUTIVO	15	18	NO DETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO
ZACATECAS	EJECUTIVO	12	18	NO DETERMINADA SIN LÍMITES		NO HAY	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO

El panorama legislativo nacional en la materia, como ya se mencionó, se integra con una ley federal y 31 leyes locales. De acuerdo con dichos textos normativos, se regulan los siguientes aspectos básicos de la organización de la justicia minoril según el siguiente cuadro.<sup>257</sup>

En relación con la edad penal mínima y máxima, en 15 estados se establece como edad mínima un rango entre 9 y 11 años, lo que representa el 46.88 %; en 7 entidades, el rango es de 12 a 14 años, lo que hace un 21.87%; en 4 estados es de 6 a 8 años, 12.50 % y en los restantes 6 estados esto es el 18%, su legislación local no especifica la edad mínima. En cuanto a la edad máxima, en 19 entidades (59%) se fija a los 18 años, en 12 (38 %) a los 16 años, y en una (3%) a los 17 años.

Respecto de la competencia, en 7 entidades (21.88%), las instituciones de menores sólo intervienen en los casos de transgresión a las leyes penales, en 21 (65.62%) además de intervenir en esos casos, tienen facultades para conocer de faltas a los bandos de policía y buen gobierno; y finalmente en 19 (59.37 %) se contempla la intervención en estado de peligro.

Por lo que corresponde a la instancia de quien dependen las instituciones para menores en 31 entidades la dependencia es hacia el poder ejecutivo, y sólo en Veracruz la institución con función jurisdiccional se encuentra adscrita al poder judicial.

Con respecto al término de la medida, en las 32 entidades, la duración de ésta es indeterminada, sin embargo en 14 (43.75%) se establece un límite máximo, que va desde 2 hasta 7 años y sólo en una entidad (Morelos), se establece que la medida puede tener una duración hasta la mitad de la mínima penalidad señalada para los adultos en la ley penal respectiva. Por otra parte en 18 estados (66.25%) la medida no especifica límites de duración.

Referente a las figuras del representante social, defensor y los medios de impugnación se observa que en el 34.38% de las entidades (11), se contempla la figura del representante social durante el procedimiento, con diferentes denominaciones, y en el 65.52% de las restantes no se establece esa figura. En el caso del defensor en el 93.75% de las entidades, se prevé la actuación de un representante en defensa de los intereses del menor, y en el 65.63% de las legislaciones locales y federal se señalan medios de impugnación a las resoluciones correspondientes.

---

<sup>257</sup> Cfr. VILLANUEVA CASTILLEJA, Ruth, *et. al.* (Comp.) *Compilación jurídica del menor infractor en México*, México, Consejo de Menores, SG, Serie Antologías, Vols. III y IV, 1998.

## IV.5. INFRAESTRUCTURA

Para determinar la eficacia y capacidad de respuesta de los sistemas de justicia de menores en México se presenta un diagnóstico comparativo a nivel mundial respecto de aspectos relevantes que sirven de parámetro para situarnos objetivamente en el tema.

En este punto se muestran estadísticas de diversos aspectos como: territorio, población, educación, economía, salud y seguridad relacionados con menores infractores, con el fin de contar con información suficiente para ubicar y dimensionar de forma objetiva, la repercusión de las decisiones sobre este tema, así como, mostrar el panorama integral que existe en México respecto de la dimensión, conformación, competencia y funcionamiento de la justicia de menores infractores, de manera global como de cada una de las entidades federativas.<sup>258</sup>

La República Mexicana se divide geográfica y políticamente en 32 entidades federativas, que conjugan toda la diversidad existente (climatológica, fisiográfica, demográfica, económica, legal, etc.), y en la cual coexisten multiplicidad de poblaciones (2,443 municipios seccionados en 199,391 localidades), que a su vez se conforman de sectores con diversos intereses y necesidades, y que además, se ven influidos por una interdependencia (económica, ideológica, cultural, tecnológica, etc.) con otros países dada la evolución de las comunicaciones así como de una cuestionada globalización. Es por esto, que inicialmente se presentan datos de México respecto de diversos aspectos que sitúan y contextualizan las estadísticas específicas sobre los menores infractores.

México, por la extensión total de territorio se ubica en el 14° lugar del mundo, con 1,964,375 Km<sup>2</sup>, cuenta con 15,423 Km de límites, de los cuales 4,301 Km, hacen frontera, con Estados Unidos de América (3,152 Km), Guatemala (956 Km) y Belice (193 Km), los restantes 11,122 Km es la longitud de las costas de nuestro país, que dan lugar a las zonas marítimas de jurisdicción nacional compuestas de mar territorial y de dos zonas económicas exclusivas: al oriente, el Golfo de México y Mar Caribe con 829,540 Km<sup>2</sup> de extensión; y al occidente, el Océano Pacífico con 2,320,380 Km<sup>2</sup> de superficie.

De acuerdo con datos publicados por el INEGI en 2000 y 2001, México ocupa el 11° lugar mundial por lo que hace a la población, con 97,483,412 de habitantes, lo que

---

<sup>258</sup> Cfr. INEGI. *XII Censo General de Población y Vivienda del 2000 en los Estados Unidos Mexicanos*, Estadísticas globales obtenidas por el INEGI, Tabulados Básicos y por Entidad Federativa. Bases de Datos y Tabulados de la Muestra Censal.

determina una densidad de población de 50 hab/Km<sup>2</sup>, con una tasa bruta de natalidad de 22 y de mortalidad de 5 por cada mil habitantes, indicador de mortalidad que se incrementa al triple (15) entre la población menor de 5 años, con una esperanza de vida al nacer de 73.1% para hombres y 77.6% para las mujeres. Del total de población, el 83%, cuenta con acceso a servicios de agua potable y el 76.2% a servicios de saneamiento, así también, respecto del total general, el 51.18% son mujeres y el restante 48.82% son hombres; el 43.68% son personas entre 0 y 19 años y el 74.5% se ubica como población urbana.

**COMPARATIVO DE ESTADÍSTICAS A NIVEL INTERNACIONAL**

Pais	Superficie total (Km <sup>2</sup> )	Población (Millones de habitantes)	Tasa bruta de natalidad (por cada 1,000 hab)	Tasa bruta de mortalidad (por cada 1,000 hab)	Tasa bruta de mortalidad (menores de 5 años por cada 1,000 hab)	Producto interno bruto per capita (Dólares constantes)	Gasto público en educación (% del PNB)	Población Urbana (% de habitantes)	Accesos a servicio de Agua Potable (% de habitantes)	Accesos a servicio de Saneamiento o (% de habitantes)
Alemania	248,647	82.0 P/	9	11	6	31,141	4.8	87	ND	ND
Argentina	2,780,400	37.0	20	8	25	8,475	3.5	90	65	75
Brasil	8,547,403	170.1	20	7	48	4,509	5.5	81	69	67
Canadá	9,970,610	31.1	12	7	7	20,458	7.0	77	99	95
Chile	756,626	15.2	20	6	15	4,784	3.1	85	91	81
Corea del Sur	99,268	47.3	15	6	13	11,023	3.7	81	83	100
Costa Rica	51,100	4.0	23	4	15	2,800	5.4	48	100	97
España	505,992	39.5	9	9	8	15,644	5.0	77	ND	97
EE.UU.	9,363,520	281.4 P/	14	9	9	29,683	5.4	77	73	ND
Francia	551,500	58.9	12	9	8	27,975	6.0	75	100	ND
Italia	301,318	57.8	9	10	8	19,574	4.9	67	ND	ND
Japón	377,829	126.9	10	8	6	42,081	3.6	79	96	100
México	1,964,375	97.5	22	5	15	4,459	6.0	75	83	76
Sudáfrica	1,221,037	40.4	27	12	87	3,918	8.0	52	59	53
Venezuela	912,050	24.2	25	5	25	3,499	ND	87	79	74

Para establecer el dato más próximo respecto de la población considerada como niño (menor de 18 años), a quienes la mayoría de las legislaciones estatales consideran dentro de la condición de edad para establecer la competencia de las autoridades que conocen de menores

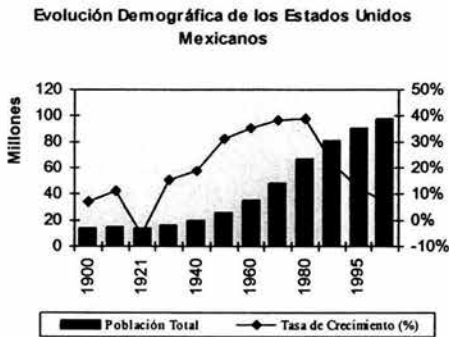
infractores, se toman los primeros cuatro grupos quinquenales de edad que establece el INEGI para realizar sus estadísticas, por tanto de los 42,579,108 habitantes de 0 a 19 años, contabilizados en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, dentro de los cuales se encuentran los menores de edad, 20,728,628 se encuentran en el rango de 10 a 19 años lo que representa un porcentaje del 21.22% respecto de la población total en la República Mexicana, lo que podría considerarse el universo de trabajo respecto de las personas a quienes se dirigen las políticas en la materia.

**POBLACIÓN POR GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD**

Grupos de edad	Total
<b>Total</b>	<b>97 483 412</b>
0-4	10 635 157
5-9	11 215 323
10-14	10 736 493
15-19	9 992 135
20-24	9 071 134



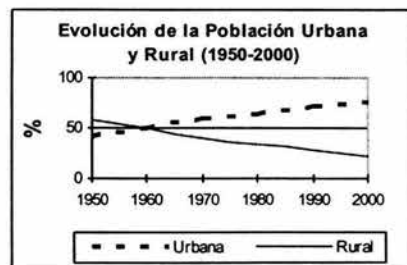
Otro aspecto importante a considerar es el ritmo de crecimiento de la población, así como los servicios y condiciones que se presentan para atender a estos grupos de edad, de acuerdo con políticas estructuradas y programadas, con el fin de planificar coherentemente los servicios basados en una proyección del crecimiento de las necesidades. Así como también para realizar una retrospectiva de la problemática que se origina dada la falta de planeación y déficit que existe en cuanto a educación, asistencia, salud, trabajo, etc. aspectos que como se ha observado en el capítulo relativo a prevención, son vitales para implantar una política integral de prevención en todos los ámbitos.



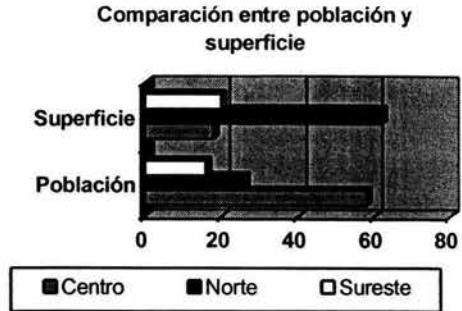
Para observar el ritmo de crecimiento de la población, así como su proyección, se presenta la gráfica de evolución demográfica en México, la cual muestra que durante la década de los 40's a los 70's, se dio un crecimiento explosivo, de 18.7% llegó a un 38.6%, que triplicó la población, de 19,653,552 a 66,846,833 habitantes, lo que ocasionó una pirámide poblacional en las décadas subsecuentes, donde el grueso de población se ubica en las edades de menos de 19 años, sin embargo dada la tendencia de

la tasa de crecimiento de las dos últimas décadas, se espera que este perfil cambie en los próximos años, sin dejar de tomar en cuenta que en términos absolutos las cifras seguirán aumentando -aunque afortunadamente no al mismo ritmo- por lo que respecto de esta consideración resulta conveniente conocer qué tendencias seguirán. Así, la población, según proyecciones realizadas por CONAPO e INEGI, en el año 2010 será de 111.7 millones, para 2030 de 130.3 y para el 2050 de 131.57; con una tasa de natalidad que bajará de 16.9 en el 2010, a 12.5 en 2030 y a 9.5 en el 2050, por cada mil habitantes, llegando a tasas de crecimiento del orden de 1.25%, 0.57% y -0.2%, respectivamente en esos años.

Al igual que el ritmo de crecimiento de la población, es importante conocer los movimientos, dada la forma en que se ha invertido la proporción de habitantes en zonas urbanas y rurales, lo cual determina en gran medida el tipo de actividad de las localidades, las necesidades, cultura y perspectivas. Se observa por tanto, este cambio en la gráfica de la evolución de población urbana y rural (1950-



200), donde para antes de 1950, se conformaba con una población mayoritariamente rural, y para los años 60's esto se había invertido, siguiendo una tendencia que ha llegado a alcanzar una relación de 3 a 1 respecto de las personas que se encuentran en zonas urbanas a las que se localizan en zonas rurales; situación que como se denota en la tabla correspondiente al comparativo de estadísticas a nivel internacional, parece guardar la misma proporción en países altamente industrializados. Así mismo, se muestra la distribución de la población en las áreas geográficas, esto es, la concentración mayor de habitantes se da en el centro del país con una proporción del 58% de habitantes, ubicadas en el 18% del área total del país, mientras que el 26% de la población se encuentra en el 62% del territorio ubicado en el norte del país, así como en específico la tendencia de crecimiento mayor en las ciudades fronterizas (3.31% anual) que la tasa promedio nacional (1.8% anual).



CAPACIDAD INSTALADA Y NÚMERO DE MENORES EN INSTITUCIONES DE TRATAMIENTO INTERNO Y DIAGNÓSTICO DEL PAÍS

Entidad	Capacidad				No. de menores en centros de tratamiento interno				No. de menores en centros de diagnóstico			
	varones	mujeres	Total	%	varones	mujeres	Total	%	varones	mujeres	Total	%
Agua Calientes	50	20	70	1.2%	21	1	22	0.8%	1	0	1	0.1%
Baja California	420	38	458	7.9%	266	5	271	9.5%	205	15	220	13.2%
Baja California Sur	76	14	90	1.6%	32	4	36	1.3%	26	2	28	1.7%
Campeche	125	20	145	2.5%	9	0	9	0.3%	37	1	38	2.3%
Chiapas	135	20	155	2.7%	92	4	96	3.4%	109	7	116	7.0%
Chihuahua	193	46	239	4.1%	131	9	140	4.9%	n/a	n/a		0.0%
Coahuila	129	40	169	2.9%	34	3	37	1.3%	23	2	25	1.5%
Colima	130	36	166	2.9%	73	9	82	2.9%	20	4	24	1.4%
Distrito Federal	677	73	750	13.0%	436	29	465	16.3%	140	8	148	8.9%
Durango	60	15	75	1.3%	35	6	41	1.4%	4	1	5	0.3%
Guajuato	73	8	81	1.4%	32	2	34	1.2%	10	0	10	0.6%
Guerrero	240	36	276	4.8%	114	4	118	4.1%	2	0	2	0.1%
Hidalgo	85	5	90	1.6%	49	3	52	1.8%	18	1	19	1.1%
Jalisco	343	74	417	7.2%	176	2	178	6.2%	125	7	132	7.9%
México	250	50	300	5.2%	231	20	251	8.8%	222	15	237	14.2%
Michoacán	40	20	60	1.0%	38	5	43	1.5%	14	1	15	0.9%
Morelos	109	16	125	2.2%	9	1	10	0.3%	53	4	57	3.4%
Nayarit	90	10	100	1.7%	29	0	29	1.0%	11	1	12	0.7%
Nuevo León	208	20	228	3.9%	180	3	183	6.4%	140	9	149	8.9%
Oaxaca	80	20	100	1.7%	26	2	28	1.0%	18	3	21	1.3%
Puebla	85	14	99	1.7%	36	3	39	1.4%	9	1	10	0.6%
Querétaro	116	12	128	2.2%	50	6	56	2.0%	21	1	22	1.3%
Quintana Roo	82	19	101	1.7%	25	3	28	1.0%	13	2	15	0.9%
San Luis Potosí	120	20	140	2.4%	64	8	72	2.6%	15	1	16	1.0%
Sinaloa	172	20	192	3.3%	40	1	41	1.4%	116	3	119	7.1%
Sonora	252	9	261	4.5%	158	4	162	5.7%	114	8	122	7.3%
Tabasco	122	36	158	2.7%	68	6	74	2.6%	8	0	8	0.5%
Tamaulipas	143	42	185	3.2%	79	6	85	3.0%	26	2	28	1.7%
Tlaxcala	60	20	80	1.4%	24	1	25	0.9%	4	0	4	0.2%
Veracruz	109	40	149	2.6%	88	6	94	3.3%	26	4	30	1.8%
Yucatán	80	10	90	1.6%	41	5	46	1.6%	21	4	25	1.5%
Zacatecas	90	12	102	1.8%	14	0	14	0.5%	10	1	11	0.7%
Subtotal												
Total	4,944	835	5,779	100%	2,700	161	2,861	100%	1,551	194	1,745	100%

La información de menores en diagnóstico y tratamiento interno, correspondiente al promedio del muestreo de datos registrados por cada entidad.

Fuente: Consejo de Menores, SSP (Registro Nacional de Menores Infractores); Instituciones para menores infractores del país.

Por lo que es conveniente, analizando las cifras mostradas en el cuadro referente a capacidad instalada, reconocer que en el sistema de menores las estadísticas no reflejan que dicha población represente porcentualmente una cantidad realmente significativa (0.02%), por lo que las opciones para optimizarlo tienen un grado de factibilidad alto, que debe ser aprovechado con una real planificación y la implantación de un sistema acorde a las necesidades de esta población.

#### IV.6. ANÁLISIS DIMENSIONAL

El análisis de la información estadística que se presenta incluye aspectos y características específicas del fenómeno delictivo, como de los menores dentro del propio sistema, tal como: edad, sexo, tipo de infracción, escolaridad, ocupación, tipo de instituciones que conforman el sistema, competencia, capacidad de internamiento, total de población, y medidas de tratamiento.

La mayor parte de la estadística fue generada por el Registro Nacional de Menores Infractores, donde su análisis, y evaluación son base para una serie de propuestas que orientan las acciones de prevención y seguimiento de carreras delincuenciales.

Para los efectos del siguiente apartado se delimita el universo de trabajo de acuerdo a las funciones anteriormente descritas, clasificando consecuentemente cuatro variables principales que constituyen dicho universo, de acuerdo a la función de las instituciones de menores, sea ésta de carácter jurisdiccional, diagnóstico, tratamiento interno y externo.

A partir de la puesta a disposición de los menores ante las autoridades encargadas de su atención, se consideran en primer término, a las que realizan función jurisdiccional, ya que constituyen el gran total de menores, que por alguna circunstancia se ven involucrados como probables responsables de conductas delictivas o bien de faltas administrativas y/o en estado de peligro, observándose, en este esquema, la suma de los casos reportados de junio de 2000 a mayo de 2001,<sup>259</sup> la cual ascendió a 40,545 menores, dicho universo representa el 0.2 % del total de población del país con edades de entre 10 a 19 años, reportado por INEGI, en 1995.

---

<sup>259</sup> Últimos datos anuales publicados por el Registro Nacional de Menores Infractores.

**CONCENTRADO ESTADÍSTICO DE MEJORES INFRACTORES EN TRATAMIENTO INTERNO, DIAGNÓSTICO, TRATAMIENTO EXTERNO Y CASOS PUESTOS A DISPOSICIÓN DE INSTITUCIONES JURISDICCIONALES EN EL PAÍS**

Entidad	Casos puestos a disposición de instituciones con función jurisdiccional			Menores en diagnóstico			Menores en tratamiento interno			Menores en tratamiento externo		
	varones	mujeres	Total	varones	mujeres	Total	varones	mujeres	Total	varones	mujeres	Total
Aguascalientes	63	8	71	1	0	1	21	1	22	98	14	112
Baja California	921	82	1,003	205	15	220	266	5	271	453	30	483
Baja California Sur	40	3	43	26	2	28	32	4	36	—	—	—
Campeche	21	1	22	37	1	38	9	0	9	5	0	5
Chiapas	53	4	57	109	7	116	92	4	96	—	—	—
Chihuahua	361	40	401	0	0	0	131	9	140	11	2	13
Coahuila	29	4	33	23	2	25	34	3	37	18	0	18
Colima	43	9	52	20	4	24	73	9	82	252	66	318
Distrito Federal	202	22	224	140	8	148	436	29	465	1,022	48	1,070
Durango	18	2	20	4	1	5	35	6	41	—	—	—
Guanajuato	27	2	29	10	0	10	32	2	34	29	2	31
Guerrero	35	2	37	2	0	2	114	4	118	38	3	41
Hidalgo	31	3	34	18	1	19	49	3	52	48	5	53
Jalisco	307	17	324	125	7	132	176	2	178	179	13	192
México	380	66	446	222	15	237	231	20	251	787	208	995
Michoacán	91	9	100	14	1	15	38	5	43	98	10	108
Morelos	51	4	55	53	4	57	9	1	10	42	2	44
Nayarit	23	2	25	11	1	12	29	0	29	69	3	72
Nuevo León	331	33	364	140	9	149	180	3	183	186	21	207
Oaxaca	28	5	33	18	3	21	26	2	28	49	4	53
Puebla	31	4	35	9	1	10	36	3	39	72	6	78
Querétaro	46	6	52	21	1	22	50	6	56	164	16	180
Quintana Roo	15	2	17	13	2	15	25	3	28	—	—	—
San Luis Potosí	48	3	51	15	1	16	64	8	72	147	12	159
Sinaloa	50	2	52	116	3	119	40	1	41	—	—	—
Sonora	157	20	177	114	8	122	158	4	162	746	87	833
Tabasco	54	6	60	8	0	8	68	6	74	3	0	3
Tamaulipas	148	18	164	28	2	28	79	6	85	234	33	267
Tlaxcala	8	1	9	4	0	4	24	1	25	10	1	11
Veracruz	33	2	35	26	4	30	88	6	94	929	86	1,015
Yucatán	11	0	11	21	4	25	41	5	46	61	7	68
Zacatecas	81	9	90	10	1	11	14	0	14	85	10	95
Subtotal				1,581	108	1,689	2,700	181	2,881			
Total	3,735	391	4,126			4,530				5,838	689	6,524

Datos correspondientes de enero a diciembre de 2001.

La información de los casos puestos a disposición en instituciones con función jurisdiccional, corresponde al acumulado mensual registrado por entidad.

La información respecto del número de menores en diagnóstico, tratamiento interno y externo, corresponde al promedio del muestreo de datos registrados por cada entidad.

— "—" = No aplica en el rubro conforme la legislación local vigente y/o estructura funcional.

Fuente: Consejo de Menores, SSP (Registro Nacional de Menores Infractores); Instituciones para menores infractores del país.

Si de esta suma de 40,545 menores anuales, se obtiene el promedio mensual se observa que las instituciones jurisdiccionales reciben mensualmente a 3,379 probables infractores, de los cuales permanecen internos, para fines de diagnóstico, en promedio 1,572 (46.5%), lo que indica que en esta etapa, se reincorporan a su contexto social, a un poco más de la mitad.

Respecto de los 3,379 menores que en promedio mensual son puestos a disposición de instituciones jurisdiccionales, sólo el 38%, quedan sujetos a medidas de tratamiento ya sea en internación o externación; observando además que el promedio de población interna que se maneja en instituciones de diagnóstico y tratamiento interno en el país es de 4,430 menores mensuales, de los cuales sólo 2,858 (64.5%) están sujetos a medidas de tratamiento interno.

Si a estos 2,858 menores en tratamiento en internación, se suma el promedio de menores en tratamiento en externación, esto es 5,810, se obtiene un total de 8,668 menores. Lo cual resulta de aparente discordancia respecto del promedio mensual que ingresa a las instituciones jurisdiccionales, sin embargo esto tiene explicación, en

el hecho de que la duración de las medidas de tratamiento varían entre 6 meses y hasta 7 años o más según la legislación aplicada.

Otro aspecto que se analiza es la estructura de la delincuencia la cual comprende: a) los delitos y/o las infracciones de mayor y de menor incidencia, b) la mayor o menor presencia de organización y/o violencia delictiva que caracterizan las transgresiones reportadas, c) el porcentaje de infractores reiterantes y primodelincuentes, d) el perfil del infractor tomando en cuenta su sexo, edad, instrucción, actividad laboral, etc.; e) la distribución de las infracciones -por infracción- en las zonas geopolíticas más importantes: por Estados, o bien por zonas específicas de desarrollo urbano, rural, fronterizo, turístico, en grandes ciudades, por ejemplo. Lo anterior comprende también determinar las tasas de incidencia delictiva por cada 100,000 habitantes.

Estos elementos estructurales permiten un primer diagnóstico que podrá complementarse con otras variables, a efecto de prevenir este tipo de conductas, esto implica por ello tomar medidas adecuadas.

*Incidencia por Infracción.* Las infracciones de mayor incidencia cometidas por menores, a nivel nacional, comprenden dos grandes grupos: El primero lo constituyen cuatro grupos de delitos en el siguiente orden: contra el patrimonio, contra la vida e integridad corporal, contra la salud y contra la integridad y libertad sexual, ya que de un total de 33,630 menores puestos a disposición de instituciones jurisdiccionales, 17,234 casos ingresaron por dichas causas, lo que representa el 51.25%. Cabe observar, asimismo, un segundo grupo de infractores que es relevante, y lo constituyen quienes cometieron faltas administrativas, con 12,826 ingresos, que representan el 38.14% del universo total.

En cuanto a las infracciones con menor incidencia tenemos los delitos contra la seguridad de las personas con 901 casos (2.68%), contra el Estado 243 casos (0.72%), contra la libertad y garantías individuales y sociales con 100 casos (0.29%) y contra la moral pública y buenas costumbres 132 casos (0.41%); así mismo se contabilizan 1,132 ingresos por encontrarse en estado de peligro (3.37%) y 1,132 (3.3702%) casos bajo el rubro de otros.

De los datos precedentes en cuanto a los delitos de mayor incidencia (patrimoniales – robo básicamente-, homicidios, lesiones contra la salud y sexuales), estos indicadores evidencian como problemas claves a resolver, lo siguiente: la exclusión social y económica de muchos menores que en contacto con oportunidades para delinquir se resuelven por el robo, que según sus propias expectativas delictivas y de personalidad, lo pueden combinar con violencia o sin violencia. Por otra parte el problema de la violencia en la comisión de homicidios y lesiones, es sintomático de una subcultura de incitación a la violencia (en sus hogares, a través de medios de



comunicación masiva, entorno social etc.), en la que cada vez más menores se ven inmersos. Además la creciente asociación del delito con las drogas y la posible influencia del crimen organizado en los menores.

Por otra parte es significativa la elevada incidencia de las faltas administrativas, 38.14% del total de casos conocidos por las instituciones de justicia minoril en todo el país, lo que implica un amplio horizonte preventivo de infracciones más graves, porque es precisamente a través de estas transgresiones menores, como muchos niños y adolescentes se pueden enganchar en el delito, la reincidencia o en carreras delictivas, en bandas minoriles, o bien ser víctimas de corrupción administrativa y policial. Estas infracciones, por otra parte, pueden ser indicadores de fallas en los controles y supervisión familiar y escolar.

Por lo que corresponde a los delitos de menor incidencia, que en su conjunto representan el 7.15%, así como los casos de estado de peligro, 3.37%, hacen en total un 10.42%, por lo que representa un universo mínimo de acción que sin embargo no debe soslayarse debido a que son problemáticas que pudieran asociarse también con infracciones mayores.

*Primoincidencia y reiterancia.* Aunque a nivel nacional el porcentaje promedio de primoincidencia es mayor, con 66% al de reiterancia de 34%, en algunos Estados se registra un porcentaje a la inversa o con porcentajes muy similares entre ambos rubros, como el caso de Baja California (57% reiterancia y 43% primoincidencia); existen, por otra parte entidades que rebasan el 25% de reiterancia: Baja California Sur (42%), Chihuahua (25%); Colima (31%); Hidalgo (26), Sinaloa (37%) Tamaulipas (31%) y Tabasco (26%).

El primer grupo de Estados podemos considerarlos con foco rojo en tanto que la reincidencia es mayor o casi alcanza el porcentaje de primoincidencia, lo que significa más de la mitad o casi la mitad de todos los casos registrados. En el segundo grupo, el foco es amarillo en tanto que el promedio de reiterancia es mayor del 25% de los ingresos.

En el resto del país (29 estados) los porcentajes se acercan a la media nacional de 66% de primoincidencia, por lo que el problema de reiterancia es latente, más no declarado. Resultando preponderante destacar que en las entidades con índices altos, como el caso de Baja California incluyen datos respecto de menores que cometen faltas administrativas o bien que son captados a través de operativos policiales con el fin de prevenir la comisión de delitos.

Es en los Estados con reiterancia mayor e intermedia en los que se deben enfocar programas preventivos tendientes a detectar la posible presencia de carreras



delictivas, delito asociado con drogas o con otras actividades ilícitas organizadas, así como asociaciones con patrones violentos de conducta antisocial y posible efecto criminógeno de conductas negativas que hayan tomado los menores infractores con sectores de policías corruptos (extorsión policial, por ejemplo), o bien contaminación en estancias previas en instituciones minoriles, o el fracaso de las medidas impuestas, entre otros aspectos.

*Infracciones por grupo de edad.* La estructura delictiva por infracciones y por primoincidencia y reiterancia que acabamos de ver, se concentra en los rangos de 16 a 18 años de edad (55.68%), es decir que más de la mitad de todos los ingresos corresponde a adolescentes en las edades más críticas de conformación de la personalidad, de socialización y por ende, en la edad clave para decidir a futuro el vivir dentro o fuera de la ley. Sin embargo el rango de 12 a 15 años también es significativo ya que representa el 42.44%, edades en las que los menores requieren de mayor protección no sólo familiar y social, sino además contra la delincuencia y las conductas antisociales.

Otro dato relevante relativo a la edad es la precocidad en la infracción, ya que casi un 2% (1.87%) de casos canalizados a las instituciones de menores en todo el país, son menores de 11 años, lo que obliga a actuar en acciones de prevención no penal con este grupo de edades y en las edades de 12 a 13 años para prevenir la incidencia precoz en los infractores.

*Infracciones por sexo.* El 91.36% del total de casos corresponde a infractores varones, y el 8.64% restante a infractores mujeres. Este dato es sumamente importante ya que en un mismo grupo humano en condiciones psicosociales similares y oportunidades para delinquir, delinquen mucho más los hombres que las mujeres, por lo que el conocimiento de las causas que hacen que las mujeres, ante similitud de características y de oportunidades delictivas, delincan mucho menos, podrá arrojar datos sumamente importantes para explicar por qué delinquen más los hombres y conocer mejor dicha causalidad, lo que se traduciría en acciones preventivas más certeras.

*Infracciones por ocupación y escolaridad.* Estos indicadores reflejan el grado de exclusión de grupos humanos determinados -en este caso menores infractores- de la estructura económica y cultural. Por lo mismo son indicadores del grado de socialización de dichos grupos a los grupos sociales específicos en los que interactúan o pretenden a futuro interactuar. De la lectura de los datos respectivos podemos observar que la mayoría de los trabajos que reportaron los menores tener, se ubican en el sector secundario y terciario, es decir, son trabajos urbanos, y sólo el 2.86% es trabajo agropecuario (sector primario).

Por lo que, se reafirma que la problemática minoril, en un 97.14% tiene que ver con los problemas de socialización y adaptación social que presentan los jóvenes en las ciudades, sobre todo en aquéllas más pobladas, que se ven reflejados en los Estados que cuentan con centros urbanos que sobrepasan el millón de habitantes como: Baja California que representa el 43.33% en total de menores ingresados a instituciones de justicia minoril en todo el país, seguido de Nuevo León con 11.03%, el Distrito Federal con 6.98% y Chihuahua con 6.26 %.

Otro aspecto que llama la atención, es que casi el 28% son desocupados o subempleados, es decir, que ni van a la escuela ni tienen un trabajo. Esta situación pudiera estar asociada a un mayor número de oportunidades para reincidir en la infracción (carreras delictivas). Ahora bien, se encuentra un amplio sector de casos que reportan tener algún trabajo, sin embargo, éste, debido al bajo nivel de escolaridad de los menores, es inestable y mal pagado (ayudantes o similares, empleado u oficinista, obrero, comercio informal, oficio) lo que representa 14,917 casos (44.36%).

El punto central de los aspectos mencionados, es que si una gran cantidad de estos casos están entre los 16 a 18 años de edad, con una baja escolaridad y con sueldos bajos, busquen en el delito incrementar sus ingresos para llevar una vida más congruente con sus expectativas económicas (incongruencia entre metas y medios lícitos).

Existen, por otra parte, 5,309 casos (15.79%) que reportaron ser estudiantes, lo que lleva a pensar que las infracciones son una actividad paralela a la de estudiantes, o bien se trata de menores estudiantes irregulares o próximos a la deserción, en cuyos casos el delito puede estar ejerciendo una mayor influencia que la propia escuela, los profesores y desde luego los padres. Así mismo, se puede asociar el problema de la escuela como centro de operación de la delincuencia urbana (venta y consumo de drogas principalmente).

*En cuanto a la escolaridad*, el 42.93% corresponde a secundaria y el 41.14% a la primaria, es decir, que el 84.07% del total de casos conocidos por instituciones minoriles de todo el país están cursando o cursaron algún año o concluyeron la formación básica y la secundaria, por lo que: o son menores que cursan el grado de instrucción conforme a su edad cronológica y el delito es una actividad paralela, o bien son menores entre 16 y 18 años que sólo tienen primaria, trabajan ganando sueldos muy bajos y delinquen.

Estos supuestos son muy importantes ya que abarcan a la gran mayoría de los casos conocidos por las instituciones especiales para la atención de los menores infractores en todo el país, y que aunados a otros factores como reincidencia, adicciones,

precocidad delictiva, carreras delictivas en grandes conglomerados urbanos podrán, en las proporciones que se presenten, representar un serio problema de control.

*Distribución geográfica de las infracciones.* Considerando las variaciones que la información puede tener, dada la cifra oculta o bien el grado de confianza ciudadana en la denuncia de infracciones cometida por menores, se manejan los datos reportados de ingresos a las diversas instituciones jurisdiccionales a nivel nacional y la distribución de dichos datos por entidades federativas.

En dicho sentido y con el objeto de una mejor interpretación de los datos de infracciones que no sean solamente números absolutos, que poco dicen por sí mismos, se obtuvieron porcentajes y tasas por 100,000 habitantes, así como otros indicadores sociodemográficos como densidad de la población y número de municipios de cada Estado, lo que posibilita un contenido de interpretación menos restringido.

En términos porcentuales, los Estados donde se registra el mayor número de puestos a disposición de instituciones jurisdiccionales son: Baja California (42.61%) lo que representa casi la mitad del universo nacional seguido de Nuevo León (11%), el Distrito Federal (6.87%), Chihuahua (6.15%), Tamaulipas (3.46%), y Zacatecas (2.58%). Por otra parte existen 13 entidades con porcentajes entre el 1% y cercanos al 2%, y en 3 estados con porcentajes menores al 1%.

Sin embargo si consideramos las tasas de menores puestos a disposición por cada 100,000 habitantes, se registran 2 estados con tasas muy elevadas (Baja California y Colima), y 8 entidades con tasas intermedias (Aguascalientes, Baja California Sur, Nuevo León, Tamaulipas, Zacatecas, el Distrito Federal, Querétaro y Quintana Roo).

Las tasas más bajas corresponden a los estados de Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Estado de México,<sup>260</sup> Oaxaca y Puebla, de acuerdo con los casos reportados por las instituciones.

Otro dato relevante es que en muchas entidades no coincide un alta densidad poblacional con las tasas de ingresos por cada 100,000 habitantes, lo anterior significa que no siempre las áreas más densamente pobladas tienen, proporcionalmente a su población, más ingresos a los centros jurisdiccionales. Así por ejemplo, el Distrito Federal que es la entidad que cuenta con la mayor densidad

---

<sup>260</sup> Cabe hacer notar que el 14.89% de menores puestos a disposición del Consejo de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, en el Distrito Federal, corresponde a jóvenes con residencia en el Estado de México.

demográfica (5,573 hab/km<sup>2</sup>), su tasa de ingresos por cada 100,000 habitantes es moderada como se ha indicado.

Por el contrario Baja California presenta la mayor tasa de ingresos por cada 100,000 habitantes y es el Estado que representa casi la mitad de todos los ingresos nacionales a nivel porcentual, pero su densidad demográfica apenas alcanza los 30 hab/km<sup>2</sup>.

Así mismo, las entidades que tienen un rango de entre 100 y 500 hab/km<sup>2</sup> (Densidad intermedia, 6 estados), sus tasas de ingresos por cada 100,000 habitantes son bajas.

Por el contrario los Estados con mayor tasa de ingresos por 100,000 habitantes tienen densidades demográficas bajas (Baja California Sur, Colima, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas).

En este caso los focos rojos estarán en los Estados con baja densidad demográfica y con elevadas tasas de ingresos a instituciones jurisdiccionales por cada 100,000 habitantes.

Otra clasificación significativa es la distribución de infracciones por zonas de desarrollo, que representan diversas combinaciones de criterios no excluyentes: Fronteras norte y sur; estados turísticos; Estados industrializados, Estados con economía agraria predominante; Entidades que cuentan con más de 1.5 millones de habitantes o Estados con profunda pobreza y marginalidad social.

Así por ejemplo, se tiene el caso de los Estados de la frontera norte, Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, esta combinación representa el 62.84 % de todo el universo nacional lo cual es altamente significativo. Los Estados de la frontera sur (Chiapas, Tabasco, y Campeche) representan apenas el 4.2 % del total de ingresos en el país.

Otro criterio son los Estados con alta actividad turística (Sinaloa, Nayarit, Colima, Jalisco, Guerrero, Yucatán y Quintana Roo) que registran el 7.79 %.

Si consideramos el conjunto de entidades con mayor industria (Nuevo León, Guanajuato, Querétaro, Estado de México, Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Jalisco, por ejemplo) estos estados más industrializados representan el 24.73% de ingresos a instituciones jurisdiccionales de menores a nivel nacional.

Si el criterio es por estados que cuenten con ciudades de más de 1.5 millones de habitantes (Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Jalisco, Estado de México y el Distrito Federal), estas entidades más urbanizadas representan el 69.9 % del total nacional, lo cual también es altamente relevante.

Otra combinación será la de la cuenca del Valle de México que representa la concentración de población y de riqueza más importante del país, y que se encuentra integrada por el Distrito Federal y los Estados de México, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla y Morelos. Esta gigantesca unidad socioeconómica y demográfica representa el 12.58% del total nacional de ingresos minoriles.

Por el contrario si tomamos como referencia los estados más pobres (Tlaxcala, Oaxaca y Chiapas), estas 3 entidades representan tan sólo el 2.72% del total nacional.

Cabe señalar que las entidades con tasas mayores de ingresos por cada 100,000 habitantes corresponden a aquellas que en nuestras clasificaciones precedentes se pueden englobar en los estados de la frontera norte, en los más industrializados o más urbanizados y en algunos estados turísticos, no así en los casos de estados y el Distrito Federal que integran la gran cuenca del Centro, los estados más pobres o las entidades de la frontera sur, que registran tasas de ingresos por 100,000 habitantes moderadas o bajas.

El análisis de los rubros que componen este capítulo (autoridades, funciones, legislación, infraestructura, análisis dimensional) da pauta a considerar, que a nivel nacional, está plenamente identificada la materia, su importancia y especialidad, previéndose también la especialización de las autoridades encargadas de resolver la situación del menor y de su tratamiento específico. Así mismo existen en todo el país órganos y establecimientos especiales para la atención de los menores infractores, con funciones definidas. Igualmente se destaca la existencia de dos formas de enfocar la problemática, uno basado en lineamientos tutelares y otro en principios penales.

Por otra parte la dimensión y características de la población que conforma el universo de trabajo de las instituciones para menores del país, indican la necesidad de focalizar problemas específicos, la necesidad de priorizar la prevención no penal bajo esquemas de investigación empírica, y considerar bajo la prevención especial aspectos integrales de educación, salud, trabajo y recreación, así como, planificar el crecimiento de la infraestructura de forma congruente con el crecimiento y evolución de la población de manera sectorizada, para dar respuesta efectiva a los intereses del menor en equilibrio con la sociedad.

## Capítulo V.

### EL PROCEDIMIENTO PARA MENORES INFRACTORES

Para tener un conocimiento completo sobre la justicia de menores infractores es necesario reconocer la problemática existente en el ámbito sustantivo, adjetivo y ejecutivo, toda vez que existen posiciones divergentes como se ha mencionado,<sup>261</sup> observando la jurisdicción especializada que se ha enfatizado en múltiples ocasiones, la cual tiene su razón de ser en la calidad específica del menor, referida a su incapacidad legal y natural que por su edad presenta y que requiere de una protección y atención jurídica que favorezca la equidad. Bajo este enfoque Rafael Sajón define al Derecho de Menores como “un sistema integral que cubre al menor desde su concepción, con una finalidad proteccional abarcativa de sus necesidades subjetivas, de todos sus derechos personales, personalísimos, patrimoniales y los correlativos deberes de la familia, de la comunidad, del Estado y en el que se da lo sustantivo, lo adjetivo, procesal e instrumental operativo... que comprende los conceptos procesales de acción, jurisdicción y proceso, como así también, elementos ejecutivos para el cumplimiento de la declaración de derechos, protección efectiva del menor, etcétera; y, para que en definitiva, este Derecho minoril como un orden genérico especial de normas jurídicas, no sea un mero fantasma o un Derecho inexistente”.<sup>262</sup>

---

<sup>261</sup> “Por un lado hay una corriente ‘tutelar’, representada por la ley de 1973 que instituye un procedimiento especial, profundamente diverso del destinado a los adultos delincuentes. Se vale de organismos distintos de los tribunales represivos ordinarios: están constituidos por juristas, médicos, psicólogos y profesores especializados, no sólo por abogados, como los juzgados penales. El procedimiento es sencillo, desprovisto de los que se ha llamado la ‘figura y estrépito’ del juicio. En él no intervienen el Ministerio Público, puesto que no se trata de ‘acusar a un delincuente’. Las medidas que adoptan los consejos tutelares tienen carácter primordialmente médico y pedagógico, y en ningún caso se extiende más allá de la edad en que el sujeto alcanza la mayoría. Por ende las medidas no se transforman en penas, equivalentes a las aplicables a adultos delincuentes. Por otro lado existe una corriente ‘penalista’ hoy representada por la ley de 1991, que establece un procedimiento semejante al dispuesto para los adultos delincuentes. En esta virtud, los órganos que juzgan a los menores infractores ya no se denominan ‘tutelares’, sino solamente consejos de menores. Su estructura es similar a la de otros tribunales: se integra sólo por licenciados en Derecho. Como el procedimiento instituido es, en esencia, un enjuiciamiento penal, reaparece el Ministerio Público y se previene la existencia del ‘comisionado’, que es un acusador. El promotor de menores instituido en la ley de los consejos tutelares fue sustituido por un defensor como el que interviene en los juicios penales”. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *El sistema penal mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 154 y 155.

<sup>262</sup> Cfr. SAJÓN, Rafael. *op. cit.*, nota 217, p. 374.



## V.1. CONSIDERACIONES GENERALES

El procedimiento requiere análisis exhaustivo, tanto de las características específicas que debe observar a fin atender cabalmente a la calidad del menor como de las garantías reconocidas del debido proceso en tratándose de menores. De tal forma, que el doctor Sajón explica que "...el menor de 18 años, autor de hechos calificados por la ley penal como delitos, quedaba sustraído al derecho penal, no pudiendo aplicarse consecuentemente y por analogía el Código de Procedimientos Penal, o bien las normas del Derecho procesal penal... la posición contraria, ...mediante la cual se somete al menor a un régimen adjetivo especial, pero en el marco del derecho procesal penal y en resguardo de la garantía del debido proceso penal y no del debido proceso minoril, niega al menor un derecho de naturaleza sustancial e insoslayable por parte del Estado, en una nación que abraza en su Constitución nacional el reconocimiento de los más elementales derechos humanos del niño... la legislación que adopta esta última posición... no se adecua a la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 20-IX-1989) que en sus artículos 37 y 40 se refiere expresamente a una legislación especial, en sus aspectos materiales y procesales, a la Ley del Niño y fuera del ámbito del Código Penal y del Código de Procedimientos Penales".<sup>263</sup>

Por otra parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-17/2002,<sup>264</sup> se ha pronunciado en el sentido de que "Es evidente que las condiciones en las que participa un niño en un proceso no son las mismas en que lo hace un adulto. Si se sostuviera otra cosa se desconocería la realidad y se omitiría la adopción de medidas especiales para la protección de los niños, con grave perjuicio para estos mismos. Por lo tanto, es indispensable reconocer y respetar las diferencias de trato que corresponden a diferencias de situación, entre quienes participan en un procedimiento".<sup>265</sup>

---

<sup>263</sup> *Ibidem*, pp. 375 y 379.

<sup>264</sup> "Por vía de opinión consultiva la Corte Interamericana se pronunció «acerca de la compatibilidad entre una serie de medidas adoptadas con respecto a la protección estatal de menores, por una parte, y las previsiones de los artículos 8° y 25° de la Convención Americana, por la otra. Como se sabe, aquel precepto recoge las garantías judiciales -derechos de quienes participan en un juicio o procedimiento del que puede emanar una resolución que afecte sus intereses y derechos-, y el segundo atañe a los derechos específicos del menor». Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "Derechos de los menores de edad sujetos a medidas de protección", *Revista Criminalia*, Porrúa, México, 2002, Año LXVIII, N° 3 Septiembre-Diciembre de 2002, p. 170.

<sup>265</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-17/2002. op. cit., nota 32*, párrafo 96.

## V.2. CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS

Respecto a las características que debe observar un régimen de menores infractores, la Convención sobre los Derechos del Niño, en el artículo 37 hace referencia particular en los siguientes aspectos:

*a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la prisión perpetua, sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad.*

*b) Ningún niño será privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo, de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medidas de último recurso y durante el período más breve que proceda.*

*c) Todo niño privado de libertad será tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad, estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia, por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales.*

*d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad, ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.*

En este precepto queda claramente manifiesta la especialidad que debe observar un régimen de justicia aplicable a los menores, pues si bien se establecen aspectos inherentes al respeto y garantía de derechos humanos en general, observables a toda persona por el simple hecho de serlo, ya sean menores o adultos, hombres o mujeres (mismos que han sido reconocidos en diversos instrumentos internacionales sobre la materia), lo que particulariza específicamente con situaciones referidas a los menores de edad, como son la imposibilidad de imponer pena capital o prisión perpetua, la utilización de la privación de la libertad como último recurso y por el periodo mas breve posible, siempre separado de los adultos, todo ello conforme a leyes, autoridades y procedimientos que consideren sus características y necesidades en razón de su edad, de tal forma que se marca un régimen diferenciado del sistema aplicable a los adultos, que atienda a su calidad específica y proteja y tutele todos sus derechos.

Por otra parte el artículo 40 de esta Convención enfatiza nuevamente esta necesidad de un régimen especial para menores infractores señalando, en su párrafo primero que: “Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes, a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño o la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad”, elementos que marcan el espíritu educativo o finalidad hacia la cual deben dirigirse las acciones en el caso de los menores infractores. Así también en el párrafo tercero de este numeral se especifica que: “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular: a) El establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales, y b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los Derechos Humanos y las garantías legales”.

En este precepto se hace hincapié en la consideración de las características especiales de formación y desarrollo en las que se encuentran los sujetos a dicho régimen,<sup>266</sup> a quienes coloca en un plano de atención especial, diferente al procedimiento penal de las personas adultas,<sup>267</sup> en virtud de que no se trata de “adultos chiquitos” o “seres de

---

<sup>266</sup> “Párrafo 27. ...no es posible desconocer que el menor de edad guarda una situación especial en el proceso, como la guarda en la vida y en todas las relaciones sociales. Ni inferior ni superior: diferente, que amerita atenciones asimismo diferentes. Hay que subrayar como lo hice *supra* -y en ello es enfática la Opinión Consultiva- que todos los instrumentos internacionales relativos a derechos del niño o menor de edad reconocen sin lugar a dudas la “diferencia” entre éstos y los adultos y la pertinencia, por ese motivo, de adoptar medidas “especiales” con respecto a los niños. La idea misma de “especialidad” constituye un reconocimiento y una reafirmación de la diferencia que existe -una desigualdad de hecho, a la que no cierra los ojos el Derecho- y de la diversidad de soluciones jurídicas que procede aportar en ese panorama de diversidad”. Voto Concurrente Razonado del Juez Sergio García Ramírez a la opinión consultiva OC-17, *op. cit.*, nota 9.

<sup>267</sup> “Respecto de un régimen especial, diferente al régimen penal aplicable a los adultos, señala que: «unos individuos son sujetos de un régimen jurídico específico por cuanto éste, que los reconoce como destinatarios exclusivos de sus normas, les confiere un tratamiento propio en función de la categoría a la que pertenecen, sustraída al universo subjetivo general; emplea para este fin órganos y procedimientos específicamente suyos, y dispone medidas características, diferentes a la ordinarias, todo ello como consecuencia de ciertos supuestos objetivos cuya descripción figura en el régimen jurídico penal.»” García Ramírez, Sergio. *op. cit.*, nota 51, p. 196.

escasa talla”, lo que implica, como se ha reiterado, la creación de autoridades, procedimientos y medidas específicas, todo ello con una orientación educativa<sup>268</sup> tendiente a lograr y encauzar la incorporación de los menores a su contexto social, en condiciones de desarrollo pleno e integral, para el cual la familia, la sociedad y el Estado están obligados a actuar, procurando las medidas necesarias de protección y tutela que potencialicen estos fines.<sup>269</sup>

De lo anterior se desprende que en la mencionada Convención, respecto de la atención que debe darse a los menores infractores, resalta la necesidad de respetar su dignidad y sus derechos, privilegiando el interés supremo del menor, así como considerar siempre la diferencia que existe en virtud de encontrarse en una etapa de formación que requiere protección especial.

Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en su Opinión Consultiva OC-16, acerca del Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal, cuando abordó esta materia desde una perspectiva general, expresó que: “para alcanzar sus objetivos, el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Es así como se atiende el principio de igualdad ante la ley y los tribunales”, coincidiendo con los criterios expresados también en la OC-17<sup>270</sup>.

---

<sup>268</sup> “El concepto de orientación es tan amplio que abarca distintos modos de prestar ayuda a una población de cualquier tipo. La orientación puede ser considerada como un servicio especializado, un grupo de servicios o una manera de actuar... teóricamente no existen grandes diferencias entre orientación y enseñanza ya que en sentido amplio, ambas tienen como objetivo el desarrollo personal del individuo, de modo que pueda actuar responsablemente y pueda lograr una vida integrada... las metas de la orientación están determinadas por las necesidades del individuo, en tanto que las metas de la educación están más bien determinadas por la sociedad”. GORDILLO ÁLVAREZ-VALDÉS, Ma. Victoria. *La orientación en el proceso educativo*, 3ª ed. Pamplona, España, Universidad de Navarra, 1979, p. 26.

<sup>269</sup> *Ibidem*, p. 197.

<sup>270</sup> “En definitiva, si bien los derechos procesales y sus correlativas garantías son aplicables a todas las personas, en el caso de los niños el ejercicio de aquéllos supone, por las condiciones especiales en las que se encuentran los menores, la adopción de ciertas medidas específicas con el propósito de que gocen efectivamente de dichos derechos y garantías; 116. Por lo que toca a la materia que ahora interesa, las reglas del debido proceso se hallan establecidas, principal pero no exclusivamente, en la Convención sobre los Derechos del Niño, las Reglas de Beijing, las Reglas de Tokio y las Directrices de Riad, que sirven al propósito de salvaguardar los derechos de los niños sometidos a diferentes actuaciones por parte del Estado, la sociedad o la familia; 119. Para los fines de esta Opinión Consultiva, concierne formular algunas consideraciones acerca de diversos principios materiales y procesales cuya aplicación se actualiza en los procedimientos relativos a menores y que deben asociarse a los puntos examinados con anterioridad para establecer el panorama completo de esta materia. A este respecto es debido considerar asimismo la posibilidad y conveniencia de que las formas procesales que observan esos tribunales revistan modalidades propias, consecuentes con las características y necesidades de los procedimientos

Bajo este contexto, el análisis sobre el aspecto adjetivo, se retoma también bajo los lineamientos señalados en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de los Menores (Reglas de Beijing) que surgen antes de la Convención sobre los Derechos del Niño, por lo que se hace referencia a algunos de sus puntos, a fin de conocer sus antecedentes y comprender sus alcances respecto de la cuestión adjetiva en materia de justicia de menores. Así en estas reglas se precisa y reconoce que “en la etapa inicial del desarrollo humano ésta requiere particular atención y asistencia para su desarrollo físico, mental y social y necesita protección jurídica en condiciones de paz, libertad, dignidad y seguridad”, invitando a los Estados miembros a que “siempre que sea necesario, adapten su legislación, sus políticas y sus prácticas nacionales, sobre todo en la esfera de la formación de personal de la justicia de menores, a las Reglas de Beijing...”. Lo anterior en concordancia con el objetivo que estas normas señalan con relación a la justicia de menores, el cual recae en hacer hincapié en “bienestar de éstos y garantizar que cualquier respuesta a los menores delincuentes será en todo momento proporcionada a las circunstancias del delincuente y del delito”.

Por otra parte existe un numeral expreso (6.1) que señala que “habida cuenta de las diversas necesidades especiales de los menores, así como de la diversidad de medidas disponibles, se facultará un margen suficiente para el ejercicio de facultades discrecionales en las diferentes etapas de los juicios y en los distintos niveles de la administración de justicia de menores... los que ejerzan dichas facultades deberán estar especialmente preparados o capacitados para hacerlo juiciosamente y en consonancia con sus respectivas funciones y mandatos”, esto significa la concordancia con la necesidad de contar con el personal adecuado, y especializado que entienda la problemática del menor, lo que se refuerza con la regla 16 que señala que “para facilitar la adopción de una decisión justa, por parte de la autoridad competente, y a menos que se trate de delitos leves, antes de que esa autoridad dicte una resolución definitiva, se efectuará una investigación completa sobre el medio social y las condiciones en que se desarrolla la vida del menor y sobre las

---

que se desarrollan ante ellos, tomando en cuenta el principio establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, que en este orden se puede proyectar tanto a la intervención de tribunales, en lo concerniente a la forma de los actos procesales, como al empleo de medios alternativos de solución de controversias al que se alude adelante (*infra*. 135 y 136) “siempre que sea apropiado y deseable se [adoptarán medidas para tratar a los niños a quienes se acuse o declare culpable de haber infringido leyes penales] sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendido de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales” (artículo 40.3.b de la Convención sobre los Derechos del Niño)”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-17/2002. *op. cit.*, nota 32, párrafo 98.



circunstancias en las que se hubiere cometido el delito”. Poder discrecional que se encuentra también expreso en el campo de los adultos.<sup>271</sup>

Se señalan también, a la luz de estas Reglas, los principios rectores de la sentencia y la resolución, dentro de los cuales resalta que “la respuesta que se dé al delito será siempre proporcionada, no sólo a las circunstancias y la gravedad del delito, sino también a las circunstancias y necesidades del menor, así como a las necesidades de la sociedad; las restricciones a la libertad personal del menor, se impondrán sólo tras cuidadoso estudio y se reducirán al mínimo posible; sólo se impondrá la privación de libertad personal en el caso de que el menor sea condenado por un acto grave en el que concurra la violencia contra otra persona o por la reincidencia en cometer otros delitos graves, y siempre que no haya otra respuesta adecuada; en el examen de los casos se considerará primordial el bienestar del menor; los delitos cometidos por menores no se sancionarán en ningún caso con la pena capital y los menores no serán sancionados por penas corporales” (regla 17.1).

Así mismo, en esta materia se ha resaltado también la inclusión de otro tipo de procedimientos, así en la opinión consultiva OC/17-2002, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se precisa en el punto relativo a la justicia alternativa (puntos 135 y 136) “Que es posible emplear vías alternativas de solución de las controversias que afecten a los niños, pero es preciso regular con especial cuidado la aplicación de estos medios alternativos para que no se alteren o disminuyan los derechos de aquéllos”.

Bajo este contexto, se destaca nuevamente la necesidad de personal especializado, en virtud de que, como lo precisan las propias Reglas de Beijing en su artículo 22 “el personal encargado de administrar la justicia de menores, responderá a las diversas características de los menores que entran en contacto con dicho sistema. Se procurará garantizar una representación equitativa de mujeres y de minorías en los organismos de justicia de menores”, sobre este aspecto el comentario oficial a estos preceptos fue que “es indispensable que todas estas personas tengan siquiera una formación mínima en materia de derecho, sociología, psicología, criminología y ciencias del comportamiento. Esta es una cuestión a la que se atribuye tanta importancia como la especialización orgánica y a la independencia de la autoridad competente.”

Por su parte Ley sobre la Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reglamentaria del artículo 4º constitucional, señala en su artículo 45 que para “los

---

<sup>271</sup> Cfr. AGUILAR LÓPEZ, Miguel Ángel. *Reflexiones en torno de la justicia penal*, México, INCIJA ediciones, Colección Reflexiones Jurídicas, Vol. 3, 2003, pp. 102 y 103.



adolescentes que infrinjan la ley penal su tratamiento e internamiento será distinto a los de los adultos... para ellos se crearán instituciones especializadas para su tratamiento e internamiento... y se promoverán códigos o leyes en los que se establecerán procedimientos y crearán instituciones y autoridades especializadas para el tratamiento de quienes se aleguen han infringido las leyes penales...”.

Este análisis obliga a reflexionar sobre la necesidad de fortalecer un procedimiento especial para los menores infractores, no un procedimiento penal que se aplique supletoriamente a la normatividad existente sobre menores infractores, sino un real procedimiento especializado de conformidad con la legislación nacional e internacional, que verdaderamente responda a principios propios que privilegien el interés supremo del menor. Por ello trasladar bajo el rubro de “procedimientos especiales”, los principios, garantías y reglas propios de un proceso penal y aplicarlo a los menores, niega el derecho de éstos a acceder a un sistema de justicia que verdaderamente responda a sus características y respeto pleno a sus derechos en su calidad de menor, privilegiando el interés supremo del niño<sup>272</sup>, situación que ha ocurrido en sistemas que han incorporado garantías judiciales y principios de una justicia penal<sup>273</sup>, sin considerar privilegiadamente la materia que constituye el propio

---

<sup>272</sup> El Dr. Sajón, respecto de esta especialidad y considerando los lineamientos establecidos por la Convención sobre los Derechos del Niño en sus artículos 37 y 40, enfatiza que no comparte el criterio de aplicar, a menores autores de hechos tipificados en la ley penal, “en forma subsidiaria o analógica, principios procesales propios del derecho procesal penal o criminal, aún cuando entiendan y justifiquen una jurisdicción especial”, y aclara; “insistir con la equivocada simbología de llamar “juicios especiales”, en un Código Procesal Penal, al juicio de menores, implica echar por tierra el principio que sostiene al menor como sujeto prevalente de derechos y eludir la obligación contraída por el Estado... a que los menores incurso en hechos que la ley califica como delitos, gocen del derecho –hoy de raigambre constitucional- de regirse por una ley específica, diferente a la ley común, a la ley penal y procesal penal, propia del Derecho de menores, en el marco de esta nueva teoría jurídico normativa. Por otra parte, sólo así estaríamos respetando el principio del “justo proceso”, pero del justo proceso minoril y no del Derecho procesal penal.” SAJÓN, Rafael. *op. cit.*, nota 217, pp. 374, 375 y 379.

<sup>273</sup> En su análisis, la licenciada Adato, concluye respecto del proceso llamado “especial de menores”, regulado por la ley especial federal, comparado con el proceso penal de adultos, que “de la puntual lectura de las normas que integran esta ley especial, advertimos que la misma reproduce casi en forma exacta el procedimiento penal que se sigue a los adultos a quienes se les imputa la comisión de una conducta considerada en la ley penal... podemos concluir que era innecesaria una la expedición de un ley especial que precisa la competencia para el conocimiento de los casos de menores de 18 años que incurrieran en conductas antisociales tipificadas en las leyes penales, los órganos encargados de sustanciación de los procedimientos; la creación de todo un sistema cuasi-penal para la atención de los casos de delinquentes de menores. Hubiera bastado con una pequeña reforma al Código Penal, en el capítulo de penas y medidas de seguridad, que incluyera las de los menores, las normas correspondientes que estableciera que el internamiento de menores tendría una duración máxima de 5 años, a sí como las necesarias reformas a los códigos de procedimientos penales, tanto común como federal, dirigidas fundamentalmente a reducir plazos para la realización de los actos procesales en el caso de los menores,

menor de edad, como eje central de un procedimiento específico y especial. Por todo ello un sistema de justicia minoril, no penal,<sup>274</sup> debe responder adjetivamente a conceptos, principios e instituciones (jurisdicción, competencia, acción, garantías, etc.) que si bien son comunes a todo proceso jurisdiccional -no sólo penal-, deben regular específicamente la aplicación de principios y normas de un sistema de justicia de menores.

Por lo que hace a la jurisdicción, es importante mencionarla en razón de la función referida a la creación de órganos encargados de administrar justicia, así como a la determinación de las facultades y la fijación de sus reglas de actuación que definen la razón de ser y el objeto de la misma, la cual en el caso de los menores de edad implica “jueces que declaren la ley en aras de una adecuada protección integral del menor”.<sup>275</sup> La jurisdicción así, es puesta en marcha, ya sea por el ejercicio de un interés que encuentra respaldo en la ley y que alguien pretende negar, por la necesidad de que un derecho sea reconocido o bien por la alteración al orden social que es necesario restituir a efecto de preservar una convivencia armónica en la sociedad. Respecto de los menores que han infringido las leyes penales, históricamente en México esta jurisdicción ha transitado dentro del sistema penal

y, finalmente, legislar para que en los centros de reclusión para adultos hubiera una sección para menores delincuentes”. ADATO GREEN, Victoria. “Algunas consideraciones respecto del Análisis de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal”, *op. cit.*, nota 51, p. 10 y 15. Con referencia al análisis que sobre esta misma legislación federal, realiza Elena Azaola, destaca también los riesgos de asumir para menores un régimen penal de adultos, en tanto que refiere que dicha normatividad “mientras que rescató al sujeto de derecho, parece haber olvidado al niño y al joven en tanto que sujeto histórico y social. Basta leer la nueva ley para darse cuenta que el niño y el joven no aparecen por ninguna parte: no parecen ser el centro, el sujeto a quien se dirige la nueva ley. En ningún lado se encuentra no sólo la expresión sino el contenido que debe acompañar a la idea rectora que los instrumentos internacionales han resumido bajo la fórmula del interés superior del niño. Podría decirse que el niño aparece sólo como el objeto, el pretexto de una ley que, si bien parece preocupada por restituirle los derechos de toda persona que se enfrenta a un procedimiento penal, no parece haber sido diseñada tomando en cuenta sus características, sus necesidades específicas... lo que prevalece es una visión formal en donde los menores como sujetos histórico-sociales, no tienen cabida.” AZAOLA G., Elena. “Posibilidades y límites de dos modelos de justicia para menores”, *op. cit.*, nota 51, p. 30.

<sup>274</sup> Coincidiendo con este punto el autor opinó respecto del proyecto de Ley Orgánica Reguladora de Responsabilidad Penal de los Menores, en España que “en los umbrales del tercer milenio no debe promulgarse una ley de responsabilidad penal de los menores, sino una ley de justicia del menor”. BERISTAIN IPIÑA, Antonio. *Creencias y Convicciones en la Educación y Re-educación del Menor a la luz de la Constitución, las Naciones Unidas y la UNESCO*, México, Cuaderno del Boletín Jurídico N° 12 del Consejo de Menores, Secretaría de Gobernación, 1999, p.10.

<sup>275</sup> Cfr. SAJÓN, Rafael. *op. cit.*, nota 217, p. 381.

como tribunales penales ordinarios; órganos penales especializados, ambos dentro de un Derecho penal represivo (*ius puniendi*); para posteriormente pasar a un ámbito de mayor especialización: el correctivo (*ius corrigendi*),<sup>276</sup> el cual abarcó la especialización no sólo del procedimiento sino también del propio órgano jurisdiccional a efecto de dar respuesta integral a las características y particularidades de los menores, partiendo del hecho de que existen diferencias entre los seres humanos, que requieren una atención especial que los sitúe en un plano de igualdad, por lo cual existe la prevalencia de la calidad del sujeto respecto de la conducta típicamente delictiva,<sup>277</sup> sin embargo posteriormente en algunos casos, se ha dado la regresión a efecto de colocarlos nuevamente en un ámbito del derecho penal especial, donde, bajo el supuesto de observar garantías procesales penales, bajo una perspectiva reduccionista, se dejó de observar otras –de igual trascendencia– a las que los menores tienen derecho por su calidad e interés supremo, donde el Estado actúa con un carácter social.

Con referencia a la jurisdicción especial de menores infractores, es importante referir los límites de actuación de la misma en razón de las personas a las que va dirigida, la materia y el territorio, es decir, la competencia de los órganos encargados de esta jurisdicción. La jurisdicción de menores, como se ha mencionado, respecto de la materia, ha transitado dentro del Derecho penal, del Derecho penal diferenciado para menores y del Derecho tutelar especial para infractores,<sup>278</sup> los dos primeros

---

<sup>276</sup> “Se sostiene que históricamente el motivo determinante de la creación de los tribunales de menores fue sustraer al menor del Derecho penal y colocarlo bajo la esfera de normas tutelares, estableciéndose en su favor un mecanismo que sirviera de garantía de sus derechos frente a la jurisdicción ordinaria”. D’ANTONIO, Daniel Hugo. *Derecho de menores*, 3ª ed., Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1986, pp. 312 y 313.

<sup>277</sup> “Existe un deslinde claro, aunque relativo. Es cierto que no sería posible construir un Derecho tutelar sin la invocación de un Derecho penal, puesto que en éste se hallan las hipótesis de conducta ilícita, salvo que aquel se erija -pero no es el caso- bajo supuestos diferentes. No obstante, estimo que compartir categorías no implica, necesariamente, unificar totalmente las disciplinas. Las diferencias son suficientes para erigir a partir de ellas un régimen diverso que posea entidad y trascendencia. En todo caso, el esfuerzo histórico en este sector se ha caracterizado precisamente en la distancia, no en la cercanía. Claro está que si desaparecen o se desvanecen los rasgos que distinguen esos órganos, procedimientos y medidas del Derecho de menores de las figuras equivalentes en el Derecho de adultos, como ha sucedido a partir de 1991, cesa el deslinde -nunca sencillo- y el conjunto se reabsorbe bajo un solo rótulo Derecho penal”. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. “Jurisdicción de menores”, *op. cit.*, nota 177, p. 952.

<sup>278</sup> El autor refiere que han surgido diversos sistemas para establecer la competencia del organismo especial para menores en razón de materia, así por ejemplo en algunos países “se han constituido el tribunal de menores y se han creado tres secretarías: una secretaría civil, es decir para atender todos los asuntos civiles; otra atiende todos los asuntos penales y una tercera que es una secretaría tutelar... la doctrina piensa en un sistema que puede otorgar a estos tribunales de menores una amplia competencia

atendiendo exclusivamente a menores que han transgredido ley penal y la última abarcando tanto la contravención a la ley penal como a las faltas administrativas y estados de peligro.<sup>279</sup> Al respecto es importante señalar que, partiendo de que un Derecho tutelar de menores privilegia el interés supremo del menor, atendiendo a sus características, a la vez que también puede observar todas las garantías del debido proceso, y conforme a una evolución más adecuada a los cambios que ha sufrido la sociedad, esta jurisdicción especial dentro de un sistema tutelar, debe ser competente respecto de infracciones de menores a la ley penal, conservando así una verdadera esencia de carácter especial.

Cabe hacer mención que en México, en algunas legislaciones locales de los órganos encargados de resolver en la materia, se señalan procedimientos claramente diferenciados seguidos respecto de quienes cometen infracción a la ley penal, faltas administrativas o se encuentran en estado de peligro,<sup>280</sup> situación que por desconocimiento o equívoca interpretación de los detractores de ese sistema, ha dado lugar a diferentes afirmaciones erróneas refiriendo al sistema tutelar de suyo, como violatorio de derechos.<sup>281</sup>

---

en razón de la materia, pero contemplando distintos procedimientos a los que se someten los diversos casos que se presentan". SAJÓN, Rafael. *op. cit.*, nota 217, p. 390.

<sup>279</sup> Cfr. GARCÉS CAMACHO, Hortensia. *Análisis comparativo de legislaciones tutelares para menores infractores en la República Mexicana*, México, Porrúa, 1988.

<sup>280</sup> *Ley que Crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal*. Artículos 2°, 4°, 7°, 16, capítulo 4°. Procedimiento ante el Consejo Tutelar (34-43), capítulo 6°. Procedimiento ante el Consejo Tutelar Auxiliar (48-52).

<sup>281</sup> "Las niñas y niños de la región de América Latina no siempre han sido considerados dentro de los sistemas jurídicos como ciudadanas y ciudadanos, sujetos de Derecho, tal y como lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño... Más bien, siguiendo los términos de la doctrina tutelar, son consideradas(os), como objetos de protección, concentrando dicha tutela más bien, en la observación y preservación de los derechos de las y los adultos, que pueden ser progenitores, familia extendida o el Estado... lo anterior obedece a una cultura en la cual se piensa que, niñas y niños carecen de capacidad para entender, expresarse y decidir respecto de su propia vida.... El modelo tutelar considera que niñas, niños y adolescentes son incapaces, es decir que se encuentran afectos de *capitis diminutio* (estado de interdicción, capacidad disminuida) y que en consecuencia no son personas sujetos de derecho... esto tiene su origen en el modelo tutelar que sostiene que, en aras de la protección de niñas y niños en conflicto con las leyes penales –y dado su estado de incapacidad–, son considerados inimputables, razón por la cual no se les puede someter a un juicio de reproche, puesto que ello significaría, procesarlos de igual manera que a los adultos... Apparently no existe obligación alguna de contemplar garantías, derechos o principios de derecho de legalidad, debida defensa, audiencia o debido proceso... este sistema no se adecua con los criterios establecidos por la Convención sobre los Derechos del Niño, siendo por ende incompatible con el modelo de protección integral de los derechos de la infancia, en el cual las niñas y niños son reconocidos como ciudadanos... Esto acarrea como consecuencia que las leyes tutelares

Respecto de la competencia en razón del territorio, ésta se establece tanto en la ley federal de la materia, como en los artículos 500, 501 y 502 del Código Federal de Procedimientos Penales,<sup>282</sup> por lo que cada autoridad local en la materia es competente para conocer dentro del territorio de su jurisdicción, tanto de infracciones de carácter local como federal. Al respecto el doctor García Ramírez ha señalado que si bien pudiera ser cuestionable la constitucionalidad de esta medida, ella responde a la falta de estructuras federales permanentes y especializadas en la materia dado el costo y número de menores que serían sometidos a esta jurisdicción.<sup>283</sup>

En razón de las personas y de conformidad con la Constitución Mexicana y la Convención de los Derechos del Niño, la jurisdicción de menores está definida por la edad, esto es hasta los dieciocho años, a pesar de ello, dentro de las diferentes

tengan establecido en sus disposiciones un procedimiento desprovisto de las garantías de legalidad, de audiencia y de debido proceso. Dicho proceso es substanciado por una autoridad administrativa –quien por su naturaleza jurídica debiera carecer totalmente de competencia para juzgar delito o dictar sentencias... esto tiene otra serie de consecuencias jurídicas: ya que niñas, niños y adolescentes (a quienes dentro de los modelos tutelares se les denomina “menores”) se consideran inimputables... No ven la necesidad de que las y los adolescentes en conflicto con las leyes penales se encuentren asesorados legalmente, ni de que puedan ver su expediente... Así pues, bajo los preceptos de las leyes tutelares, la pena privativa de libertad puede ser dictada por una autoridad no judicial, dentro de un procedimiento que viola las garantías de legalidad y del debido proceso –lo cual no ocurre en la legislación penal para mujeres y hombres adultos... Así mismo no tienen una perspectiva de equidad y genero, propiciando que las medidas que se toman en esta materia no incluyan a niñas y adolescentes de manera directa, como se hace con los niños, propiciando así una situación discriminatoria. Ellas tienen cuatro características que las hacen ser discriminadas: ser mujeres, ser pobres, haber realizado un acto que puede haber constituido un delito y no haber cumplido aun dieciocho años”. GARCÍA, Dilcy Samantha, *Análisis Comparativo de las Normas sobre Justicia Penal en México y las Normas Internacionales que Regulan la Materia*. UNICEF, México, 2002, pp. 6 y ss.

<sup>282</sup> *Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la Republica en Materia Federal*. Artículo 4º.- ...Respecto de los actos u omisiones de menores de 18 años que se encuentran tipificados en las leyes penales federales, podrán conocer los consejos o tribunales locales para menores del lugar donde se hubieren realizado, conforme a los convenios que al efecto celebren la Federación y los Gobiernos de los Estados... *Código Federal de Procedimientos Penales*. Artículo 500.- En los lugares donde existan tribunales locales para menores, éstos serán competentes para conocer de las infracciones a las leyes penales federales cometidas por menores de dieciocho años, aplicando las disposiciones de las leyes federales respectivas. Artículo 501.- Los tribunales federales para menores en las demás Entidades federativas, conocerán en sus respectivas jurisdicciones, de las infracciones a las leyes penales federales cometidas por menores de dieciocho años. Artículo 502.- En las Entidades federativas donde hubiere dos o más tribunales para menores, conocerá del caso el que hubiere prevenido. Cfr. DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. *Código Federal de Procedimientos Penales Comentado*, 6ª ed., México, Porrúa, 2001, p.906. Cfr. DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. *Vademécum Penal Federal*, México, Indepac, 2002, pp.578 y 580.

<sup>283</sup> Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Legislación Penitenciaria y correccional comentada*, Cárdenas, México, 1978, p.203.



materias del Derecho, dentro de este rango de edad, se marcan límites a ésta, que reproducen un tratamiento diferenciado, conservando siempre su calidad de menores; tal es el caso de los menores emancipados en el ámbito civil (16 años una vez que han contraído matrimonio), los menores trabajadores en el Derecho laboral (prohibición para el trabajo de los menores de 14 años y condiciones especiales y diferenciadas para menores de 14 a 16 y de 16 a 18 años), y los infractores en el sistema penal; subdivisión esta última que nos ocupa y que presenta diversos límites, máximos según el ámbito federal o común (en materia federal 18 años; y en materia común hasta 18 años en 18 entidades, a los 17 años en un Estado y a los 16 años en los 13 restantes),<sup>284</sup> o bien respecto a la edad mínima, también se establecen fronteras diferentes (en materia federal 11 años; y en materia común entre 6 y 10 años en 5 Estados, 11 años en 14 entidades, 12 en dos Estados y en 11 Estados no se especifica límite de edad mínima).<sup>285</sup>

La disparidad que existe en razón de los límites de la edad máxima, hoy en día presenta una tendencia a considerar su disminución como respuesta a situaciones vinculadas con mayor violencia o gravedad que afectan la percepción de la seguridad pública,<sup>286</sup> aspecto que se ha reflejado en el aumento de la represión en el ámbito penal, tanto para adultos como para menores, aún cuando en estos últimos la proporción es significativamente baja con relación a los primeros, sin embargo, tomar estas medidas –reducción de la edad penal– de manera genérica, trae como consecuencia el contravenir la legislación y nacional e internacional en la materia, así como incorporar a un grupo de menores en forma aventurada e indiscriminada, sin considerar el interés que el Estado debe cuidar con respecto al desarrollo de los menores en general. Esta cuestión de la diferencia en los límites de edad mínima y máxima, con relación a la competencia en razón de territorio, trae como consecuencia

---

<sup>284</sup> “Esta disparidad trae como consecuencia serios problemas en entidades en donde la ley local establece una edad diferente (16 años) a la federal (18 años); como lo señaló el doctor García Ramírez «Surge un problema si incurre en conducta delictiva un individuo de entre 16 y 18 años, quebrantando la norma penal federal. No puede este comparecer ante un tribunal federal ordinario como si fuese imputable, ni tampoco sería adecuado presentarlo ante un órgano común para menores que sólo puede conocer de conductas atribuibles a menores de 16 años».” *Ibidem*, p. 204.

<sup>285</sup> *Cfr.* VILLANUEVA CASTILLEJA, Ruth, *et. al.* (Comp.). *Compilación jurídica del menor infractor en México*, Consejo de Menores, SG, Serie Antologías, Vol. III y IV, México, 1998. *Cfr.* Consejo de Menores. *Análisis de la legislación nacional en materia de justicia de menores infractores*, Consejo de Menores, SSP- INCIJA, México, 2001.

<sup>286</sup> GARCÉS CAMACHO, Hortensia. *op. cit.*, nota 279, pp. 8-10



un problema de aplicación de la normatividad existente en los Estados que no tienen los mismos límites de la ley federal.

Es importante mencionar que en México durante los últimos siete años se han llevado a cabo, reuniones de carácter nacional e internacional en las que han participado, a más de especialistas en la materia, las autoridades de las instituciones que atienden a menores infractores en toda la República Mexicana, quienes, en sus conclusiones, de manera recurrente han coincidido en los siguientes aspectos medulares que debe observar un sistema de justicia de menores entre otros:<sup>287</sup>

- Homologar un régimen de justicia de menores, armonizando un sistema que equilibre tanto aspectos tutelares como garantizadores de derechos.
- Fortalecer acciones los programas de prevención en forma interinstitucional, contando con apoyo de la Secretaría de Educación Pública, los Sistemas Estatales de Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría de Salud y de Desarrollo Social, entre otros.
- Atender prioritariamente el interés supremo del menor, dentro de un régimen especial no penal, que contemple aspectos tanto de procuración, administración, y ejecución de justicia.
- Fomentar la capacitación y la especialización del personal en el área de la justicia de menores, así como de las menores víctimas, estableciendo el servicio civil de carrera para el personal que labora en este ámbito.
- Proponer medidas alternativas como la mediación, evitando en lo posible la judicialización como procedimiento en materia de menores.

---

<sup>287</sup> Cfr. Academia Mexicana de Ciencias Penales. *Revista Criminalia "V Congreso Nacional sobre Menores Infractores"*, Porrúa-Academia Mexicana de Ciencias Penales, México, Año LXVII, N° 3, Sep.-Dic. 2001. Cfr. Consejo de Menores (Comp.), *Memoria del Congreso Nacional en Materia de Menores Infractores*, Consejo de Menores de la Secretaría de Gobernación, México, 1997. Cfr. Consejo de Menores (Comp.). *Memoria del Seminario Internacional. Política de Justicia en Menores Infractores*, Consejo de Menores- SG México, 1998. Cfr. Consejo de Menores. *Memoria junio 1996-mayo 1997*, Consejo de Menores-SG, México, 1997. Cfr. Consejo de Menores. *Memoria junio 1997-mayo 1998*, Consejo de Menores -SG, México, 1998. Cfr. Consejo de Menores. *Memoria junio 1998-mayo 1999*, Consejo de Menores- SG México, 1999. Cfr. Consejo de Menores. *Memoria junio 1999-mayo 2000*, Consejo de Menores-SG, México, 2000. Cfr. Consejo de Menores. *Memoria junio 2000-mayo 2001*, Consejo de Menores-SSP, México, 2001. Cfr. Consejo de Menores, *Memoria junio 2001-mayo 2002*, Consejo de Menores-SSP, México, 2002.

- Establecer concordancia respecto de las edades mínima y máxima de quien infringe las leyes penales para ser sujetos de un régimen especializado que se establezca de acuerdo con los instrumentos nacionales e internacionales.

### V.3 GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO

Con relación a las garantías del debido proceso, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 14 se hace referencia a que “nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”. En este sentido Héctor Fix Zamudio refiere que el juicio, los tribunales y las formalidades del procedimiento se deben entender en sentido lato, es decir, aplicable no sólo a procedimientos de carácter judicial sino también administrativos;<sup>288</sup> agregando también que las formalidades esenciales del procedimiento a que se alude corresponden a las garantías del debido proceso “éste requisito queda comprendido, como lo señala acertadamente la doctrina dentro del concepto angloamericano del *debido proceso* (*due process of law*), en sus aspectos procesales y que también se conoce como derecho de defensa según la tradición española. Las formalidades esenciales del procedimiento han sido consignadas en sentido negativo por los artículos 159 y 160 de la Ley de Amparo, puesto que, cuando no se respetan por los organismos judiciales, configuran las violaciones a las leyes del procedimiento que afectan las defensas del promovente del amparo. El primero de esos preceptos se refiere a la materia civil en sentido amplio, es decir, comprende también los conflictos administrativos y laborales, y el segundo al proceso penal. Si examinamos las hipótesis enumeradas por ambos preceptos, que además pueden ampliarse a casos análogos por los tribunales de amparo, se refieren a aquellos

---

<sup>288</sup> “El juicio se ha entendido por la jurisprudencia en un sentido lato, es decir, más amplio que el proceso judicial puesto que abarca también el procedimiento administrativo... La expresión tribunales previamente establecidos, también debe entenderse en un sentido lato, es decir abarca no sólo a los órganos del Poder Judicial, sino a todos aquellos que tengan la facultad de decidir controversias de manera imparcial, como ocurre con algunas autoridades administrativas, entre las cuales pueden señalarse, por ejemplo, las agrarias que realizan estas funciones sin ser formalmente judiciales... Las formalidades esenciales del procedimiento son las que debe tener todo procedimiento no sólo judicial, sino también administrativo, como lo señalamos anteriormente para proporcionar una verdadera oportunidad de defensa de los afectados”. FIX ZAMUDIO, Héctor, *et. al. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, (Comentario al artículo 14), 5ª ed., UNAM-PGR, Serie A: Fuentes. b) Textos y Estudios Legislativos N° 59, México, 1994, pp. 63-68. *Cfr.* VIZCARRA DÁVALOS, José. *Teoría general del proceso*, México, Porrúa, 2003, p. 59.

supuestos en los cuales se priva a las partes de su posibilidad de defensa, en cuanto a su conocimiento de los hechos, a su posibilidad de ofrecer y desahogar pruebas o bien a la interposición de medios de impugnación”, esto implica el derecho a ser informado, a ser escuchado y tener la posibilidad de inconformarse ante resoluciones que afecten la esfera jurídica del gobernado, garantías que deben ser observadas en procedimiento de toda índole en cumplimiento de la legalidad y actualizando así la seguridad jurídica en un estado de Derecho.<sup>289</sup>

De igual forma la Constitución Federal contempla también de manera específica garantías genéricas que se refieren a este debido proceso:

- Igualdad ante la ley (Artículo 1º)
- Administración de justicia por tribunales competentes, imparciales y gratuitos (artículos 13 y 17)
- Garantía de legalidad (artículos 13, 14 y 16)
- Irretroactividad de la ley (artículo 14)

Además de éstas, se contemplan garantías del debido proceso penal, como, las señaladas en el artículo 20 Constitucional (garantías de audiencia; defensa; acceso a la información; audiencia pública; no auto-incriminación; libertad provisional; derecho a no declarar, prohibición de incomunicación, intimidación o tortura; inmediatez; derecho a ser careado con quienes depongan en su contra y a ofrecer pruebas); así como también las consideradas en los artículos 15, 18, 19, 21, 22 y 23; las del debido proceso civil, como cuando se cita que “en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del Derecho”, entre otros; así como, del debido proceso laboral (artículo 123), del debido proceso agrario (artículo 27), y del debido proceso de menores (artículos 4º y 18º).

A la luz de estos pronunciamientos se destacan algunos aspectos inherentes a las garantías del debido proceso,<sup>290</sup> respecto de lo cual la Corte Interamericana se ha

---

<sup>289</sup> “Al principio de legalidad también se le puede denominar como el imperio de la ley para que los órganos y dependencias del poder público cumplan con sus presupuestos y podamos estimar que es la esencia ontológica y deontológica, del deber ser que justifica al estado de derecho...” BENÍTEZ TREVIÑO, V. Humberto. *Filosofía y praxis de la procuración de justicia*, 2ª ed., México, Porrúa, 1994, p. 165.

<sup>290</sup> “El proceso es una serie de actos coordinados, regulados por el desarrollo procesal, a través de los cuales se lleva a cabo el ejercicio de la jurisdicción; y, la relación sustancial es el objeto, el tema, sobre el cual se ejercita la jurisdicción... En el proceso de menores como una relación jurídica cuyo objeto, es proteger los derechos del menor con la declaración de certeza... Estando el juez llamado en sustancia a

pronunciado también al definir que “El debido proceso legal es un derecho que debe ser garantizado a toda persona... que se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto... Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo, sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal”<sup>291</sup> indicando que el elenco mínimo de estas garantías del debido proceso “...se aplica en la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. Esto revela que el debido proceso incide sobre todos estos órdenes y no sólo sobre el penal... es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas”.<sup>292</sup> Así también expresa la OC16/99<sup>293</sup> que: “...para que exista ‘debido proceso legal’ es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables. Al efecto, es útil recordar que el proceso es un medio para asegurar, en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia. A ese fin atiende el conjunto de actos de diversas características generalmente reunidos bajo el concepto de debido proceso legal. El desarrollo histórico del proceso, consecuente con la protección del individuo y la realización de la justicia, ha traído consigo la incorporación de nuevos derechos procesales. Son ejemplo de este carácter evolutivo del proceso los derechos a no autoincriminarse y a declarar en presencia de abogado, que hoy día figuran en la legislación y en la jurisprudencia de los sistemas jurídicos más avanzados.” Especificando que a las garantías que se señalan en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles

---

decidir el derecho del niño, el interés del Estrado, expresado en la ley, es la protección integral del menor”. SAJÓN, Rafael. *op. cit.*, nota 217, p. 405.

<sup>291</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC 18/03, Condición Jurídica y Derechos Humanos de los Migrantes Indocumentados, CIDH, párrafos 121 y 123.

<sup>292</sup> *Ibidem*, párrafos 124 y 125.

<sup>293</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC 16 /99 El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el marco de las Garantías del Debido Proceso Legal, CIDH, párrafo 117.

y Políticos<sup>294</sup>, se han agregando progresivamente otras garantías judiciales que se consideran en diversos instrumentos del Derecho Internacional.

Respecto de las garantías que debe observar un procedimiento de menores infractores la Convención de los Derechos del Niño en el punto 2 del artículo 40, establece que los Estados Partes, garantizarán al menor, diversos principios como los de inocencia; a ser informado de los cargos contra él; el derecho que tiene a una asistencia jurídica y defensa adecuada; a que la justicia sea impartida por el órgano competente en presencia del defensor del menor, en audiencia equitativa; además que al menor no se le obligue a prestar testimonio o a declararse culpable, pudiendo éste interrogar o

---

<sup>294</sup> *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, ONU, A/RES/2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Página electrónica del Centro de Información de Naciones Unidas (México, Cuba y República Dominicana), <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidcp.htm>. Artículo 14: 1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores. 2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley. 3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella; b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección; c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas; d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo; e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo; f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal; g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable. 4. En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social. 5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley. 6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido. 7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.



hacer que se interrogue a testigos de cargo, y obtener una participación en el juicio en relación de igualdad,<sup>295</sup> esto es, un régimen especial para menores no debe soslayar la observancia de garantías que preserven la seguridad jurídica, circunstancia que obliga a la observancia de todas aquellos principios y normas que caracterizan el debido proceso, situación que ha sido interpretada también por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la OC-17/2000, la cual en el numeral 10 correspondiente a los puntos concluyentes que conforman la opinión, señala que: “en los procedimientos judiciales o administrativos en que se resuelven derechos de los niños se deben observar los principios y las normas del debido proceso legal. Esto abarca las reglas correspondientes a juez natural –competente, independiente e imparcial–, doble instancia, presunción de inocencia, contradicción y audiencia y defensa, atendiendo a las particularidades que se derivan de la situación específica en que se encuentran los niños y que se proyectan razonablemente, entre otras materias, sobre la intervención personal de dichos procedimientos y las medidas de protección que sea indispensable adoptar en el desarrollo de éstos, así como que: los menores de 18 años a quienes se atribuya la comisión de una conducta delictuosa deben quedar sujetos a órganos jurisdiccionales distintos de los correspondientes a los mayores de edad. Las características de la intervención que el Estado debe tener en el caso de los menores infractores deben reflejarse en la integración y el funcionamiento de estos tribunales, así como en la naturaleza de las medidas que ellos pueden adoptar...”.

Ahora bien con respecto a las garantías del debido proceso en tratándose de menores infractores, es conveniente reiterar que La Corte Interamericana de Derechos

---

<sup>295</sup> “En el régimen procesal de los menores, lo mismo cuando se trata del procedimiento para infractores de la ley penal que cuando viene al caso el procedimiento desencadenado por situaciones de otro carácter, hay que observar los principios del enjuiciamiento en una sociedad democrática, gobernada por la legalidad y la legitimidad de los actos de autoridad. Esto apareja igualdad de armas, garantía de audiencia y defensa, posibilidad de probar y alegar, contradicción, control de legalidad, régimen de impugnaciones, etcétera. 28. Es sobradamente sabido que en el proceso social --no público, no privado-- se procura la igualdad de las partes por medios distintos de la simple, solemne e ineficaz proclamación de que todos los hombres son iguales ante los ojos de la ley. Es preciso introducir factores de compensación para conseguir, en la mejor medida posible, esa igualación. Lo ha sostenido expresamente la propia Corte Interamericana en su jurisprudencia, citada en esta Opinión Consultiva. (párrs. 47 y 97). Los procesos en que intervienen menores en forma principal, no accesoria, para la solución de sus litigios y la definición de sus obligaciones y derechos, coinciden en buena medida con los procesos de carácter, origen u orientación social, y se distinguen de los característicamente públicos, privados o penales. En aquéllos se requiere la defensa “material” que prevén la ley y la diligencia judicial: asistencia especializada, correctivos de la desigualdad material y procesal, suplencia de la queja, auxilio oficial para la reunión de pruebas ofrecidas por las partes, búsqueda de la verdad histórica, etcétera”. Voto Concurrente Razonado del Juez Sergio García Ramírez a la opinión consultiva OC-17, *op. cit.*, nota 9, Párrafo 27.



Humanos ha especificado que “Para alcanzar sus objetivos, el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Es así como se atiende el principio de igualdad ante la ley y los tribunales y a la correlativa prohibición de discriminación. La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses. Si no existieran esos medios de compensación, ampliamente reconocidos en diversas vertientes del procedimiento, difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas”<sup>296</sup> por lo que considerando las características especiales de este grupo de población, a las que reiteradamente se ha hecho referencia en observancia estricta de su calidad específica, se señalan a continuación algunas consideraciones que la propia Corte ha referido con relación a las garantías específicas del debido proceso<sup>297</sup> tratándose de menores, “La garantía de los derechos implica la existencia de medios legales idóneos... conforme a criterios de oportunidad, legitimidad y racionalidad, y el ámbito de los poderes reglados de las potestades discrecionales”; lo que significa la existencia de autoridades competentes independientes e imparciales, en este sentido resulta trascendental considerar en la integración del órgano jurisdiccional, que lleve a la práctica cada uno de estos aspectos, privilegiando el interés supremo del niño, una serie de característica que le otorguen la especificidad de un sistema procesal de atención a menores, así se requiere de una jurisdicción especial (como es el caso de un sistema tutelar), la que dotada de permanencia y continuidad, responda además a las necesidades y particularidades propias del grupo a quien va dirigida; por otra parte, dada la complejidad de aristas que confluyen en la conducta antisocial de menores, la composición colegiada del órgano jurisdiccional se adecua de manera más conveniente a una jurisdicción especial, al reunir distintas capacidades y disciplinas, esto es un equipo interdisciplinario que determine la resolución atendiendo a la calidad del sujeto,<sup>298</sup> por lo que en la calidad de las personas que integren estos

---

<sup>296</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC18/03, *op. cit.*, nota 291, párrafo 119.

<sup>297</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC 17/02, *op. cit.*, nota 32, párrafo 120.

<sup>298</sup> “De la colegiación se sostiene a su favor. a) se pueden reunir distintas capacidades y formación; un verdadero equipo multiprofesional: médico, jurista, educador, psicólogo o trabajador social profesional. b) La multiplicidad de acciones que debe realizar el tribunal impone una división en el trabajo que sólo puede ser realizado por el tribunal multicápite... d) Atendiendo a la naturaleza proteccional de menores su constitución multicápite (abogados, médicos, educadores, etc.) permitirá despojar a estos de su

órganos colegiados, se destaca la conveniencia de que estén constituidos en forma mixta, es decir, integrados por juristas y especialistas técnicos calificados en otras disciplinas (escabino técnico), lo que, por consecuencia en este órgano, las funciones ordenatoria y cognitiva, recaen conjuntamente entre las personas que lo integran.<sup>299</sup> Respecto a México, como se indicó en el capítulo anterior el 68% de las entidades adoptan una composición en la cual la responsabilidad de decisión recae en licenciados en Derecho y en el restante 32%, su integración es interdisciplinaria. Por último la finalidad que debe perseguir dicho órgano jurisdiccional será de carácter preventivo en tanto que su objetivo es la aplicación de medidas de seguridad que se dirijan al logro de la adaptación del menor y no a un mero castigo. Respecto a la discrecionalidad, como se ha comentado, con relación a la Regla No. 6 de Beijing, que regula el alcance de las facultades discrecionales, ésta exige una especialidad y conocimiento amplio sobre las particularidades y características propias de las etapas de formación que cursa el menor de edad y que distingue su comportamiento (objeto de conocimiento de los profesionales en el estudio de la conducta humana). Lo anterior se refuerza en la Convención sobre los Derechos del Niño en los artículo 37.d y 40.2.b), III y V, que señalan lo relativo a “un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial” y a “una autoridad u órgano judicial”.

Otra característica del debido proceso, se refiere a la doble instancia y recurso efectivo, en donde la mencionada Corte ha manifestado en la OC/17 que ésta “se complementa con la posibilidad de que exista un tribunal superior que pueda revisar las actuaciones del inferior. Esta facultad ha quedado plasmada en el artículo 8.2.h, de la Convención Americana y en el artículo 40.b inciso v, de la Convención sobre los Derechos del Niño”, situación como se ha visto se contempla en nuestra carta Magna, y que respecto de las legislaciones de la materia existentes en las 32 entidades, se encuentra que en 21 se prevé y reglamenta un procedimiento de impugnación, independientemente de la orientación, ya sea tutelar o penal que siga la ley, lo que conduce a inferir que en un procedimiento tutelar respetuoso de las garantías, es susceptible de observarse éstas.<sup>300</sup>

---

carácter de tribunales de justicia y considerar los casos con un sentido más humano no como meros litigios”. SAJÓN, Rafael. *op. cit.*, nota 217, p. 391.

<sup>299</sup> Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Derecho procesal penal, 2ª ed.*, México, Porrúa, 1977, pp. 122 y 123

<sup>300</sup> La *Ley que Crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal*, de 1974. prevé en su artículo 7º como una de las funciones del pleno el conocer de lo recursos que se presenten contra las resoluciones de la Sala (fracción I); y en su capítulo VIII que se conformó de los artículos 56 a 60 donde se establece un sistema de impugnación a las resoluciones tomadas en primera instancia. Cfr. García Ramírez, Sergio. *op. cit.*, nota 283, p. 329. Comentario al artículo 56 de la ley citada. “Se ha

Respecto del derecho al “pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada”, situación textualmente manifiesta en el artículo 37 en la Convención sobre los Derechos del Niño, ésta se entiende claramente como el derecho a la defensa, y en su caso, al del intérprete,<sup>301</sup> situaciones que se refuerzan tanto en el artículo 40 de este mismo ordenamiento, como en la opinión consultiva OC/17. En ambos casos estas garantías no encuentran ningún impedimento para ser observadas en un sistema tutelar, ya que éste, en todo momento ha expresado la necesidad de contar con estas dos figuras. En la anterior ley tutelar, de 1974, en el artículo 4º se manifestaba que “El personal del Consejo Tutelar y de sus organismos auxiliares se integrará con... VI El jefe de promotores y los miembros de este cuerpo...” y en los artículos 14 y 15 se señalaban las funciones específicas del promotor.<sup>302</sup> Así en la legislación nacional sobre infractores, que como se ha reiterado independientemente de la orientan que siga la normatividad, sólo en Aguascalientes y Jalisco no se prevé esta figura.

---

querido de esta suerte, enriquecer las garantías del procedimiento y abrir una nueva vía, del mejor modo posible, para obtener la mayor justicia y robustecer el aporte técnico de las determinaciones del Consejo”.

<sup>301</sup> *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, op. cit., nota 292.* Artículo 14. ...Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) A ser informado sin demora en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella; b) a disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección.

<sup>302</sup> *Ley que Crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal*, publicada en el Diario Oficial el 2 de agosto de 1974. Artículo 14º. El Jefe de Promotores dirigirá y vigilará el ejercicio de las atribuciones de los miembros del Cuerpo de Promotores y coordinará con el Presidente del Consejo, sólo en lo administrativo, los asuntos de su competencia, conservando dicho cuerpo su autonomía en sus actividades técnicas señaladas en el artículo siguiente. Artículo 15º. Corresponde a los promotores: I. Intervenir en todo procedimiento que se siga ante el Consejo en los supuestos del artículo 2º de la presente ley, desde que el menor quede a disposición de aquél órgano, vigilando la fiel vigilancia del procedimiento, concurriendo cuando el menor comparezca ante los Consejeros, la Sala o el Pleno, proponiendo la práctica de pruebas y asistiendo a su desahogo, formulando alegatos, interponiendo recursos e instando ante el Presidente del Consejo la excitativa a que se refiere el artículo 42, y ante el de la Sala la revisión anticipada, en su caso, de las resoluciones de ésta; II Recibir instancias, quejas e informes de quienes ejerzan la patria potestad, la tutela o la guarda sobre el menor y hacerlos valer ante el órgano que corresponda, según resulte procedente, en el curso del procedimiento; III Visitar a los menores internos en los Centros de Observación y examinar las condiciones en que se encuentren, poniendo en conocimiento del Presidente el Consejo las irregularidades que adviertan, para su inmediata corrección; IV Visitar los Centros de Tratamiento y observar la ejecución de las medidas impuestas dando cuenta a la autoridad competente, de las irregularidades que encuentren, para los mismos efectos de la fracción anterior; V. Vigilar que os menores no sean detenidos en lugares destinados para la reclusión de adultos y denunciar ante la autoridad correspondiente las contravenciones que sobre el particular adviertan.

Cabe señalar que la defensa que se requiere dentro de un régimen especial de menores, va más allá respecto del interés de la garantía de defensa en un proceso penal de adultos, en el cual esta figura obedece a un conflicto definido de intereses, con su correspondiente consecuencia retributiva y sancionatoria, mientras que en tratándose de menores, además se busca la asistencia, la protección y la adaptación de éste, dentro de una jurisdicción especial que tiene como principal interés declarar el derecho del niño a una protección integral y especial que se le reconoce por su calidad de titular de derechos y en atención a su interés supremo.<sup>303</sup>

Ahora bien, con respecto al Principio de Inocencia la mencionada OC/17 hace referencia de la siguiente manera “Es aplicable a esta materia el artículo 8.2.g) de la Convención Americana, que establece: Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: [...] g. derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable... En igual sentido, la Regla 17 de Tokio señala que «Se presume que los menores detenidos bajo arresto o en espera de juicio son inocentes y deberán ser tratados como tales. En la medida de lo posible, deberá evitarse y limitarse a circunstancias excepcionales a la detención antes del juicio. En consecuencia, deberá hacerse todo lo posible por aplicar medidas sustitutorias. Cuando, a pesar de ello, se recurra a la detención preventiva, los tribunales de menores y los órganos de investigación deberán atribuir la máxima prioridad a la más rápida tramitación posible de estos casos a fin de que la tramitación sea lo más breve posible». Por otra parte en la Convención mencionada se expresa “que se le presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley”. Dicha garantía es aplicable a un procedimiento tutelar para menores, en virtud de que la intervención y la substanciación misma del procedimiento tienen como finalidad, determinar la participación del menor en un ilícito analizado bajo un enfoque que

---

<sup>303</sup> “Sin duda le asiste al menor el derecho a que el Estado se ocupe de ese síntoma que presenta y que se traduce en un acto antisocial, reprochable por la ley cuando se trate de un adulto. Y, la discusión que cabe aquí, en virtud del derecho a la protección integral y al interés prevalente del menor debe ser abarcativa y profunda pero, en el marco del Derecho de Menores y en torno al análisis minucioso de sus instituciones básicas, sobre la base del reconocimiento expreso de su autonomía científica, en lo sustantivo y adjetivo. De lo contrario, se incurre en una falacia; en la que de hecho, están inmersos aquellos que sostienen la imposición, en el reconocimiento de los derechos del niño, de la substanciación de un proceso penal especial para menores, con acusación y defensa. El Estado puede y debe juzgar y condenar al adulto que delinque. Al menor en cambio debe asistirlo, protegerlo, formarlo, declarando el derecho a esa protección integral que se les reconoce como titular de derechos y en su superior interés...”. SAJÓN, Rafael. *op. cit.*, nota 217, pp.402-403.

considere prevalentemente, las características de personalidad del menor, a efecto de determinar, con base en éstas, las medidas correctivas que el caso amerite, lo anterior no contraviene de ninguna manera este principio de inocencia.<sup>304</sup>

El principio de contradictorio es otra de las garantías que se prevé para el debido proceso en un procedimiento para menores, aspecto en el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su opinión consultiva OC/17 también señala que “En todo proceso deben concurrir determinados elementos para que exista el mayor equilibrio entre las partes, para la debida defensa de sus intereses y derechos. Esto implica, entre otras cosas, que rija el principio de contradictorio en las actuaciones, al que atienden las normas que en diversos instrumentos disponen la intervención del niño por si o mediante representantes en los actos del proceso, la aportación de pruebas y el examen de éstas, la formulación de alegatos, entre otros”,<sup>305</sup> además de expresar lo que sobre el tópico ha señalado la Corte Europea: “El derecho a contradecir en un proceso para los efectos del artículo 6.1, tal y como ha sido interpretado por la jurisprudencia, «significa en principio la oportunidad para las partes en un juicio civil o penal de conocer y analizar la prueba aducida o las observaciones remitidas al expediente [...], con el objetivo de influir sobre la decisión de la Corte»”.<sup>306</sup>

Lo anterior se enlaza con dos características más que deben tomarse en cuenta para la consecución del debido proceso legal, esto es el derecho a ser informado, en concordancia con la participación del niño en el procedimiento, donde se tomarán resoluciones respecto de su situación jurídica y su relativa implicación personal. Por lo que hace a la garantía de ser informado ésta se prevé como ya se ha visto en varios documentos tanto nacionales como internacionales, tal es el caso de lo señalado como garantía mínima en el artículo 20 constitucional y el 14 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas<sup>307</sup> que especifica que “... Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) A ser informado sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella...”, lo cual ha sido retomado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como base para adherirse a la posición de que estas garantías se aplican tanto a tribunales

---

<sup>304</sup> *Ley que Crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal*, publicada en el Diario Oficial el 2 de agosto de 1974, artículos 36, 39 y 40.

<sup>305</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *OC 17/02, op. cit., nota 32*, párrafo 132.

<sup>306</sup> *Ibidem*, párrafo 133.

<sup>307</sup> *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, op. cit., nota 294*.



ordinarios como especiales. Así como al hecho de que los menores de edad deben disfrutar de las mismas atendiendo siempre a esa condición.<sup>308</sup>

En cuanto a la participación del menor en el procedimiento, es necesario hacer énfasis que ésta debe ser en completa concordancia con la edad y grado de madurez del menor, como lo señala la Convención sobre los Derechos del Niño en el artículo 12 al mencionar que “1. Los Estados Parte garantizarán al niño, que está en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. 2. Con tal fin se dará al niño oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional”; en este sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala en la OC/17 que dicho artículo contiene “previsiones... con el objeto de que la intervención del niño se ajuste a las condiciones de éste y no redunde en perjuicio de su interés genuino... Evidentemente hay gran variedad en el grado de desarrollo físico e intelectual, en la experiencia y en la información que poseen quienes se hayan comprendidos en aquel concepto. La capacidad de un niño de diez años no es igual a la de un adolescente de 16 años, por ello debe matizarse razonablemente el alcance de la participación del niño en los procedimientos, con el fin de lograr la protección efectiva de su interés superior.”<sup>309</sup>

Como se ha señalado, efectivamente las garantías del debido proceso, perfectamente pueden y deben ser observadas en un régimen especial para menores, el cual por su naturaleza tienen la posibilidad de la mayor amplitud e integración,<sup>310</sup> a efecto de atender en todo momento a su calidad específica e interés supremo.

---

<sup>308</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC 17/02, *op. cit.*, nota 32, párrafo 100.

<sup>309</sup> *Ibidem*, párrafos 99 y 101.

<sup>310</sup> “El autor destaca que en general el procedimiento de menores debe observar los siguientes presupuestos: órgano jurisdiccional especializado; intermediación; medidas tutelares y cautelares; procedimiento eminentemente oral; reserva de actuaciones: impulso procesal de oficio; recurribilidad restringida; no caducidad de la instancia; amplitud probatoria; ausencia de nulidades absolutas; restricción de nulidades procesales; información al menor de medidas y actos procesales; defensor técnico; intervención del ministerio de menores e intervención de auxiliares técnicos del juez”. D’ANTONIO, Daniel Hugo, *op. cit.*, nota 183, p. 188.



## Capítulo VI.

# MEDIDAS DE TRATAMIENTO TÉCNICO

Por lo que hace a las medidas de tratamiento técnico y con el objeto de que se entienda como la esfera de ejecución de la justicia de menores, o sea la medida que impone el órgano encargado de administrar justicia, es necesario señalar que existen entre otras, las medidas de orientación, protección, de tratamiento interno y tratamiento externo, entendiéndose para este fin, según la ley federal de la materia en México, el concepto señalado en su artículo 110 como tratamiento a “la aplicación de sistemas o métodos especializados con aportaciones de las diversas ciencias, técnicas, y disciplinas pertinentes a partir del diagnóstico de personalidad para lograr la adaptación social del menor”.

Así el tratamiento deberá ser integral, secuencial, interdisciplinario y dirigido al menor con el apoyo de su familia, y tendrá por objeto, entre otros, modificar los factores negativos de su estructura biopsicosocial, para propiciar un desarrollo armónico, útil y sano, lograr su autoestima, promover estructuración de valores, reforzar respeto a las normas y fomentar sentimientos de solidaridad, entre otros.

### VI.1 ANÁLISIS PREVIO

No obstante el tratamiento ha sido confundido con la pena en el adulto, y es así que debemos de ser cuidadosos y resaltar las diferencias entre una y otra, que como se observa son importantes.

Al respecto el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en su Diccionario Jurídico Mexicano, al hacer distinción entre pena y medida de seguridad, expresa:

“La distinción entre estos dos instrumentos a disposición del Estado ha sido formulada de acuerdo a los siguientes puntos de vista: La pena tiene contenido expiatorio en tanto produce sufrimiento al condenado, está fundamentada y consiguientemente condicionada a la demostración de culpabilidad del autor, tiene un plazo de duración proporcional a la gravedad del delito...”

La medida de seguridad es entendida como una privación de derechos que persigue una finalidad tutelar que no supone sufrimiento, es consecuencia de la manifestación de un “estado peligroso” y consiguientemente no puede tener término preciso de expiación. Su duración indeterminada es consecuencia de que sólo debe cesar cuando haya desaparecido la situación de peligro que dio fundamento a su imposición, esto

es, cuando el sujeto que la soporta haya sido resocializado, enmendado o en su caso inocuizado”.

De aquí parte el entender a la medida de tratamiento técnico como el medio por el cual se va a procurar eliminar los factores negativos que llevan al infractor a obrar de manera antisocial.

Por ello se comprende que la pena es retribución, esencia que no es posible admitir en las medidas de seguridad y por ende en las medidas de tratamiento técnico.

Las medidas de tratamiento técnico así, se fundan en el conjunto de condiciones personales de los infractores,<sup>311</sup> por lo que ha de establecerse un máximo de duración, puesto que mientras el factor negativo exista, la medida sigue siendo necesaria, sin rebasar el límite previsto. La pena en cambio debe ser determinada de antemano en la sentencia, ya que se funda en el reproche social y se individualiza con base en el grado de culpabilidad.

Estos aspectos entre otros serán la esencia del tratamiento especial que debe prevalecer en la atención del menor infractor, para que en realidad se privilegie su calidad específica, misma que debe reconocer prioritariamente el interés superior del menor.

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas par la Administración de Justicia de Menores, han señalado como ya se ha dicho, en su numeral 16.1 que “Para facilitar la adopción de una decisión justa, por parte de la autoridad competente, y a menos que se trate de delitos leves, antes de que esa autoridad dicte una resolución definitiva se efectuará una investigación completa sobre el medio social y las condiciones en que se desarrolle la vida del menor y sobre las circunstancias en las que se hubiere cometido el delito”.<sup>312</sup> De igual manera se señala en el punto 17.1, entre otros

---

<sup>311</sup> “Se afirma en consecuencia el interés y la necesidad de una metodología de trabajo que privilegie el equipo compuesto por educador, asistente social y psicólogo, equipo que representa la sede principal de la proyectación, realización y evaluación del proyecto que se elabora junto con el adolescente, en respuesta y sustitución de la sola sanción penal con la aprobación y autorización del juez que sigue paso a paso la realización del mismo”. CALLE, María Cristina. *Las tendencias antisociales del adolescente*, Serie “Opúsculos de Derecho penal y criminología” N° 69, Córdoba, Argentina, 1998, p. 19.

<sup>312</sup> “Los informes preparados sobre la base de investigaciones de carácter social (informes sociales o informes previos a la sentencia) constituyen una ayuda indispensable en la mayoría de los procesos incoados a menores delincuentes. La autoridad competente debe estar informada de los antecedentes sociales y familiares del menor, su trayectoria escolar, sus experiencias educativas, etc. Con ese fin en algunos ámbitos judiciales se recurre a servicios sociales especiales o a personal especializado que dependen de los tribunales o de las juntas. Otras clases de personal, como los agentes de libertad vigilada, pueden desempeñar las mismas funciones. Así la regla exige que haya servicios sociales

aspectos que “a) la respuesta que se dé al delito será siempre proporcionada, no sólo a las circunstancias y gravedad del delito, sino también a las circunstancias y necesidades del menor, así como a las necesidades de la sociedad; b) Las restricciones a la libertad personal del menor se impondrán sólo tras cuidadoso estudio y se reducirán al mínimo posible; c) Sólo se impondrá la privación de libertad personal en el caso de que el menor sea condenado por un acto grave en el que concurra violencia contra otra persona o por la reincidencia en cometer otros delitos graves, y siempre que no haya respuesta adecuada; d) En el examen de los casos se considerará primordial el bienestar del menor.

De donde se desprende la importancia de reconocer al tratamiento técnico como una respuesta justa en función a circunstancias concretas de cada caso procurando el bienestar del menor y la protección de la sociedad en general.

## VI.2 FINES Y OBJETIVOS

Como ya se mencionó hablar de tratamiento de menores es entender una esencia específica, que no es, o cuando menos no debiera de ser el espíritu penal coercitivo, sino un sistema correctivo especial para quien ha violentado la norma reconociendo lo que dice la ley de la materia en el artículo 111.<sup>313</sup>

Por ello es que se insiste en la necesidad de identificar a la pedagogía especial (asistencial, terapéutica y correctiva), en donde se presentan características específicas, “a diferencia de la pedagogía común empleada con el niño normal que hace vida de familia, el niño que ingresa a un establecimiento tiene que ser dotado de una enseñanza especial. En realidad la educación se divide entre la familia y la escuela, pero cuando falta la familia, es necesario suplirla, proporcionando aquello que no recibiría en estas condiciones”.<sup>314</sup> Esto implica que así como, en aras de

---

adecuados que preparen informes especializados basadas en investigaciones de carácter social” *Reglas de Naciones Unidas para la Administración de justicia de Menores*, Comentario oficial al punto 16.1 de las reglas.

<sup>313</sup> Cfr. CARRILLO PRIETO, Ignacio. *Los derechos humanos y los menores infractores*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Fascículo N° 7, Los Derechos de la Personas Detenidas, 2003, p. 70.

<sup>314</sup> “Cuando no hay una persona, sea la madre o quien la sustituya, a la cual el niño esté unido y encuentre en ella afecto y reparo... es necesario entonces sustituir no solamente la carente formación familiar, sino muy especialmente ese contacto con la madre... eso constituye toda una rama que es la pedagogía asistencial... La pedagogía terapéutica va dirigida en dos sentidos: en primer lugar, a ponerse por encima de su propia deficiencia, a compensarla, y en segundo lugar, si es posible, a corregirla... y, finalmente, la última rama es la llamada pedagogía correctiva, que tiene por objetivo la corrección de los

preservar los derechos de la infancia, se prevén acciones y políticas para evitar la existencia de fenómenos que afectan la situación de los niños en el mundo y que son constante preocupación de organismos protectores de derechos humanos, como son el maltrato, la explotación, las condiciones de marginalidad, entre otros, que buscan garantizar su desarrollo integral, es necesario reconocer que el menor que ha infringido la ley penal, conserva estas mismas prerrogativas, por lo que las acciones que se tomen y el tratamiento que se adopte debe dirigirse al mismo propósito.<sup>315</sup> Esta posición se observó claramente desde la ley de la materia de 1974 en donde “podía verse como un intento de ordenar y modernizar el modo de operar de la institución a fin de hacerla más funcional”.<sup>316</sup>

Al respecto, el doctor Sergio Correa García ha afirmado que “en el campo de la justicia minoril el enfoque más acertado ha sido el protector o tutelar, mismo que ha generado en nuestras instituciones una lectura ‘equivoca’: tutelarismo vs. garantismo, olvidando los críticos del tutelarismo que la justicia minoril es por sí protectora, y lo que debiera someterse a escrutinio no es solamente las garantías procesales, sino lo

trastornos o desviaciones de la conducta del niño”. ACHARD, Pedro. *Curso de pedagogía correctiva. La educación de un niño difícil*, México, Secretaría de Gobernación, 1975, pp. 18-19.

<sup>315</sup> A este respecto el autor, ubica el momento histórico de la globalización, la situación de los menores en general y de los infractores en particular bajo el siguiente enfoque: “Es palpable que, desde una fenomenología de la situación del menor y del joven en esta etapa de nuestra vida histórica, en muchos países y regiones el problema se aproxima más a la victimización de jóvenes y niños, a manos de la marginalidad, la pobreza crítica, el maltrato, las instancias de violación a las garantías de la Convención de los Derechos del Niño, las condiciones de falta de vivienda, de salud precaria, de falta de acceso a los bienes de trabajo, y de educación, de la participación política y social, que a los delitos cometidos por menores, sin negar que existen y que son una fuente seria de preocupación en todas partes, especialmente los de mayor gravedad delictiva. Creo que es conveniente hacer un análisis de las circunstancias sociales, económicas, políticas y culturales que caracterizan nuestra situación actual para bosquejar nuestro presente. Tengo la convicción profunda de que el Derecho, la justicia y los valores que encarnan exceden el sólo tratamiento normativo, por constituir dimensiones ineludibles de la vida humana y por cierto de la conducta jurídica. Las normas jurídicas han de expresar prudentemente las mejores políticas sociales para proteger a los menores y los jóvenes de las precondiciones que generan al delito y, cuando éste se realiza, las estrategias más acertadas y menos nocivas para su desarrollo personal y social”. DAVID, Pedro. *Globalización, prevención del delito y justicia penal*, Zavalía, Buenos Aires, 1999, p. 405.

<sup>316</sup> “No obstante las diferencias, hay varios puntos en los que la gran mayoría de las legislaciones estatales coinciden, lo cual formaría, por así decirlo, el núcleo del modelo normativo correccional contemporáneo. Estos puntos son: 1) Que deben existir instancias específicas para calificar a los menores, así como establecimientos especiales para su internamiento, distintos a los de los adultos. 2) Los procedimientos tutelares tienen por objeto, de acuerdo con la ley, reeducar, readaptar, corregir, proteger y vigilar. 3) El procedimiento debe seguirse en privado, al margen de la opinión pública y de la publicidad...”. AZAOLA, Elena. *La institución correccional en México. Una mirada extraviada*, México, Siglo XXI, 1990, p. 162.

sustantivo, lo que nos conduce a la naturaleza misma de las medidas que deben ser, cien por ciento *pedagógicas, reconstructivas y victimales*".<sup>317</sup>

Estas medidas correctivas<sup>318</sup> también han sido reconocidas como socio-educativas, las cuales "buscan en primer plano su (re)integración familiar y comunitaria, debiendo tener en cuenta, en su aplicación individualizada, la capacidad del joven de cumplirlas, así como las circunstancias y la gravedad de la infracción".<sup>319</sup>

Así pues la educación en el más amplio significado de la palabra adquiere una real importancia en las medidas de tratamiento técnico, anteriormente esto no se observaba "de resocialización, de corrección, ni siquiera se hablaba",<sup>320</sup> "educar proviene etimológicamente de *educare*, que significa 'sacar de', 'llevar de un estrato a otro'. Educar significa psicológicamente socializar, sacar de individualismo e introducir a la sociedad. Educar significa desarrollar lo terminal de la persona en cuanto a persona".<sup>321</sup>

En diferentes países esto ha sido resaltado como en el caso del sistema francés en donde se aplican principios educativos y las medidas educativas se encuentran sobre las represivas; en el sistema inglés se caracteriza por privilegiar el ámbito educativo para delitos no graves; el sistema italiano que establece orientaciones prominentemente educativas para sus resoluciones; el sistema alemán en donde las sanciones establecidas tienen una función educativa y los tipos de medidas a aplicar pueden ser educativas, correccionales<sup>322</sup> (amonestación, mandatos disciplinarios,

<sup>317</sup> Cfr. CORREA GARCÍA, Sergio. "Análisis Criminológico en materia de delincuencia minoril", *op. cit.*, nota 287, p. 78.

<sup>318</sup> "El correccionalismo, usada esta expresión en el más amplio sentido, por definición atenúa los datos intimidantes". GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La prisión*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, Serie G, "Estudios doctrinales" N° 11, 1967, p. 58.

<sup>319</sup> "Nacido del derecho penal, el derecho de la infancia y de la juventud, fue fruto de una preocupación básica: la de sustituir las penas, antes conminadas a los menores, de fación esencialmente retributiva, por medidas profilácticas y pedagógicas que tuviesen como objeto mayor su (re)inserción social". BARROS LEAL, César. *Prisión: Crepúsculo de una era*, México, Porrúa, 2000, pp.123 y 135.

<sup>320</sup> MUÑO CONDE, Francisco y HASSEMER, Winfried. *Introducción a la criminología*, Valencia, Tirant lo blanch, 2001, p. 285.

<sup>321</sup> Cfr. BERISTAIN IPIÑA, Antonio, *Jóvenes Infractores en el Tercer Milenio*, México, Facultad de Derecho, Universidad de Guanajuato, 1996, p. 21.

<sup>322</sup> "Las labores correccionales van encaminadas a efectuar cambios controlados en la conducta de los transgresores de la ley". GIBBONS, Don C. *Delinquentes juveniles y Criminales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, p. 15.

arresto juvenil) y penas juveniles (privación de libertad); y el sistema español en donde se establece que el fin de las medidas es de carácter educativo y estas pueden ser en internamiento (régimen cerrado, semiabierto o terapéutico), tratamiento ambulatorio, asistencia en centros diurnos, de fines de semana, con libertad vigilada, prestación de trabajo en servicio a la comunidad, entre otras.<sup>323</sup>

Coincidentemente Marco Antonio Díaz de León ha manifestado que “ante lo indudable de que en la escasa juventud y corta edad de los individuos, corre aparejada, normalmente, la inmadurez y la falta de experiencia sobre las relaciones sociales, el orden legal les sule esta desventaja mediante la aplicación de medidas de seguridad o de protección cuando cometen infracciones y no sancionando penalmente a quienes en tales situaciones, por condición propia de la edad y evolución limitada de la referida especie humana realicen acciones tipificadas como delito. De esta manera, no únicamente se trata de impedir que se enjuicie penalmente, como adulto, a quienes siendo niños o por sus pocos años de vida están por naturaleza inmaduros o incapacitados, sino además de evitar las consecuencias dañinas que tal situación provoca para éstos y la sociedad... por la misma razón y en escala descendente, también existen normas de tutela para los menores en diversas disciplinas, como en la laboral y en la civil principalmente”.<sup>324</sup>

Bajo este contexto como lo menciona el doctor Sergio López Tirado “El único vínculo posible entre la noción de justicia y la idea del tratamiento, es la misma que existe entre la conducta antisocial y sus causas”,<sup>325</sup> por tal razón se pueden señalar como fines específicos del tratamiento:

- El desarrollo integral del menor con el objeto de ejercer plenamente sus capacidades humanas.
- Favorecer el desarrollo de facultades para la adquisición de conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión.

---

<sup>323</sup> Cfr. FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Ana Cristina, et. al. *Justicia penal Juvenil Salvadoreña*, El Salvador, UNICEF-El Salvador, 2001, pp. 68 y ss.

<sup>324</sup> Cfr. DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, Consejo de Menores (Comp.), “El procedimiento que se sigue a los menores infractores”, *Memoria del Curso de Actualización en Materia de Impartición de Justicia de Menores Infractores*, México, Consejo de Menores SG-Academia Mexicana de Ciencias Penales, 1997, p. 109.

<sup>325</sup> LÓPEZ TIRADO, Sergio. “La justicia y el tratamiento de menores infractores” *Revista Criminalia*, año LXVII, N° 3, México, D. F., septiembre-diciembre, 2001, p. 51.



- Disminuir los factores negativos o de riesgo que posibilitan la comisión de conductas antisociales.
- Promover la cultura del respeto a la legalidad y el valor de la justicia, así como de las normas morales, sociales y legales.
- Estimular la educación y el desarrollo físico.
- Desarrollar actitudes de orden y solidaridad familiar, social y nacional.
- Fomentar actitudes positivas hacia el trabajo, favoreciendo su capacitación con base en aptitudes e intereses.
- Lograr la autoestima e identidad que propicie el equilibrio entre sus condiciones de vida individual, familiar y social.
- Promover la estructuración de valores, la formación de hábitos y el reforzamiento de la responsabilidad.

Lo anterior de conformidad también con lo establecido en las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de su Libertad que señala en sus artículos 8, y 12 que “las autoridades competentes procurarán en todo momento que el público comprenda cada vez mejor que el cuidado de los menores detenidos y su preparación para su reintegración en la sociedad constituyen un servicio social de gran importancia y, a tal efecto, se deberá adoptar medidas eficaces para fomentar los contactos abiertos entre los menores y la comunidad local”, y “la privación de la libertad deberá efectuarse en condiciones y circunstancias que garanticen el respeto de los derechos humanos de los menores. Deberá garantizarse a los menores recluidos en los centros el derecho a disfrutar de actividades y programas útiles que sirvan para fomentar y asegurar su sano desarrollo y su dignidad, promover su sentido de responsabilidad y fomentar en ellos actitudes que les ayuden a desarrollar sus posibilidades como miembros de la sociedad”.

De igual manera las reglas mínimas de las naciones unidas para la administración de la justicia de menores, dedican un capítulo expreso para el tratamiento estableciendo los objetivos del mismo priorizando en su numeral 26.1 que “la capacitación y el tratamiento de menores confinados en establecimientos penitenciarios tienen por objeto garantizar su cuidado y protección, así como su educación y formación profesional para permitirles que desempeñen un papel constructivo y productivo en la sociedad”, señalando también en lo subsecuentes puntos características específicas del tratamiento de menores infractores tales como: separación con los adultos; asistencia necesaria -social, educacional, profesional, psicológica, médica y física-; atención a sus necesidades y problemas sociales; tratamiento equitativo; acceso a los

padres o tutores; cooperación entre los ministerios encargados de dar formación académica para evitar cualquier desventaja en el plano educacional; y fomentar el interés y bienestar del menor.

Así bajo este contexto el tratamiento técnico entendido como la consecuencia normativa derivada de la conducta infractora del menor, debe comprenderse con la finalidad también de la prevención especial, por lo que abarca no sólo el tratamiento en internamiento sino las medidas de orientación, protección y tratamiento en externación, con un propósito pedagógico-correctivo, como una alternativa de reacción social no represiva, que conlleva la reintegración de manera óptima. Arturo Puente señala al respecto que “estas medidas no son propiamente penas, sino providencias que toma la autoridad respecto de los menores, ya sea en su persona o bienes, para impedir que delincan o bien para protegerlos”<sup>326</sup>

### VI.3. DIVERSIDAD DE ALTERNATIVAS

En materia de menores infractores el tratamiento debe contemplar una serie de medidas que permitan encausar el adecuado desarrollo del menor, por ello, éstas han considerado, tanto en regímenes tutelares como los penales especiales, aspectos sociales, psicológicos y biológicos, con diferentes acepciones como por ejemplo la serie de medidas que se señalan en el artículo 60 la ley federal vigente en México (de protección, de orientación y de tratamiento), mismas que se aclaran en el capítulo III del Título V, de los artículos 96 al 119, de los cuales se presentan a continuación lo más relevante, por la indicación precisa que se hace en los listados de cada una de ellas y que en esencia retoman las medidas aplicadas con anterioridad en sistemas tutelares:

Artículo 97.- Son medidas de orientación las siguientes:

- I.- La amonestación;
- II.- El apercibimiento;
- III.- La terapia ocupacional;
- IV.- La formación ética, educativa y cultural; y
- V.- La recreación y el deporte.

Artículo 103.- son medidas de protección, las siguientes:

---

<sup>326</sup> PUENTE, Arturo. *Principios de Derecho*, editorial Banca y Comercio, México, 3ª ed., p. 269.

- I.- El arraigo familiar;
- II.- El traslado al lugar donde se encuentre el domicilio familiar;
- III.- La inducción para asistir a instituciones especializadas;
- IV.- La prohibición de asistir a determinados lugares y de conducir vehículos;  
y
- V.- La aplicación de los instrumentos, objetos y productos de la infracción, en los términos que determine la legislación penal, para los casos de comisión de delitos.

Artículo 112.- El tratamiento se aplicara de acuerdo a las siguientes modalidades:

- I.- En el medio sociofamiliar del menor o en hogares sustitutos, cuando se aplique el tratamiento externo; o
- II.- En los centros que para tal efecto señale el Consejo de Menores, cuando se apliquen las medidas de tratamiento interno.

Importante es precisar que la misma ley refiere el tiempo mínimo y máximo tanto para el tratamiento en internación como en externación, misma que es necesario reafirmar que no queda al arbitrio de la autoridad ejecutora, ya que es el consejero unitario quien en uso de la facultad de decisión que le otorga el artículo 20 de la ley de la materia, quien evalúa y resuelve el desarrollo de la aplicación de la medida de tratamiento, con base en el informe que sobre dicho desarrollo le remite la autoridad ejecutora, y que es fundamento para el dictamen que para tales efectos emite el Comité Técnico Interdisciplinario, documento fundamental para la resolución del Consejero según lo ordena la ley.

Para algunos autores al tratamiento le llaman intervención, en virtud de que aquél se entiende dirigido principalmente a quien se encuentra enfermo, relacionándolo con aspectos únicamente médicos,<sup>327</sup> no obstante el concepto intervención puede resultar

---

<sup>327</sup> La intervención se da para quienes manifiestan conductas violentas en virtud de que “no existen al día de hoy en las clasificaciones internacionales de los trastornos mentales (DSM-IV; ICD-10), criterios que describan cuadros clínicos caracterizados por la existencia de agresividad patológica, ni fármacos y otras formas terapéuticas universalmente aceptadas como específicamente recomendables ante las conductas violentas”. URRÁ PORTILLO, Javier. *Violencia. Memoria amarga*, Siglo XXI, México-España, 1997, p. 258.

más amplio y entenderse como la serie de acciones encaminadas a aplicar diversas medidas terapéuticas que permitan la modificación de los factores negativos que inciden en la conducta del menor. Sin embargo se considera que tanto uno como el otro son válidos, si se comprenden en ambos, estos mismos contenidos.

Por otra parte también se ha utilizado el concepto terapia como parte del tratamiento o medida de intervención, encontrando por ejemplo la terapia ocupacional y la educacional conformando el tratamiento técnico, conceptualizándolo no únicamente desde un enfoque estrictamente médico, sino en el amplio sentido que conlleva el modo de tratar o ser tratado, para incorporar al menor a su medio social de manera óptima, por lo que se considera que dentro de la diversidad de alternativas para tratar a un menor en la etapa de ejecución, los términos tanto de tratamiento técnico, como de medida de intervención técnica, son adecuados.

Lo anterior nos obliga a una reflexión, remontándonos nuevamente al artículo 18 Constitucional “La Federación y los Estados establecerán las instituciones especiales para el tratamiento de los menores infractores” estableciendo que de la misma manera que el legislador utilizó el término de instituciones para referirse no a los establecimientos sino a las instituciones jurídicas ya referidas, de igual forma al citar el vocablo tratamiento lo hizo para señalar el trato diferenciado a los menores infractores, y no sólo a lo que se comprende como medida de intervención técnica, el trato en la fase ejecutiva o el tratamiento técnico en sí. Por esta razón y a efecto de precisar el espíritu de este señalamiento referente a las instituciones especiales para los menores infractores se propone modificar este texto en su parte final, cambiando la palabra tratamiento por atención, en virtud de que así se abarcan sin confusión, los aspectos sustantivos, adjetivos y ejecutivos de la justicia de menores; señalando que la propuesta definitiva de modificación a este precepto se incluye en el capítulo siguiente.

Otro aspecto importante a tratar por las diferentes interpretaciones que también suelen existir, es en cuanto a la reparación del daño como sanción, que para algunos autores, legisladores o estudiosos, debe de incorporarse al ámbito de la justicia de menores como tal, sin embargo es importante precisar que la reparación del daño de conformidad con el artículo 34 del Código Penal Federal tiene carácter de pena pública, y por lo tanto no debiera de incorporarse como tal al sistema de menores, sin embargo es importante reconocer que no puede obrarse con impunidad, por lo que se hace necesaria la remisión al Código Civil en cuanto a este tema, en donde en el capítulo V. De las obligaciones que nacen de los actos ilícitos, se precisa, en el artículo 1910, que “el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo

como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”, para mayor abundamiento en el tema específico en los artículos 1911, 1919, 1920, 1921 y 1922, se expresa específicamente la situación que guarda el incapaz que causa el daño, así como la obligación de los padres o tutores de responder por aquél.<sup>328</sup>

Por este hecho es que al hablar de reparación del daño en el Derecho de menores, una idea que ha imperado es la de dejar a salvo los derechos del afectado para hacerlos valer en los tribunales competentes, en virtud de que no obstante que no se ve como parte de las penas, esto no priva del derecho del resarcimiento al lesionado, ya que se observa como una sanción de carácter civil, por lo que tampoco existe impunidad al atenderse con este enfoque.<sup>329</sup>

Por lo tanto, hablar de medidas de tratamiento es referirse a todas aquellas condiciones favorecedoras del sano desarrollo biopsicosocial del menor, ya sea como se ha dicho con las medidas de orientación y protección, con el internamiento o con la intervención técnica en externación que marca la ley o con otra serie de medidas que pudieran ampliarse como las mencionadas anteriormente, pero no la reparación del daño con un sentido de pena pública, sino de una sanción civil que conlleva una

---

<sup>328</sup> *Código Civil Federal mexicano. Artículo 1911.-* El incapaz que cause daño debe repararlo, salvo que la responsabilidad recaiga en las personas de él encargadas, conforme lo dispuesto en los artículos 1919, 1920, 1921 y 1922. *Artículo 1919.-* Los que ejerzan la patria potestad tienen obligación de responder de los daños y perjuicios causados por los actos de los menores que estén bajo su poder y que habiten con ellos. *Artículo 1920.-* Cesa la responsabilidad a que se refiere el artículo anterior, cuando los menores ejecuten los actos que dan origen a ella, encontrándose bajo la vigilancia y autoridad de otras personas, como directores de colegios, de talleres, etc., pues entonces esas personas asumirán la responsabilidad de que se trata. *Artículo 1921.-* Lo dispuesto en los dos artículos anteriores es aplicable a los tutores, respecto de los incapacitados que tienen bajo su cuidado. *Artículo 1922.-* Ni los padres ni los tutores tienen obligación de responder de los daños y perjuicios que causen los incapacitados sujetos a su cuidado y vigilancia, si probaren que les ha sido imposible evitarlos. Esta imposibilidad no resulta de la mera circunstancia de haber sucedido el hecho fuera de su presencia, si aparece que ellos no han ejercido suficiente vigilancia sobre los incapacitados.

<sup>329</sup> En este sentido la ley tutelar de 1974 señalaba en su artículo 69 que la responsabilidad civil emergente de la conducta del menor se exigirá conforme a la legislación común aplicable, manifestando el doctor García Ramírez que “claramente señala el artículo 32 del Código Penal quiénes son los obligados al resarcimiento de las hipótesis de conductas típicamente penales cometidas por incapaces... No compete a la ley de los consejos tutelares regular las consecuencias civiles del comportamiento irregular de los menores. Debe estarse pues a la legislación común aplicable. A ella remite, simplemente el artículo 69”. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *op. cit.*, nota 283, pp. 342 y 343. Por otra parte la actual ley menciona entre otros puntos que “se dejarán a salvo los derechos del afectado para que los haga valer ante los tribunales civiles en la vía y términos que a sus intereses convenga”, situación coincidente con el anterior comentario por lo que hace a la competencia de la autoridad civil.

carga educativa y favorece la participación de los padres o tutores, en la responsabilidad de responder a las consecuencias del ilícito como lo marca la ley.

Así, retomando la idea específica sobre la diversidad de alternativas en cuanto a las medidas de tratamiento técnico, es importante precisar que, al ser la adaptación del menor el fin de las mismas, independientemente del método que se haya empleado para llegar al objetivo de éstas, existe consenso en la utilización de diversas posibilidades con un espíritu eminentemente correctivo, educativo y asistencial, que tienda a favorecer el proceso de formación en que se encuentran los menores. De tal suerte que las medidas que se han adoptado en las legislaciones del mundo tienden a ser las mismas, entre éstas; la amonestación, la reinserción del menor a su hogar, la libertad vigilada, tratamiento en externación, el internamiento para su tratamiento en institución especializada, o bien su derivación en instituciones de asistencia; a las cuales se agregan alternativas previas al proceso como la conciliación y la mediación.<sup>330</sup> Así, Carlos Tiffer respecto de las medidas adoptadas en un modelo de justicia penal para adolescentes aplicado en Costa Rica señala que “La Ley establece como penas principales las sanciones educativas, divididas en dos categorías: unas llamadas sanciones socioeducativas y otras denominadas órdenes de orientación y supervisión. Dejando como última alternativa las sanciones privativas de libertad, que

---

<sup>330</sup> Conde Núñez alude al estudio realizado por Renata Winter respecto de más de 80 legislaciones del mundo, que la llevó a proponer un modelo de justicia de menores, publicado en la revista *Crónica* de la Asociación Internacional de Magistrados de la Juventud y la Familia en el cual se concluye que las medidas adoptadas en todos los países son prácticamente las mismas “la primera medida que se recoge en esta ley modelo es la del arreglo extrajudicial, la cual entiende que será posible tanto antes del comienzo del proceso como durante el mismo; recoge en segundo lugar las medidas educativas entre las que se encuentra la represión verbal la conocida vulgarmente también como amonestación y en segundo lugar (sic) la devolución del menor a sus padres o tutores o a la persona que tenía su custodia con miras a una mejor protección física o moral o a una persona digna de confianza; en tercer lugar, la colocación del menor en un establecimiento especializado con educadores sociales especialmente formados a estos efectos; y en cuarto lugar la colocación del menor en un establecimiento médico, o médico pedagógico; se establecen, así mismo, las sanciones punitivas dentro de las cuales recoge en primer lugar las sanciones alternativas al internamiento y en segundo lugar las sanciones privativas de libertad. Dentro de las sanciones alternativas a las penas de privación de libertad, se recoge en primer lugar la multa, cosa que de todas formas parece que en algunos países vale como medida, pero lógicamente los únicos que podrían pagar la multa, si son menores los infractores, salvo que estuvieran realizando algún trabajo, serían sus padres, y en segundo lugar el arreglo extrajudicial y en tercer lugar el trabajo sin interés personal no remunerado... Lo importante lógicamente es que esas medidas puedan llevarse a la práctica... equipos de personal necesario, educadores, asistentes sociales y psicólogos”. Cfr. CONDE NÚÑEZ, Manuel. Participación en la segunda mesa de discusión “El sistema de medidas aplicables al menor infractor y las instituciones para su cumplimiento” Instituto Tutelar para Menores Infractores de Estado de Guanajuato (Compilación). *Memoria del Seminario Internacional Orientaciones Legislativas de la Justicia de Menores en Conflicto con la Ley Penal*. Coordinación General de Comunicación Social del Estado de Guanajuato, México, 2000, p. 194. BARROS LEAL, César. *op. cit.*, nota 319, pp. 123-127.



incluso se han dividido en tres formas, una primera categoría denominada internamiento domiciliario, la segunda internamiento durante el tiempo libre, éstas dos son de carácter ambulatorio al igual que las sanciones educativas y sólo hemos dejado como último recurso y alternativa a todas las demás sanciones el internamiento en centro especializado que tiene la connotación de una verdadera pena juvenil”.<sup>331</sup> Por otra parte el doctor Sergio García Ramírez, en sus comentarios a la Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal, vigente de 1974 a 1992, refiere que en esta ley la orientación de las medidas es “a un tiempo genérica y pragmática, de modo que cubra, con el más amplio espectro las hipótesis hoy día posibles en forma realizable” agrega que “dos son las grandes vertientes por las que puede orientarse el tratamiento, a saber: a) colocación del menor en libertad, que siempre será vigilada, caso dentro del que caben dos variantes: a’) entrega le menor a la familia, en caso de haberla; o b’) colocación en hogar sustituto; y b) internamiento del infractor en institución adecuada, cuya naturaleza será la que corresponda según las circunstancias del caso y la precisa orientación que sea menester imprimir al tratamiento... cabe observar, de manera subrayada, la naturaleza siempre vigilada de la libertad del menor, salvo, claro está, cuando ésta tenga carácter absoluto, supuesto en el que obviamente no se plantea una medida de seguridad... por otra parte habrá de actuarse con especial cuidado en la entrega del menor a la familia propia, corrientemente deseable desde el punto de vista del tratamiento, pero contraproducente y peligrosa cuando la familia actúa como factor criminógeno y no existe la posibilidad de contrarrestar convenientemente su lesividad. Claro está que una eficaz y certera acción terapéutica ha de comprender

---

<sup>331</sup> Con respecto al sistema de sanciones que rige en la Ley de Justicia penal juvenil en Costa Rica encontramos: las sanciones socioeducativas, la amonestación y advertencias, la libertad asistida (sujeción a programas educativos, de orientación o de cualquier otro tipo que se considere conveniente para su desarrollo); prestación de servicios a la comunidad y reparación de daño a la víctima; como órdenes de orientación y supervisión (sanciones de ejecución ambulatoria) incluye instalación o cambio de residencia, abandono del trato con determinadas personas, prohibición de visitar determinados lugares, matriculación en algún centro educativo formal u otro centro educativo, ubicación y permanencia en un empleo, abstención de ingerir bebidas alcohólicas, sustancias alucinógenas, estupefacientes o tóxicos que provoquen adicción, internamiento o tratamiento ambulatorio en centro de salud público o privado para desintoxicación o eliminación de adicción; respecto de las sanciones privativas de libertad las divide en ambulatorias y estacionarias, dentro de las primeras se encuentran el internamiento domiciliario, internamiento durante el tiempo libre, y de las segundas el internamiento en centro especializado que como ya se indicó la equipara a la pena de prisión propiamente dicha. TIFFER SOTOMAYOR, Carlos. “Sistema de sanciones aplicables al menor infractor y la estructura organizacional en Costa Rica ” *Memoria del Seminario Internacional Orientaciones Legislativas de la Justicia de Menores en Conflicto con la Ley Penal. Ibidem*, pp. 197-212.

tanto al menor como a su medio social inmediato, particularmente a los componentes del grupo familiar”.<sup>332</sup>

Es conveniente resaltar que para la imposición o adopción de las medidas señaladas en ambos modelos, es coincidente la necesidad de considerar individualmente las características y necesidades del sujeto a quien se va a aplicar, es decir el menor, dentro de un contexto del interés superior del niño. Aída Kemelmajer de Carlucci ha señalado que dentro del sistema de responsabilidad penal juvenil una de las características es “la existencia de una gama de medidas socioeducativas que permitan dar respuestas diferenciadas según el tipo de infracción cometida. En general, esta escala incluye medidas tales como: Advertencia, obligación de reparar el daño, prestación de servicios a la comunidad, libertad asistida, semilibertad, y privación de la libertad”<sup>333</sup>.

De igual, manera Evangelina Alcántara expresa que para el tratamiento de menores infractores hay que pensar en un modelo especial, en donde “el modelo percibe al menor como una totalidad e intenta su desarrollo integral y equilibrado a través de programas afectivos, cognitivos y conativos”,<sup>334</sup> es decir, en donde se procure un desarrollo integral del menor.

En tal virtud una propuesta es el modelo de intervención integral para menores infractores con base en la educación, apoyado en programas como escuela para padres, educación familiar, orientación en virtudes y capacitación laboral, entre otros, en donde se tengan en cuenta las necesidades educativas especiales y por ende el tratamiento técnico especial e interdisciplinario, adaptado hacia el menor de edad que

---

<sup>332</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *op. cit.*, nota 283, p.335.

<sup>333</sup> KEMELMAJER DE CARLUCCI, Aída. *Justicia restaurativa. Posible propuesta para el delito cometido por personas menores de edad*, Rubinzal-Culzoni editores, Argentina, 2004, p. 97.

<sup>334</sup> Cfr. ALCÁNTARA, Evangelina. *Menores con conducta antisocial*, Porrúa, México, 2001, p. 137. Reforzando esta idea con los conceptos relativos a la filosofía del Instituto de la Familia A. C. donde se expresa que tanto en la terapia familiar como en la terapia de pareja, más que programas de entrenamiento o adiestramiento en una orientación o modalidad terapéutica específica, “constituyen un proceso de formación especializada. Esta formación da a los candidatos la oportunidad de integrar en sí mismos, dentro de un marco conceptual dinámico sistémico integrativo abierto, aquellos elementos teóricos, técnicos, vivenciales y de experiencia clínica y personal, que les resulten más sintónicos y útiles en su desarrollo individualizado como terapeutas, sin pretender por lo tanto, hacer clones de tal o cual modelo en particular. Desde este particular punto de vista, los tres elementos considerados como fundamentales en el proceso formativo son los siguientes: Lo cognitivo/conceptual. Pensar; Lo afectivo/emocional. Sentir; y lo conativo/conductual. Hacer”. Instituto de la familia A. C., *Supervisión Autoreflexiva en la Formación de Terapeutas Familiares* de los autores: MACÍAS A., Raymundo y AVILÉS G., Francisco, México, 2004, página electrónica <http://www.ifac.com.mx/page2.html>.

está viviendo un proceso de formación en una etapa en la cual presenta severos cambios en su personalidad y que requiere la atención específica para asimilar nuevas formas de interacción social, con el objeto de poder fijarse un proyecto de vida adecuado. De tal suerte que en sus tres esferas de desarrollo, cognoscitiva, psicomotriz y afectiva, debe ser atendido en forma técnica, integral y secuencial.

Por otra parte, es importante también destacar dentro de las características comunes, que a través del tiempo se ha identificado en las conductas infractoras de los menores, al uso de la violencia,<sup>335</sup> en razón de ello, es necesario considerar este aspecto dentro del tratamiento en tanto que “se parte de que la conducta violenta es aprendida en un proceso de socialización erróneo por lo que la forma de intervención será de corte educativo y ecológico incidiendo de forma conductual en su entorno social y ambiental... hay que abrir opciones distintas a un sistema jurídico penal ahistórico e inoperante que arrincone la acción psicoterapéutica y educativo formativa. El delito debe ser entendido como un hecho social, para prevenirlo y restaurar en lo posible sus consecuencias hace falta equilibrio y armonía”,<sup>336</sup> por lo tanto el tratamiento dirigido a menores infractores debe estar en un contexto de justicia social.<sup>337</sup>

Dentro de las medidas de tratamiento, tratándose principalmente de conductas violentas, Javier Urrea Portillo señala que “en algunos casos, la sanción es necesaria, no podemos quedarnos en los discursos de apariencia, hemos de intervenir con modelos que prueben su eficacia”<sup>338</sup> pero de manera genérica y refiriéndose especialmente a menores conflictivos, el trabajo, la participación en actividades sociales y la accesibilidad laboral en espacios dignos y adecuados es esencial. Por

---

<sup>335</sup> “La diferencia básica entre las bandas juveniles hasta la década de los 80’s y las bandas juveniles de los 90’s, es que en las primeras sus causas son subculturales (marginación económica y cultural), minorías étnicas, deserción familiar, escolar y laboral), obedecían a una lógica de identidad de grupo, estaban desvinculadas de la delincuencia de adultos y representaban ante todo una respuesta agresiva contra las tradiciones, valores y formas sociales heredadas del mundo de los adultos. Sin embargo a partir de finales de 1980 y 1990 las bandas juveniles significan no sólo una respuesta violenta contra los adultos, sino además implican interacciones con el crimen organizado, siendo los menores que integran dichas bandas víctimas de delinquentes profesionales altamente predatorios”. CORREA GARCÍA, Sergio *op. cit.*, nota 287.

<sup>336</sup> URREA PORTILLO, Javier. *op. cit.*, nota 327, pp. 261 y 263.

<sup>337</sup> Bajo este contexto se retoma el enfoque de justicia que el autor menciona al señalar que ésta “debe ser negociada y, al afirmar esto, nos referimos que debe centrarse en los intereses, no en las posiciones; tiene que inventar opciones de beneficio mutuo, ha de distanciar a la gente del problema, el resultado debe sostenerse sobre criterios objetivos”. *Idem*.

<sup>338</sup> *Ibidem*, p. 264

otra parte a nivel personal el tratamiento clínico es necesario ya sea en libertad o internación.<sup>339</sup>

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores para complementar lo anterior señalan en su numeral 27.1 también que “en principio, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y las recomendaciones conexas serán aplicables en la medida pertinente al tratamiento de los menores delincuentes en establecimientos penitenciarios, inclusive los que estén en prisión preventiva”. De igual manera el punto 27.2 señala que “con el objeto de satisfacer diversas necesidades del menor específicas a su edad, sexo y personalidad, se procurará aplicar los principios pertinentes a las mencionadas Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos en toda la medida de lo posible”.

De lo anterior se deduce que todo lo relativo a los principios fundamentales sobre el tratamiento a los menores infractores en centros de internamiento están ya conceptualizados en las mencionadas reglas para los reclusos abarcando temas como alojamiento, arquitectura, ropa, quejas, peticiones, contactos con el mundo exterior, alimentación, servicios médicos, religiosos, separación por edades, personal, educación y trabajo entre otros puntos, diferenciándose específicamente del tratamiento técnico interdisciplinario que ya ha quedado definido con anterioridad y que se entiende también como el modelo de intervención técnica para el menor infractor dentro de la esfera ejecutiva de la justicia de menores, todo esto dentro del ámbito pedagógico correctivo que permita su reincorporación a su medio desempeñando un papel constructivo y productivo en la sociedad.

---

<sup>339</sup> “*Psicoterapia individual*: Mediante la relación terapeuta-paciente se abordan las bases intra-psíquicas y se busca cambios de personalidad. Pueden utilizarse métodos analíticos (transferencia, catarsis, *insight*, sublimación); Terapia Cognitiva, para el desarrollo de habilidades de resolución de problemas; Terapia conductual, buscando contrarrestar las conductas problema e implementar las pro-sociales (control de contingencias, de privación, economía de fichas, contrato conductual; Técnicas aversivas (castigo como procedimiento); Técnicas de modelado (aprendizaje social; Refuerzo social (asignación de tareas, feedback, instrucción). *Terapia grupal*, que aporta el beneficio indirecto de los compañeros: Psicodrama con inversión de papeles, probarse los ‘zapatos psicológicos’ de los demás; relajación con búsqueda de un estado tónico muscular óptimo. Análisis Transaccional, mediante ‘juegos’ se intentan superar fijaciones infantiles. Psicomotricidad relacional. Terapia de realidad en búsqueda de asunción de madurez. *Terapia Familiar*: apoyado en las interacciones en el hogar y las relaciones interpersonales. Ambiente planificado, se busca una atmósfera que proporcione cambio conductual. *Intervención comunitaria*: basada en programas para establecer relaciones. *Comunidades terapéuticas*: De autoayuda (los miembros son un factor decisivo en el tratamiento de los demás. Farmacoterapia, mediante la administración de agentes psicotrópicos... *Psicocirugía*, (por ética y por su irreversibilidad) que en la actualidad está muy raramente indicada. En situaciones extremas y tras haber fracasado con otro tipo de intentos para contener la conducta violenta se utilizan ocasionalmente los medios mecánicos y el aislamiento (con constante atención)”. *Ibidem*, p. 265.

De igual manera se señala en el punto 5.1 de las mencionadas reglas que “el sistema de justicia de menores hará hincapié en el bienestar de éstos y garantizará que cualquier respuesta a los menores delincuentes será en todo momento proporcionada a las circunstancias del delincuente y del delito”.<sup>340</sup>

---

<sup>340</sup> “La regla 5 se refiere a dos de los más importantes objetivos de la justicia de menores. El primer objetivo es el fomento del bienestar del menor. Este es el enfoque principal de los sistemas jurídicos en que los menores delincuentes son procesados por tribunales de familia o autoridades administrativas, pero también debe hacerse hincapié en el bienestar de los menores en los sistemas judiciales que siguen el modelo del tribunal penal, contribuyendo así a evitar las sanciones meramente penales. El segundo objetivo es el ‘principio de proporcionalidad’. Este principio es conocido como un instrumento para restringir las sanciones punitivas y se expresa principalmente mediante la fórmula de que el autor ha de llevarse su merecido según la gravedad del delito. La respuesta a los jóvenes delincuentes no sólo deberá basarse en el examen de la gravedad del delito, sino también en circunstancias personales. Las circunstancias individuales del delincuente (por ejemplo, su condición social, su situación familiar, el daño causado por el delito u otros factores en que intervengan circunstancias personales) han de influir en la proporcionalidad de la reacción (por ejemplo, teniendo en consideración los esfuerzos del delincuente para indemnizar a la víctima o su buena disposición para comenzar una buena vida sana y útil). Por el mismo motivo, las respuestas destinadas a asegurar el bienestar del joven delincuente pueden sobrepasar lo necesario y, por consiguiente infringir los derechos fundamentales del joven, como ha ocurrido en algunos sistemas de justicia de menores. En este aspecto también corresponde salvaguardar la proporcionalidad de la respuesta en relación con las circunstancias del delincuente y del delito, incluida la víctima. En definitiva, la regla 5 sólo exige que la respuesta en los casos concretos de delincuencia o criminalidad de menores sea adecuada, ni más ni menos. Los temas que las reglas vinculan entre sí, pueden contribuir a estimular adelantos en ambos sentidos: los tipos de respuesta nuevos e innovadores son tan necesarios como las precauciones para evitar cualquier ampliación indebida de la red de control social oficial sobre los menores. *Reglas de Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores*, Comentario oficial al punto 5.1 de las reglas.



## **CAPÍTULO VII.**

### **TENDENCIAS ACTUALES Y PROYECTOS LEGISLATIVOS**

Para finalizar esta investigación es necesario el conocer las tendencias actuales y los proyectos legislativos que se encuentran en análisis hoy en día, con el fin de observar si efectivamente se están considerando los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño y las particularidades de un sistema especial para menores infractores que privilegie su interés superior y observe todos los derechos propios de la niñez.

#### **VII.1. CONSIDERACIONES PREVIAS**

Por lo que hace a las tendencias actuales es necesario recordar los antecedentes en nuestro país, como ya se ha expresado, han existido diferentes momentos significativos e importantes en torno al tema de menores infractores. El primero fue en 1928, cuando se expidió la Ley sobre Previsión Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal y Territorios (que dejaba a los menores de 15 años fuera del Código Penal). Otro momento significativo fue cuando en el año de 1964 se estableció en el artículo 18 constitucional, que la Federación y los Estados establecerían instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores. Posteriormente en 1974 surge la Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal, fecha a partir de la cual se presenta un trabajo muy intenso para legislar en esta materia, al punto de que las 32 entidades federativas tuvieron su normatividad específica en la materia con un enfoque eminentemente tutelar.

A raíz del surgimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño (1990), en México, se inicia el cambio de enfoque para intentar de manera confusa crear un sistema supuestamente garantizador de derechos, como una respuesta al sistema tutelar lográndose legislar en este sentido en 13 Estados, sobre una normatividad que rechazaba totalmente los aspectos tutelares para el menor infractor. Sin embargo en 1997, a partir del Congreso Nacional para Menores Infractores, celebrado en la Ciudad de Puebla, se retoman estos dos aspectos y se insiste en que es necesario reivindicar un sistema tutelar, que es el específico del menor, apoyado por todo un engranaje de principios acordes a la Convención de los Derechos del Niño, lo que significa un sistema garantizador de los derechos de la niñez, formándose un sistema integral. Así en nuestro país, se analizan estas dos posiciones y las 3 últimas leyes que se han expedido sobre la materia así lo plasman. Éstas son la Ley del Consejo Tutelar



para Menores Infractores del Estado de Morelos (1997); Ley para el Tratamiento y Protección de los Menores Infractores del Estado de Yucatán (1999); y Ley Tutelar para Menores Infractores del Estado de Hidalgo (2003).

Por considerar que es importante conocer lo prioritario de cada una de estas leyes, se exponen algunas consideraciones específicas a continuación:

En la Ley del Consejo Tutelar para Menores Infractores del Estado de Morelos, se define que las bases sobre las que se sustenta el régimen de tratamiento, es progresivo, correctivo, de protección y vigilancia y que deriva de las medidas impuestas por el Consejo Tutelar. De igual manera menciona que el régimen se fundará en la educación y capacitación para el trabajo, recayendo la responsabilidad en la formación y educación de los menores, sobre los que ejercen la patria potestad o la tutela y sólo en el caso de menores sin familia, ésta recaerá sobre el Estado dando intervención el Consejo Tutelar al Ministerio Público para las investigaciones correspondientes en estos casos. Un punto importante es cuando precisa que en la aplicación de la ley citada, se deberá garantizar el respeto irrestricto a los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las disposiciones conducentes de los tratados internacionales. En esta ley se precisa la competencia del Consejo Tutelar para menores de 11 a 18 años que cometan conductas tipificadas en las leyes penales, y sobre aquellos menores que cometen faltas administrativas o se encuentran en estado de peligro, conocerán los Consejos Auxiliares con el fin de brindarles apoyo y tutela, con un procedimiento totalmente distinto y con infraestructura también diferenciada al menor infractor de las leyes penales. Se precisa también la forma colegiada de resolver por parte de los consejeros que serán abogados los 3 que integran la Sala y se enlistan las especialidades de los 7 asesores: paidopsiquiatra, paidopsicólogo, sociólogo, especialista en pedagogía correctiva, trabajador social, pediatra y criminólogo. También se señala la presencia de la defensa por medio de un cuerpo de promotores dependiente de la Defensoría de Oficio, así como del representante social por medio de un Ministerio Público adscrito a cada Sala. Por lo que hace a la duración de la medida, ésta “no podrá exceder en su duración del límite mínimo de la penalidad correspondiente a la conducta tipificada en la Ley Penal, por lo que se juzga al menor”. (Artículo 69)

Como se observa es una ley tutelar que garantiza el respeto de los derechos del menor y las garantías del debido proceso: presunción de inocencia, derecho a la defensa, tribunal previamente establecido, juez natural, segunda instancia, derecho a la información, derecho a ser escuchado y el principio de contradicción.

Por otra parte, en la Ley para el Tratamiento y Protección de los Menores Infractores del Estado de Yucatán, al definir su objeto, se resalta la función de establecer los

mecanismos para la adecuada protección social de los menores infractores, así como la organización y funcionamiento del Consejo Tutelar y la Escuela Social de Menores Infractores, así como las bases en que se sustentará el régimen de tratamiento progresivo, correctivo, de protección y vigilancia que derive de las medidas impuestas por el Consejo. La competencia la comprende para los menores entre los 11 y 16 años que presentan conductas tipificadas en la legislación punitiva vigente en el Estado. La base del sistema de administración de justicia y tratamiento se organiza por medio de la aplicación del régimen fundado en la educación y la capacitación para el trabajo que les proporcione nuevas alternativas de vida y les garantice bienestar suficiente para su adaptación social. Un punto importante también es la mención que se hace relativa a que durante el desarrollo del procedimiento que se siga ante el Consejo Tutelar, se deberá garantizar el irrestricto respeto de los derechos consagrados en nuestra Constitución y los tratados internacionales. Se precisa también la integración del Consejo sobresaliendo la figura del Consejero Ordinario y de los Consejeros Magistrados (licenciados en Derecho, Psicología, Educación, Pedagogía, o Psiquiatría). Se señala la presencia de la defensa por medio de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia y del representante social a través del Ministerio Público, así como también el recurso de revisión ante la Sala Superior.

Esta ley, como se observa, presenta también un corte tutelar a la vez que garantiza el debido proceso y el respeto de los derechos del menor.

Por lo que hace a la Ley Tutelar para Menores Infractores del Estado de Hidalgo, se expresa en su artículo primero que la misma tiene por objeto promover en el ámbito del sistema tutelar, la adaptación de las personas menores de edad que hayan infringido las leyes penales y de los bandos de gobierno y de policía, a fin de reintegrarlos al seno familiar e incorporarlos a las acciones de bienestar general, que les permitan un adecuado y positivo desarrollo social conforme a sus derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales. La competencia se fija entre los 12 y 18 años. Se precisa la forma colegiada para resolver por tres consejeros instructores, contando con un cuerpo de asesores con conocimientos en el ámbito de justicia de menores infractores o con experiencia en materias relacionadas con éstos.

Se señala la presencia de la defensa por medio de la Defensoría de Oficio, careciendo de un representante social, incorporando también los recursos de revocación y reconsideración de los que conocerá una Sala Superior. Esta ley también reviste un espíritu tutelar intentando priorizar el interés supremo del menor y garantizando el respeto a sus derechos humanos.

Por otra parte, por lo que hace al rubro específico de los proyectos legislativos, se considera importante precisar que existen diferentes iniciativas presentadas ya sea por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores o bien por el Ejecutivo Federal, entre otros, en las cuales se observan en términos generales los mismos planteamientos a los que se ha hecho referencia a lo largo de este trabajo, lo anterior en virtud de que la tendencia actual va dirigida hacia dos vertientes, la primera que intenta armonizar un sistema tutelar con el respeto a los derechos humanos, y una segunda que va dirigida a la penalización del sistema de justicia minoril. Así se encuentra en esta última desde una terminología referida desde la “Implementación del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes”, la “Ley General de Justicia Penal para Adolescentes” hasta la “Justicia Penal Juvenil”, todas éstas con propuestas que coinciden con un endurecimiento del sistema y una interpretación de la Convención sobre los Derechos del Niño, bajo un enfoque únicamente penal y con relación a considerar al menor de edad como “ciudadano”<sup>341</sup> como “Sujeto y no objeto”, entre otros aspectos, lo que significa para estas posturas, entender la protección del menor como violatorio a sus derechos.

Por lo anterior se analizan las propuestas hechas por el Senado y por el Ejecutivo Federal, en las cuales sobresalen los términos de Justicia Penal, adolescentes, enjuiciamiento penal, niño como persona hasta de 12 años, encarcelamiento, juez de ejecución para adolescentes, policía federal, etc., así como los conceptos expresados en el artículo 47 de la primera propuesta señalada, acerca de que “como contraprestación a la actividad ocupacional que desempeñen, las y los adolescentes mayores de catorce años, éstos tendrán derecho a una remuneración económica”.

Una manifestación clara de coincidencia entre los proyectos presentados en la segunda vertiente, es la de llevar a cabo un sistema penal de adultos al campo de los menores, sin reconocer los criterios existentes en los cuales hay unificación, como son los relativos a la presencia de una especialización, como lo señala el artículo 18 constitucional, en el sentido de manifestar la necesidad “del establecimiento de instituciones especiales para menores infractores”, y el artículo 40 de la Convención,

---

<sup>341</sup> “Propuesta: Reconocer que las que las niñas, niños y jóvenes son también ciudadanos. De manera frecuente el problema de la participación infantil aparece en agendas políticas y ciudadanas. Sin embargo, la falta de reconocimiento jurídico a la condición de ciudadanía de la infancia –no referida necesariamente a la dinámica electoral- es reflejo, en parte, de la limitada visión con la que en ocasiones se han desarrollado algunas experiencias de participación infantil desde el poder público... al grado de que se impide el correcto ejercicio de los derechos civiles y políticos relacionados con la niñez”. Red por los Derechos de la Infancia en México. *Infancia mexicana. Compromisos por cumplir*, El Caracol, México, 2002, p. 68.

en el sentido de “promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se aleguen que han infringido las leyes penales...”, tal y como también se expresa en la OC17/2002 cuando refiere que “una consecuencia evidente de la pertinencia de atender en forma diferenciada y específica las cuestiones referentes a los niños, y particularmente, las relacionadas con la conducta ilícita, es el establecimiento de órganos jurisdiccionales especializados para el conocimiento de conductas penalmente típicas atribuidas a aquéllos...”, lo anterior coincidente también con el Voto Concurrente Razonado a la OC-17/2002, emitido por el Dr. Sergio García Ramírez, que señala en el numeral 6 que “cuando la opinión consultiva se refiere a determinado trato para los niños o menores de edad, y lo distingue de otro relativo a los adultos o mayores de edad, supone –en mi concepto– que el régimen de adultos no es trasladable o aplicable a los menores. Esto no obsta, desde luego, para que: a) existan principios y reglas aplicables, por su propia naturaleza, a ambos conjuntos (derechos humanos, garantías), sin perjuicio de las modalidades que en cada caso resulten razonables e incluso, necesarias, y b) existan, en el ámbito de los menores, diferencias derivadas del distinto desarrollo que existe entre los individuos menores de 18 años”.

Esta falta de reconocimiento a la especialidad a la que se ha hecho referencia se refleja directamente en el hecho de que ambos proyectos, el del Senado y el del Ejecutivo Federal, buscan sustento en una propuesta de reforma al artículo 18 Constitucional, en la cual se manifiesta el establecimiento de “sistemas integrales de justicia penal para adolescentes”, reduciéndose la especialización a la aplicación de dicho sistema “a cargo de autoridades especializadas en la procuración e impartición de justicia penal para adolescentes, así como para la ejecución de las sanciones”, olvidando la esencia del constituyente de 1964, que como se ha mencionado se refirió a instituciones jurídicas en su sentido más amplio, que en este caso para menores, lo que implica los aspectos sustantivos, adjetivos y ejecutivos, es decir, no sólo autoridades, sino también leyes, procedimientos y órganos especiales.

Con base en lo anterior es necesario reflexionar que un sistema especial de atención a los menores infractores no necesariamente implica apegarse únicamente a los procedimientos establecidos en el ámbito penal,<sup>342</sup> sino que considere que

---

<sup>342</sup> “Las reglas del debido proceso y las garantías judiciales deben aplicarse no sólo a los procesos judiciales, sino a cualesquiera otros procesos que siga el Estado, o bien, que estén bajo la supervisión del mismo” y “a nivel internacional, es importante destacar que los Estados Partes en la Convención sobre los Derechos del Niño, han asumido la obligación de adoptar una serie de medidas que resguarden el debido proceso legal”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-17/2002. *op. cit.*, nota 32, párrafos 117 y 118.

efectivamente se habla de un sistema especial de menores infractores en donde se legitima su desigualdad con actos de equidad<sup>343</sup>. D'Antonio Daniel Hugo, en el libro sobre Minoridad y Familia expresa que “se observa así que el Derecho de menores debe contemplar en forma primordial todo lo referido a la protección o tutela de los derechos subjetivos minoriles, los cuales evidencian la presencia de un interés individual de un menor de edad”, de igual manera se refuerzan estos conceptos en donde se privilegia la calidad del menor reconociéndose que lo adjetivo debe ajustarse a lo sustantivo, el mismo García Ramírez lo manifiesta así al mencionar que “ambas cosas deben corresponder a la condición del justiciable –el menor- y a los objetivos de la justicia –la específica para menores-. Así salimos de nuevo –no desprovistos de garantías, sino pertrechados en ellas- del Derecho penal y retornamos al Derecho Tutelar. Esta es la garantía del menor; se diría, parafraseando la conocida expresión de Von Liszt, que es su Carta Magna”<sup>344</sup>.

## VII.2 ANÁLISIS Y PROPUESTAS

En primer término se presenta una reflexión al proyecto de reforma al artículo 18 Constitucional, presentado por el Ejecutivo Federal, por considerarlo el más representativo y que se manifiesta de la siguiente manera:

“...La Federación y las Entidades federativas, sujetándose a lo que establezcan las leyes respectivas, podrán celebrar entre sí, convenios de carácter general, para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan su sanción en establecimientos de readaptación social dependientes de un fuero diverso.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán sistemas integrales de justicia penal para adolescentes, en los que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, pudiéndose celebrar convenios de carácter general entre los gobiernos federal y los de las entidades federativas a efecto de que recíprocamente se auxilien en la atención de los adolescentes sujetos a medidas cautelares y de seguridad, especialmente de internamiento. El sistema será aplicable únicamente a las personas imputadas de realizar una conducta tipificada como delito por las leyes penales, cuando tenían más de doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad.

---

<sup>343</sup> Cfr. Voto Concurrente Razonado del Juez Sergio García Ramírez a la opinión consultiva OC-17, *op. cit.*, nota 9, punto 27.

<sup>344</sup> Consejo de Menores. *Cuaderno del Boletín Jurídico del Consejo de Menores*, Secretaría de Gobernación N° 27, México, 2001.



La aplicación del sistema estará a cargo de autoridades especializadas en la procuración e impartición de la justicia penal para adolescentes, así como para la ejecución de las sanciones, de acuerdo con los lineamientos establecidos por esta Constitución y las leyes que al efecto se expidan. Dichas instancias deberán actuar atendiendo el interés superior del menor y la protección integral del adolescente.

Las sanciones deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la adaptación social y familiar del adolescente. La privación de la libertad se utilizará sólo como medida de último recurso y por el tiempo más breve que proceda, en términos de la legislación aplicable.

Las personas menores de doce años que en su caso, hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, únicamente serán objeto de asistencia social...<sup>345</sup>

Esta reforma propone seis aspectos fundamentales: 1) El establecimiento de un sistema de justicia penal para adolescentes; 2) la aplicación de un sistema a cargo de autoridades especializadas en la procuración y administración de justicia penal para adolescentes, así como para la ejecución de las sanciones; 3) la aplicación de sanciones proporcional a la conducta realizada con el fin de lograr la adaptación social y familiar del adolescente; 4) el actuar atendiendo al interés superior del menor y la protección integral del adolescente; 5) la privación de la libertad como último recurso y por el tiempo más breve que proceda; y 6) la competencia en el caso de personas entre los 12 y los 18 años de edad, imputadas de haber realizado una conducta tipificada en las leyes penales.

En los tres primeros enunciados se presentan situaciones en donde existen diferencias con lo expuesto en el desarrollo del trabajo y por consiguiente incongruencias con los criterios expresados en los instrumentos internacionales a los que ya se ha hecho referencia:

1) El establecimiento de un sistema de justicia penal para adolescentes:

Sobre este punto es importante destacar que el reconocimiento a la calidad específica del menor, el interés supremo del niño y la protección de sus derechos –criterios centrales reconocidos, como ha quedado plasmado durante el desarrollo de este trabajo, tanto por la corriente tutelar como la llamada “garantista” o garantizadora de derechos o también llamada de protección integral- implica necesariamente la existencia de un sistema de justicia especial para menores diferente al aplicado a los

---

<sup>345</sup> Ejecutivo Federal, *Iniciativa de reforma al sistema de seguridad pública y justicia penal*, México, 2004, página electrónica de la presidencia [http://www.presidencia.gob.mx/docs/reformas\\_ssp.pdf](http://www.presidencia.gob.mx/docs/reformas_ssp.pdf).



adultos, atendiendo precisamente a esos criterios centrales, tal y como lo expresa también Zaffaroni cuando expresa que “es violatorio de derechos humanos las normas que someten a adolescentes a la plena responsabilidad penal de los adultos”.<sup>346</sup> Esta situación refleja la existencia de un falso dilema o contraposición errónea entre el sistema tutelar y el garantista, pues en realidad ambos, al reconocer la prevalencia del interés supremo del menor, su diferencia que existe con respecto del adulto<sup>347</sup> y la necesidad de garantizar sus derechos como niño -de ahí la necesidad de la especialización- se contraponen con un régimen penal,<sup>348</sup> por lo que la manifestación hecha sobre un sistema penal para adolescentes es errónea, ya que si es penal no es específico para menores de edad, que es el término con el cual también se ha insistido, de conformidad con lo citado en el artículo primero de la Convención sobre los Derechos del Niño, que precisa que “se es niño hasta los 18 años salvo que en virtud de lo que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”, por lo que el término de adolescente se considera que no es un término jurídico y que la competencia que abarca contraviene a lo señalado anteriormente.

---

<sup>346</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Sistemas penales y derechos humanos en América Latina. Informe final*, Depalma, Argentina, 1986, p. 250

<sup>347</sup> En la exposición de motivos de la propuesta de Ley General de Justicia penal para Adolescentes, que surge como consecuencia de la propuesta de reforma al artículo 18 Constitucional se dice que “Se aplicará, consecuentemente, esta ley a personas adolescentes con doce años cumplidos y menores de dieciocho años, por la comisión de un hecho tipificado como delito en el Código Penal Federal o Leyes Especiales, dando cumplimiento así a los tratados internacionales en la materia, además de tener en consideración que es en esa edad cuando el adolescente, vive una de las etapas más importantes en su vida, puesto que en ella aprende los patrones culturales, los valores e influencias que incidirán en su conducta más adelante y que serán la base de su forma de vida; puesto que se encuentra en formación, y es especialmente vulnerable a consecuencia de los factores y cambios fisiológicos, hormonales, psicológicos, morales, neurológicos, sociológicos, así como por su inexperiencia e inmadurez, entre otros”. Ejecutivo Federal, *Iniciativa de reforma al sistema de seguridad pública y justicia penal*, México, 2004, página electrónica de la presidencia [http://www.presidencia.gob.mx/docs/reformalegal\\_ssp.pdf](http://www.presidencia.gob.mx/docs/reformalegal_ssp.pdf).

<sup>348</sup> “Ese dilema se plantea en términos muy sencillos: o sistema tutelar o sistema garantista. Si se toma en cuenta que la orientación tutelar tiene como divisa brindar al menor de edad un trato consecuente con sus condiciones específicas y darle la protección que requiere (de ahí la expresión “tutela”), y que la orientación garantista tiene como sustancial preocupación el reconocimiento de los derechos del menor y de sus responsables legales, la identificación de aquél como sujeto, no como objeto del proceso, y el control de los actos de autoridad mediante el pertinente aparato de garantías, sería posible advertir que no existe verdadera contraposición, de esencia o de raíz, entre unos y otros designios. Ni las finalidades básicas del proyecto tutelar contravienen las del proyecto garantista, ni tampoco éstas las de aquél, si unas y otras se consideran en sus aspectos esenciales... Lo tutelar y lo garantista no se oponen entre sí. La oposición real existe entre lo tutelar y lo punitivo, en un orden de consideraciones, y entre lo garantista y lo arbitrario, en el otro”. *Cfr.* Voto Concurrente Razonado del Juez Sergio García Ramírez a la opinión consultiva OC-17, *op. cit.*, nota 9, párrafos 21 y 22,

2) La aplicación de un sistema a cargo de autoridades especializadas en la procuración e impartición de justicia penal para adolescentes, así como para la ejecución de las sanciones.

Por lo que hace a este concepto se considera un error que la especialización de un sistema se reduzca únicamente a las autoridades especializadas, ignorándose los avances que se habían observado en la redacción del actual artículo 18 Constitucional, que señalaba el establecimiento de instituciones jurídicas especiales con todo lo que esto conlleva y de lo cual ya se ha hablado anteriormente (procedimiento, legislación, e infraestructura) tal y como a quedado de manifiesto en el artículo 40 de la Convención citada, al referirse que se tomarán “todas la medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que hayan infringido las leyes penales”. De tal suerte que la propuesta refiere que la especialización consiste en nombrar autoridades que atiendan a los menores infractores, y no en crear verdaderamente un sistema específico, como debiera de interpretarse de la normatividad rectora.

3) La aplicación de sanciones proporcional a la conducta realizada con el fin de lograr la adaptación social y familiar del adolescente.

En este punto existe una clara discrepancia con las Reglas Mínimas de la Organización de Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores, en donde se manifiesta en el punto 16.1 que “Para facilitar la adopción de una decisión justa por parte de la autoridad competente, y a menos que se trate de delitos leves, antes de que esa autoridad dicte una resolución definitiva se efectuará una investigación completa sobre el medio social y las condiciones en que se desarrolla la vida del menor y sobre las circunstancias en que se hubiere cometido el delito”,<sup>349</sup> por lo que manifestar que la aplicación de las sanciones será únicamente proporcional a la conducta realizada, invalida el criterio anteriormente expuesto y lo contraviene, ya

---

<sup>349</sup> “Los informes preparados sobre la base de investigaciones de carácter social (informes sociales o informes previos a la sentencia), constituyen una ayuda indispensable en la mayoría de los procesos incoados a menores delincuentes. La autoridad competente debe estar informada de los antecedentes sociales y familiares del menor, su trayectoria escolar, sus experiencias educativas, etc. Con ese fin, en algunos ámbitos judiciales se recurre a servicios sociales especiales o a personal especializado que dependen de los tribunales o de las juntas. Otras clases de personal, como los agentes de libertad vigilada, pueden desempeñar las mismas funciones. Así, la regla exige que haya servicios sociales adecuados que preparen informes especializados basados en investigaciones de carácter social”. *Reglas Mínimas de la Organización de Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores*, Comentario oficial al punto 16.1 de las reglas.

que es expresa la referencia que para la adopción de una decisión justa para la aplicación de una sanción en materia de menores infractores, es necesario tomar en cuenta las condiciones en que se desarrolla la vida del menor y sus circunstancias.

4) El actuar atendiendo al interés superior del menor y la protección integral del adolescente.

En este punto, como ya se mencionó, la propuesta se considera acertada, ya que el interés superior del menor y su protección integral han sido fundamentales desde la Declaración de los Derechos del Niño, en 1959 y se ha considerado en todas los sistemas, tanto tutelares como garantistas, sin embargo vale la pena expresar que en un sistema penal, esto se puede volver un discurso, porque en esencia no se privilegia el interés superior del niño, sino prevalece la importancia sobre el hecho delictivo y su punición, y se pierde la posibilidad de atender a la calidad específica del menor con un sistema especializado, lo que no implica de ninguna manera arbitrariedades, sino el ejercicio de las facultades discrecionales de quien administra justicia en aras de hacer una realidad el interés supremo del niño.<sup>350</sup>

5) La privación de la libertad como último recurso y por el tiempo más breve que proceda.

Este aspecto también es digno de destacarse como un acierto en virtud de que en un sistema de menores efectivamente la privación de la libertad debe de atender a estos criterios, sin embargo también resulta incongruente en un sistema penal en donde como ya se ha mencionado, la sanción se aplica básicamente en razón de la gravedad del hecho cometido, observándose que actualmente la tendencia en el sistema penal mexicano se encamina a la represión y al endurecimiento de la respuesta punitiva del Estado, situación que se refleja en el aumento de las penas y la existencia de mayor número de conductas consideradas como delitos graves.

6) La competencia en el caso de personas entre los 12 y los 18 años de edad, imputadas de haber realizado una conducta tipificada en las leyes penales.

---

<sup>350</sup> *Reglas Mínimas de la Organización de Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores.* "6.1 Habida cuenta de las diversas necesidades especiales de los menores, así como de la diversidad de medidas disponibles, se facultará un margen suficiente para el ejercicio de facultades discrecionales en las diferentes etapas de los juicios y en los distintos niveles de la administración de la justicia de menores, incluidos de investigación, procesamiento, sentencia y de las medidas complementarias de las decisiones. 6.2 Se procurará, no obstante, garantizar la debida competencia de todas las fases y niveles en el ejercicio de cualquiera de esas facultades discrecionales. 6.3 Los que ejerzan dichas facultades deberán estar especialmente preparados o capacitados para hacerlo juiciosamente y en consonancia con sus respectivas funciones y mandatos".

Esta consideración es un acierto, en virtud de que se fija la competencia en razón de una edad mínima y una máxima, tal y como lo dispone la Convención sobre los Derechos del Niño, considerando que la edad de los 12 años como límite inferior, es coincidente con la etapa del desarrollo de la persona, en la cual se inicia el desarrollo de la capacidad de pensamiento abstracto, fundamental en el adolescente, además de una serie de cambios físicos, psicológicos y sociales que lo colocan como un ser en etapa de maduración, que le permitirá su integración en forma gradual a su medio individual, familiar y social.

Por otra parte el Ejecutivo Federal también propone la creación de una nueva Ley General de Justicia Penal para Adolescentes, integrada por 89 artículos, en donde únicamente en nueve artículos se habla del procedimiento, en el Título II, Capítulo II, donde en el primero de ellos, expresamente cita que “ los procedimientos penales seguidos en contra de los adolescentes serán tramitados de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Penales y demás disposiciones aplicables, con las excepciones previstas en esta ley”. Nuevamente se observa la remisión a un ordenamiento de adultos sin proponer ningún procedimiento específico para los menores,<sup>351</sup> tal y como se ha referido que es necesario implementar en esta materia, punto que también se refuerza con el artículo 6º que cita “En lo no previsto expresamente por esta Ley, se aplicarán supletoriamente, en todo lo que no se oponga a la misma, el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal de Ejecución de Sanciones Penales.”

Por otra parte, y de conformidad con lo establecido en su proyecto de reforma al artículo 18 constitucional se habla de autoridades especiales, pero sin proponer perfiles y características de cada una de ellos, sobresaliendo el tema de la policía a la que hace referencia como elemento de la Policía Federal, sin tomar en consideración que en este rubro las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, en su numeral 12.1 señala que “Para el mejor desempeño de sus funciones, los agentes de policía que traten a menudo o de manera exclusiva con menores o que se dediquen fundamentalmente a la prevención de la delincuencia

---

<sup>351</sup> “Por ello, con esta propuesta de Ley General de Justicia Penal para Adolescentes, se pretende actualizar y adecuar la norma a la realidad, así como lograr una mayor congruencia y efectividad en la justicia para menores, a efecto de dejar de lado la noción restrictiva de lo que ha de entenderse por justicia para menores y, paralelamente, dar margen a que se brinden mayores posibilidades para la defensa formal de los derechos de los menores que han cometido algún delito; es tiempo, de dejar de ver a los menores como sujetos de excepción, como sujetos para los que existe un derecho especial y distinto que los deja fuera de las garantías que rigen para los adultos”. *Iniciativa de reforma al sistema de seguridad pública y justicia penal, op. cit., nota 347.*

de menores, recibirán instrucción y capacitación especial. En las grandes ciudades habrá contingentes especiales de policía con esa finalidad”.<sup>352</sup>

En el artículo 10 se prevé el llamado internamiento preventivo, sin especificar claramente en qué casos procede éste, lo cual en sentido estricto contraviene la garantía de presunción de inocencia, toda vez que atendiendo a dicha garantía, la prisión preventiva sólo procede ante la presunción fundada de evasión.

Ahora bien, en el artículo 11 se habla sobre la sanción de internamiento que se establece bajo las modalidades de la presente Ley y remite también a la Ley Federal de Ejecución de Sanciones, nuevamente se trata de un ordenamiento propuesto para los adultos, considerando también, que dicha sanción la refiere entendida como pena de prisión, prevista en el Código Penal Federal, aún cuando en ese ordenamiento, claramente se señalan medidas tutelares para menores infractores dentro de su artículo 24, lo que resulta incongruente en virtud de la señalamiento expreso y diferenciado de la pena de prisión.

Por lo que hace al capítulo de los derechos y garantías vinculados con la ejecución de la sentencia, éste se integra en su mayoría por disposiciones que deben ser reguladas en un reglamento interno para los centros, ya que en este capítulo se habla del derecho a la alimentación, de la utilización del tiempo libre, de la libertad de culto, de la comunicación con el exterior, del régimen de visitas, de las medidas disciplinarias, de la atención médica, de la actividad ocupacional, del fomento a la lectura y de la instrucción en general; incorporándose otros numerales con disposiciones generales acerca del tratamiento técnico en los cuales no se observa definición específica del mismo, objetivos, ni presencia de un consejo técnico interdisciplinario, sus funciones así como tampoco su conformación ni el perfil de los técnicos especializados, aspectos sumamente importantes para poder hacer posible el tratamiento que se

---

<sup>352</sup> “La regla 12 señala la necesidad de impartir una formación especializada a todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que intervengan en la administración de justicia de menores. Como la policía es el primer punto de contacto con el sistema de la justicia de menores, es muy importante que actúe de manera informada y adecuada. Aunque la relación entre la urbanización y el delito es sin duda compleja, el incremento de la delincuencia juvenil va unido al crecimiento de las grandes ciudades, sobre todo a un crecimiento rápido y no planificado. Por consiguiente, son indispensables contingentes especializados de policía, no sólo como garantía de aplicación de los principios concretos previstos en el presente instrumento (como regla 1.6), sino también, de forma más general, para mejorar la prevención y represión de la delincuencia de menores y el tratamiento de los menores delincuentes”. *Reglas Mínimas de la Organización de Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores*, Comentario oficial al punto 12.1 de las reglas.



establece en las multicitadas Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores.<sup>353</sup>

En el título referente a las reglas generales del procedimiento, éste trata sobre todo a la fase de la ejecución, olvidándose como ya se mencionó de incorporar un procedimiento especial para la administración de justicia de menores y presenta conceptos confusos por lo que hace al control de la ejecución, situación que reafirma la inexistencia de un sistema especial diferenciado para menores como se ha insistido en todos los ordenamientos internacionales.

Por último, en el título relativo a las sanciones se incorporan 13 posibilidades dentro de las cuales no se observa la libertad vigilada y sin embargo se habla de internamiento domiciliario e internamiento durante el tiempo libre, definiéndose a la primera como la prohibición de salir de su casa y a la segunda como el alojamiento durante el tiempo libre en un centro de internación, situaciones sumamente incomprensibles e irrealizables, y que no propician su reincorporación de manera constructiva a la sociedad, también se hace referencia a la sanción pecuniaria que comprende la multa y la reparación del daño, situaciones que ya han sido referidas con anterioridad como penas públicas, y por lo tanto no aplicables en un régimen especial para menores, salvo la primera, entendida como responsabilidad civil.

En este mismo título se habla de “la asistencia de especialistas en trabajo social, psicología y psiquiatría en su caso” pero únicamente para preparar al menor para su salida, cuando éste se encuentre próximo a egresar del centro de internación, sin referirse al papel importantísimo que tienen durante todo el internamiento desde su ingreso, su clasificación y la individualización de la medida, por lo que la propuesta se considera que no atiende a los ordenamientos internacionales, al interés superior del niño, a su calidad específica y al respeto de los derechos de la niñez.

Por otra parte, por considerar el Anteproyecto del Senado, sobre la “Ley del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes”, también como uno de los documentos que ha

---

<sup>353</sup> *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores.* “26. Objetivos del tratamiento en establecimientos penitenciarios. 1. La capacitación y el tratamiento de menores confinados en establecimientos penitenciarios tienen por objeto garantizar su cuidado y protección, así como su educación y formación profesional para permitirles que desempeñen un papel constructivo y productivo en la sociedad. 2. Los menores confinados en establecimientos penitenciarios recibirán los cuidados, la protección y toda la asistencia necesaria –social, educativa, profesional, psicológica, médica y física- que puedan requerir debido a su edad, sexo y personalidad y en interés de su desarrollo sano”.



logrado mayor impacto, del total de los anteproyectos existentes, se presenta el siguiente análisis.

Este proyecto de ley consta de seis títulos, con un total de 193 artículos, siendo el contenido: del sistema nacional de justicia penal para adolescentes; de los derechos y garantías fundamentales; de los órganos de sistema y su coordinación; del procedimiento; de las sanciones y su ejecución; y de los recursos. Del contenido se desprende que existe una responsabilidad penal para adolescentes, que existe la determinación de la pena privativa de la libertad, un encarcelamiento, la posibilidad de que el adolescente presente por sí las pruebas o argumentos para su defensa, y de interponer un recurso; a recibir una remuneración económica si tiene más de catorce años; en el mismo ordenamiento se menciona que “todo adolescente debe contar con agua potable en todo momento... tiempo suficiente para practicar ejercicios físicos y actividades recreativas y de esparcimiento. El fomento a la lectura debe ser incentivado y asegurado por las autoridades competentes... tendrá garantizada su libertad de culto y el derecho a comunicarse con su familia en el interior... asegurar el acceso de los adolescentes a todos los medios de comunicación e información, tales como el teléfono, la radio, televisión, telégrafo, o cualquier otro medio que permita la comunicación. El derecho al uso del correo para comunicarse hacia el exterior, no podrá restringirse en forma alguna”. Como se observa, existe también una confusión entre el contenido de una ley que regula el sistema de justicia penal y un reglamento que debiera contener lo relativo al funcionamiento de los centros para menores infractores.

Es importante reconocer de igual manera, que dentro de los objetivos particulares de esta ley se menciona el determinar las bases de responsabilidad penal para las personas menores de 18 años “por medio de un sistema de justicia de protección integral”, así como “establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados y el Distrito Federal, para implementar el Sistema Nacional de Justicia Penal para Adolescentes y establecer las bases normativas a las que deberán sujetarse los Estados y el Distrito Federal para expedir sus ordenamientos respectivos en materia de justicia penal para adolescentes”, situaciones que no se definen en el proyecto y que excluyen en el último apartado a la Federación sin un razonamiento jurídico lógico.

En este proyecto se habla de un juez de ejecución para adolescentes (lo que nos hace pensar justo en una “ejecución para adolescentes”), sin que se haga ninguna referencia a la dependencia del mismo, como sucede cuando se refieren también a los defensores de oficios, a las fiscalías y policías para adolescentes, el instituto para la reintegración de los adolescentes, del sistema de responsabilidad penal y los centros de ejecución de sanciones.

Otro aspecto importante de resaltar es la utilización del internamiento como medida de tratamiento únicamente para los mayores de 14 años y en los siguientes casos: “I) Tratándose de delitos dolosos calificados como graves por esta Ley; II) Por incumpliendo reiterado e injustificado de una sanción no privativa de la libertad impuesta con anterioridad y; III) Por la reincidencia en la comisión de otros delitos graves”. Con este criterio nuevamente nos encontramos ante el traslado de un sistema penal de adultos a un sistema penal de menores, hecho que como se ha expresado anteriormente, contravienen todos los criterios expresados por la Organización de Naciones Unidas, así como por los especialistas y expertos de la materia, y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Lo anterior refleja claramente una intención de regresar a los menores al ámbito punitivo, no obstante los grandes esfuerzos de los especialistas y expertos en la materia que se han realizado, sobre todo en los 7 últimos Congresos Nacionales, en donde la participación y el compromiso de quienes llevan a cabo las tareas de prevención, administración y ejecución de justicia de menores infractores ha sido constante y productiva, como lo demuestra la expedición de las tres últimas leyes analizadas (Morelos, Yucatán e Hidalgo), la conformación de una asociación integrada por funcionarios y exfuncionarios para la atención del menor infractor, misma que a la fecha pertenece a la Asociación Internacional de Jueces y Magistrados de la Niñez y la Familia, así como diversas propuestas como la mediación,<sup>354</sup> figura

---

<sup>354</sup> “El insertar a la mediación en la materia de menores infractores, resulta una posibilidad tangible que lejos de contraponerse a las corrientes que prevalecen hasta la fecha en esta rama de Derecho, las complementa y demuestra que por medio de ella se logra beneficiar tanto a las víctimas como a los menores infractores, sin invadir la esfera jurídica de acción de las autoridades intervinientes en el procedimiento ya que con esta vía de resolución de controversias se depuran situaciones que no son abordadas por el procedimiento. Es así como se presenta como una opción que ya va siendo reconocida al considerar los intereses del menor y de la sociedad”. Consejo de Menores, “La Mediación en el Derecho Penal enfocada en el procedimiento del Consejo de Menores” *Cuaderno del Boletín No. 29 noviembre-diciembre*, Consejo de Menores-SSP, México, 2001, p. 20. A la luz de procedimientos alternativos como éste, la Corte señala que “Las normas internacionales procuran excluir o reducir la “judicialización” de los problemas sociales que afectan a los niños, que pueden y deben ser resueltos, en muchos casos, con medidas de diverso carácter, al amparo del artículo 19 de la Convención Americana, pero sin alterar o disminuir los derechos de las personas. En este sentido, son plenamente admisibles los medios alternativos de solución de las controversias, que permitan la adopción de decisiones equitativas, siempre sin menoscabo de los derechos de las personas. Por ello, es preciso que se regule con especial cuidado la aplicación de estos medios alternativos en los casos en que se hallan en juego los intereses de los menores de edad”, aspecto que relaciona respecto de lo establecido en el artículo 40.3.b de la Convención sobre los Derechos del Niño “siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendido de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales”, también lo señalado en las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing), del 29 de noviembre de 1985, 11.1 que dice “Se examinará la posibilidad, cuando proceda, de ocuparse de los menores delincuentes sin recurrir a las

que ya se utiliza en algunos Estados, y el servicio civil de carrera,<sup>355</sup> que se implementó en el Distrito Federal en el año de 1998.

Del análisis de las propuestas presentadas, así como de la reflexión general de la investigación, se infiere la existencia de diversos mitos y realidades sobre este tema que vale la pena enunciar de la siguiente manera:

## Mitos y Realidades

1.- Existe una apreciación que diferencia dos categorías de la infancia, la de los niños y la de los menores, exponiéndose que los primeros pertenecen a una categoría especial en virtud de estar integrados al seno familiar y al ámbito educativo, y que menores son aquellas personas que carecen de los mismos, por lo tanto existe una clasificación entre niños y menores en un orden clasista.<sup>356</sup>

---

autoridades competentes mencionadas en la regla 14.1. corte, tribunal, junta, consejo que decidirá con arreglo a los principios de un juicio imparcial y equitativo". Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-17/2002. *op. cit.*, nota 32, párrafo 135.

<sup>355</sup> "El servicio civil de carrera ha sido enfocado bajo tres aspectos principales: la experiencia profesional, la especialización y promoción escalafonaria... como resultado de las acciones implementadas para consolidar un servicio civil de carrera en el Consejo de Menores se tiene que de 227 servidores públicos que lo integran, 80 se encuentran laborando en el área jurisdiccional; de éstos el 55% cuentan con estudios de posgrado y el 100% ha asistido a diversos cursos, talleres, diplomados, etcétera...en todos los casos se cumple con el perfil que la ley establece para los cargos de consejeros, secretarios de acuerdos y defensores, con estudios de especialidad en la materia y experiencia mínima de tres años en el área de menores". Consejo de Menores, "Servicio Civil de Carrera en el Consejo de Menores" *Cuaderno del Boletín No.32 mayo -junio*, Consejo de Menores-SSP, México, 2002, p. 4.

<sup>356</sup> "Existen en América Latía dos tipos de infancia. Aquélla con sus necesidades básicas satisfecha (niños y adolescentes) y aquélla con sus necesidades básicas total o parcialmente insatisfechas (los menores)". GARCÍA MÉNDEZ, Emilio. *Infancia-Adolescencia*, UNICEF-Fontamara, Argentina, p. 26. "Otra nota característica del tratamiento tutelar de la minoridad latinoamericano radica en la carencia de instrumentos legislativos que contemplen por igual la problemática de los hijos de familia en situación normal y la de los menores abandonados o trasgresores de disposiciones contravencionales o penales, tras lo cual es posible palpar la presencia de una ideología que oculta su verdadera naturaleza". ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *op. cit.*, nota 346, p. 240. "La protección integral quiere evitar la construcción social que separa a los 'menores' de los niños y se dirige a los niños y adolescentes como sujetos con derechos humanos originarios, con la finalidad de evitar su marginalización y reintegrar a los 'menores' en desventaja o infractores, lo más pronto posible, al sistema normal de la infancia y la adolescencia... no sólo cambió profundamente el concepto y el rol de las principales instituciones públicas destinadas a la infancia, empezando por los tribunales de menores, sino que incluso se ha producido una revolución en el lenguaje lo cual constituye una señal relevante de la transformación en el plano normativo. Se habla y se escribe siempre menos de menores y siempre más de infancia, de niños y adolescentes y de sus derechos". BARATTA, Alessandro. *op. cit.*, nota 205, p. 41 y 42.

Este concepto es un mito, porque como se ha expuesto anteriormente, niño es toda persona menor de 18 años, salvo que antes haya adquirido la mayoría de edad, por lo que hablar de menores es referirse a la persona que es menor de edad, es decir, son sinónimos, y no existen en realidad dos categorías que atiendan a las características antes mencionadas, ya que existen tanto niños como menores integrados al seno familiar, desintegrados, partícipes en el ámbito educativo o excluidos del mismo y esta apreciación no tiene ningún fundamento semántico, sociológico ni jurídico, por lo tanto es falsa.

2.- Se ha considerado el término menor como peyorativo, insistiéndose en utilizar por lo tanto términos como jóvenes o adolescentes, en virtud de que el concepto de menor estigmatiza y excluye en contraposición a los vocablos mencionados.<sup>357</sup>

Esta aseveración también es un mito, porque como se ha explicado ampliamente, hablar de menores implica única y exclusivamente el enfoque jurídico de minoría o mayoría de edad, concepto al que también se refiere la Convención sobre los Derechos del Niño, y en ningún momento conlleva carga discriminatoria, sino por el contrario contempla específicamente a la niñez, situación que no se observa al utilizar los términos de jóvenes o adolescentes, ya que éstas son etapas de la vida subsecuentes a la infancia y para la mayoría de los autores la juventud inicia a partir de los 18 años, además de que ambos conceptos no son jurídicos sino que se utilizan sobre todo en las ciencias conducta.

3.- Se ha insistido que a partir de la Convención sobre los derechos del Niño, el menor ha dejado de ser objeto para convertirse en sujeto de derechos, en virtud de que anteriormente por ser objeto de protección no tenía esta calidad que actualmente a la luz del sistema garantista ya se observa.

Esta afirmación constituye otro mito, en virtud de que al menor se le ha considerado como sujeto de derechos, aún hasta antes de nacer según nuestra legislación civil, que es la norma que regula la calidad jurídica de las personas y en donde de manera expresa se manifiesta esta condición de sujeto de derechos, y en donde también se señala que existe una capacidad de goce y otra de ejercicio y que los menores de edad carecen de la capacidad de ejercicio únicamente y que esta situación los ubica como incapaces jurídicamente hablando, lo que no significa que no sean sujetos de derecho

---

<sup>357</sup> “En general se abandona la denominación de menores como sujetos definidos de manera negativa por lo que no tienen, no saben o no son capaces, y pasan a definirse de manera afirmativa, como sujetos plenos de derechos”. BELOFF, Mary. “Los sistemas de responsabilidad penal juvenil en América Latina”, GARCÍA MÉNDEZ, Emilio y BELOFF, Mary (comps.) *op. cit.*, nota 205, p. 91.

ni titulares de la capacidad de goce y que para ejercer sus derechos lo podrán hacer a través de sus representantes legales.

4.- Se ha expresado que a los menores se les debe reconocer como ciudadanos, y que no hacerlo viola sus derechos humanos en virtud de que “la falta de reconocimiento jurídico a la condición de ciudadanía de la infancia –no referida necesariamente a la dinámica electoral- es reflejo, en parte, de la limitada visión con la que en ocasiones se han desarrollado algunas experiencias de participación infantil... al grado de que se impide el correcto ejercicio de los derechos civiles y políticos relacionados con la niñez”.<sup>358</sup>

Este error contraviene a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 34 expresa que “son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años; y II. Tener un modo honesto de vivir”, por lo que hablar de ciudadanía de la infancia, como se ha hecho de manera regular por quienes defienden la llamada corriente garantista en virtud de una supuesta violación de derechos, de no hacerlo, es un mito incomprensible que refleja una ausencia de criterio jurídico.

5.- Se ha expresado reiterativamente que un sistema tutelar es sinónimo de violación de garantías,<sup>359</sup> y que por lo tanto el sistema en contraposición a aquél, es el sistema llamado garantista, ya que en éste los derechos de los menores son plenamente respetados a diferencia del sistema tutelar, considerando además que la tutela en sí ubica en desventaja a quienes están sujetos a ella,<sup>360</sup> así como que en el modelo tutelar

---

<sup>358</sup> Red por los Derechos de la Infancia en México. *op. cit.*, nota 341, p. 68. “Se trata por otra parte de consolidar un ‘nuevo sentido común’, que entienda a la Convención sobre los derechos del Niño como la Revolución Francesa que llega con 200 años de atraso para los ciudadanos bajitos”. GARCÍA MÉNDEZ, Emilio, *op. cit.* nota 356.

<sup>359</sup> “Así, se somete a los menores a un régimen en el que se les priva de garantías bajo el argumento de que hay que dejarlos fuera del derecho penal. Es inadmisibles tal aserto” Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Propuesta para el rescate de los derechos humanos de los menores infractores en México*, CNDH, México, 1993, p. 73.

<sup>360</sup> “El fundamento de la doctrina de protección integral es precisamente la conceptualización de niños y adolescentes como personas con capacidad jurídica, con lo cual se supera, en el ámbito de la justicia punitiva, la noción de menor sujeto de tutela pública. Esta categoría resulta discriminatoria, pues hace una distinción sustancial entre niños y adolescentes, por una parte, y niños infractores por la otra”. CORONADO FRANCO, Fernando. *El sistema mexicano de justicia penal para menores y la doctrina de las Naciones Unidas para la protección integral del niño y de la niña*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1996, pp.9 y 10.



el menor es considerado objeto y lo observa como “un ser incompleto, inadaptado y que requiere ayuda para su reincorporación social. Es considerado inimputable ‘no imputable’... las medidas aplicadas, tienen como único fin teórico la adaptación del menor a la sociedad... las medidas que se aplican son consideradas beneficiosas y en la práctica se tratan de ocultar con eufemismos, situaciones que atentan contra la dignidad y los derechos humanos de los menores”.<sup>361</sup>

Lo anterior es infundado en virtud de que un sistema tutelar no se contrapone a un sistema de garantías, “la finalidad del Estado es la tutela y garantía de ciertos intereses”<sup>362</sup> y que el primero lo que presupone es el respeto de los derechos de la infancia, entendiendo precisamente como uno de éstos, el derecho a la tutela, como institución jurídica de protección integral a todos los incapaces y por consiguiente a todos los menores de edad, por lo que hablar de la tutela como sinónimo de discriminación y violación de derechos es una falacia, ya que en estricto sentido un sistema tutelar es un sistema de protección integral jurídicamente hablando con toda la fundamentación normativa que al respecto se establece en la legislación específica y que se deduce también de la Convención sobre los Derechos de Niño.

6.- El sistema tutelar necesariamente debe observar a los menores en estado de peligro o a aquéllos que han cometido faltas administrativas,<sup>363</sup> por lo que relacionan la llamada situación irregular forzosamente con el sistema tutelar, incorporando también la concepción del menor infractor-abandonado, en todos los casos como un ser excluido y discriminado.<sup>364</sup>

---

<sup>361</sup> TIFFER, Carlos. *Justicia juvenil. Instrumentos Internacionales de Naciones Unidas y la experiencia de Costa Rica*, UNICEF, México, 2001, pp. 1 y 2.

<sup>362</sup> Cfr. CORREAS, Oscar. “Las Ideologías jurídicas de la posmodernidad”, *Política Criminal. La reducción del Estado nacional y las políticas transnacionales de seguridad*, SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto (Coordinador), UNAM, México, 2003, p. 302.

<sup>363</sup> “En consecuencia, los tribunales tutelares debían ser competentes sobre niños y jóvenes ‘viciosos’, sean o no delinquentes”. RIVERA BEIRAS, Iñaki. “Nacimiento y presupuestos ideológicos de la justicia penal juvenil”, RIVERA, Sneider (compilador). *Pasado y presente de la justicia penal juvenil*, ASDI, Barcelona, España, p. 16

<sup>364</sup> “Esto ha dado origen a la concepción del menor infractor-abandonado, con lo que se pretende justificar la intervención punitiva estatal bajo el eufemismo de tutela pública, no sólo en casos de conductas penalmente relevantes, sino también en supuestos de peligro y abandono. Coronado Franco, Fernando. *op. cit.*, nota 360, p. 10. Este concepto coincide también con la manifestación de que es necesario el “abandono del tradicional criterio de clasificación entre menores abandonados en estado de peligro e infractores a favor de criterios técnicos que provengan de una observación exhaustiva y respetuosa de cada caso a los fines de la mayor individualización de la eventual intervención estatal, de



Este concepto es otra confusión por no querer observar al sistema tutelar dentro del ámbito exclusivo de los menores infractores, entendiéndolos como a las personas menores de 18 años que infringen la ley penal, y no necesariamente al que involucra a los menores en estado de peligro o que cometen faltas administrativas y que requieren de ser atendidos también, aunque por otro sistema de carácter asistencial, en el cual se garantice su protección y tutela así como el respeto a sus derechos, por ser esto una obligación del estado en virtud de la incapacidad del menor y la necesidad de ser tutelado.

7.- La corriente tutelar se identifica con la situación irregular porque es clasista, criminaliza y castiga a la pobreza, identificando estos tres aspectos como parte de un todo en donde el menor es victimizado por el Estado bajo el eufemismo de la protección o del paternalismo.<sup>365</sup>

Este mito es producto de los anteriores, siendo aquí donde convergen todas las posturas y conceptos confusos, en virtud de que la tutela del Estado respetuosa de las garantías no significa en ningún momento criminalización, ni castigo a la pobreza, ni mucho menos un enfoque clasista, sino por el contrario justo un sistema de protección integral al que alude la corriente garantista, con lo que se fortalece el criterio de que ambas no están en contraposición, sino que ésta existe con el penal, y con la no especialización de un sistema específico para menores que atienda a su calidad e interés supremo.

Bajo este análisis se presenta un proyecto para reformar los artículos 4 y 18 constitucionales, incorporando en el primero el aspecto de la justicia especial para menores para que ésta alcance el rango constitucional como parte integral de los derechos de toda la niñez, de manera diferenciada a la de los adultos, y en la segunda propuesta el establecimiento de una edad mínima y máxima, para ser sujetos a un

---

conformidad con las características personales del asistido” ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *op. cit.*, nota 346, p. 248.

<sup>365</sup> “La punición de los menores sigue bajo el nombre de tutela, sólo que extendiendo su ámbito en razón de su carácter insidioso (el discurso tutelar oculta lo punitivo) y abarcando a los padres, los que, si pertenecen a los sectores humildes se ven amenazados e indefensos frente a la posible pérdida o institucionalización de sus niños, lo que ya ni siquiera se deja en manos judiciales, sino que, obedeciendo a la creciente omnipotencia de los poderes ejecutivos latinoamericanos, pretende convertir al poder ejecutivo en un ‘super-padre’ vigilante y arbitrario, representado por funcionarios pragmáticos o con una ideología incomprensible para los sectores humildes” *Ibidem*, p. 244.

derecho especial en caso de que se alegue se haya infringido la ley penal, así como la especificidad de las instituciones jurídicas especiales para menores, los principios rectores y las condiciones del tratamiento técnico.

#### Artículo 4° Constitucional

...

...

...

...

...

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, **así como acceso a un sistema de justicia especializado.**

**El Estado**, los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

...

#### Artículo 18 Constitucional

...

...

...

La Federación, los Gobiernos de los Estados y **el Distrito Federal** establecerán las instituciones **jurídicas** especiales **que comprendan leyes, procedimientos, autoridades y establecimientos específicos** para la atención de menores **que hayan infringido la ley penal, atendándose al interés superior del niño y a la calidad específica del menor de entre doce y dieciocho años de edad. Dentro de las medidas tutelares para menores establecidas, la consistente en el internamiento institucional, se utilizará sólo como último recurso y por el tiempo más breve que proceda.**

...

...

## CONCLUSIONES

1. Es importante precisar que el término jurídico correcto dentro de un marco conceptual amplio y razonado es el de menor, para referirse a la persona que se encuentra por debajo de la edad de 18 años, en virtud de que esto conlleva a entender no sólo los aspectos biopsicosociales, sino de manera prioritaria los aspectos jurídicos de la persona (capacidad de goce y ejercicio) ya que otros términos como adolescente se utiliza en un contexto de desarrollo, en el cual según las diferentes teorías o autores que abordan dichos temas, no presentan una uniformidad en cuanto a los límites de edad, dada la multiplicidad de características que se observan y el término de joven abarca diversas etapas de la vida, sin que tenga una conceptualización jurídica.
2. El término menor o niño, debe entenderse absolutamente como la persona menor de edad, o sea menor de 18 años, hecho al que también se refiere en su artículo primero la Convención sobre los Derechos del Niño. Es falso que este concepto tenga una carga peyorativa (menos), ya que bajo este contexto la palabra adolescente sería considerada también estigmatizante en virtud de que proviene de *adolescere*, es decir, el que adolece.
3. Es importante reconocer la calidad específica del menor, misma que se significa por el proceso de desarrollo y formación en la que se encuentra una persona que pertenece a un grupo vulnerable reconocida así por la Organización de Naciones Unidas, y que por esta situación de incapacidad jurídica, en su caso, tiene una protección especial reconocida por medio de la patria potestad y de la tutela, ejercida ya sea por parte de sus padres o tutores, entre éstos el Estado.
4. Es necesaria una adición al artículo cuarto constitucional con el fin de incluir entre los derechos de la niñez el de acceso a la justicia especializada, bajo la base de que este derecho es universal para todos los niños incluyendo a los que han infringido la ley penal.

5. Es necesario reformar el artículo 18 constitucional con el fin de especificar lo referente a las instituciones jurídicas especializadas para la atención del menor infractor, así como los principios rectores que deben imperar y las edades de competencia.
6. Con base en las dos reformas constitucionales es necesario crear una legislación especial para menores infractores que no remita supletoriamente a normas procesales para adultos.
7. El interés superior del menor debe entenderse dentro del marco jurídico como un principio de equidad al derecho subjetivo del menor, en virtud de su función integradora de las normas legales. La regla de derecho reviste caracteres de generalidad e importa una justicia abstracta, el estandar jurídico, en este caso el interés supremo del menor, constituye una justicia más particularizada que encuentra su base en las valoraciones que a través de este principio han de ser aquilatadas para la aplicación de la ley.
8. Es importante considerar una reforma a la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud por lo que hace al ámbito de competencia en razón de las edades que abarca, (15 a 29 años) ampliando su competencia tanto a la niñez como a la juventud, en virtud de que contempla estas dos etapas de la vida. Por lo anterior, también debe quedar sin efecto el Acuerdo que crea el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia, incorporando las funciones de éste al Instituto Mexicano de la Juventud, modificando su nomenclatura por el de Instituto Mexicano de la Niñez y la Juventud para que sea una realidad la política nacional de la infancia por medio de las acciones sistemáticas de un organismo federal cuyos objetivos sean la atención especializada de la niñez por una parte, y de la juventud por otra.
9. Debe entenderse un sistema de prevención no penal como un derecho de la infancia, dentro de una política social que abarque familia, escuela, comunidad, medios de comunicación, religión y trabajo, en virtud de que todo ello es parte del derecho a la vida, entendido en su más amplio sentido, o sea, el derecho a tener un real proyecto de vida.
10. Las condiciones significativamente preocupantes que demandan una atención no penal de prevención social deben ser observadas con programas que den respuesta a los problemas de disfuncionabilidad

familiar, deserción escolar, adicciones, prostitución, explotación sexual infantil, niños en situación de calle, escasez de oportunidades de desarrollo y pérdida de valores, en virtud de que todas ellas constituyen factores favorecedores de infracciones a la ley penal, según datos obtenidos de los ingresos a las instituciones de menores infractores.

11. La existencia de un régimen que sólo atiende al menor infractor y no contempla las necesidades que tiene el niño que comete faltas administrativas o que se encuentra en estado de peligro constituye una notable omisión por parte del Estado que repercute tanto en los mismos niños como en quienes ejercen la patria potestad o la tutela, así como representa una grave violación a los derechos de la niñez en cuanto a que no se garantiza su derecho a la vida en su concepción más amplia.
12. Es necesario homologar criterios en torno al menor infractor, tomando como base el hecho de que en todos los casos referidos a éstos, se parte de la misma premisa: son personas en periodo de formación, menores de edad que infringen la ley penal, a las que no se debe punir sino aplicar un tratamiento educativo-correctivo, especializado.
13. Es necesaria una política general de atención al menor, en donde una categoría sea la del infractor, no aisladamente sino dentro de los derechos humanos de la infancia, con una atención específica a la calidad del menor, la tutela del incapaz, el interés supremo del niño y un sistema especial tutelar de protección integral garantizador de derechos, ya que éstos no son antagónicos sino complementarios.
14. El menor infractor debe ser reconocido no como inimputable sino como incapaz, por lo que atendiendo a ello, es sujeto a una medida de seguridad que la ley define como medida tutelar para el menor infractor, en el entendido de que es una persona que comete una conducta típica, antijurídica y culpable, o sea un delito, una infracción a la ley penal, pero que por su calidad de incapaz no debe ser sujeto a una pena.
15. El perfil de las autoridades que trabajan con menores infractores necesariamente debe de incluir sensibilidad y vocación, además de la especialización propia de la materia en cada una de las funciones que desarrolle, ya que en las 157 instituciones del país existe esta necesidad

real, para evitar la improvisación que repercute en planteamientos tales como la disminución de la edad penal, hecho que no puede sustentarse jurídica, técnica ni operativamente.

16. Es necesario sensibilizar al poder legislativo y a la sociedad en general en cuanto a la importancia sustraer al menor infractor del derecho penal siendo congruente con el espíritu de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prevé el establecimiento de instituciones especiales para menores infractores y con las consideraciones técnicas de las ciencias de la conducta y del Derecho, o sea, no ubicarlo dentro del ius puniendi sino en el ius corrigendi.
17. Un régimen tutelar para menores infractores y la observancia de las garantías del debido proceso son compatibles, por lo que es dable estructurar un sistema que responda a las características específicas de los menores de edad, a las formalidades del procedimiento y a la defensa social.
18. Es necesario proponer la responsabilidad condicionada para los menores que observen ciertos perfiles perfectamente definidos en la Ley, en beneficio del menor mismo, de la sociedad y del sistema de menores infractores en general.
19. Deben implementarse las instituciones jurídicas especiales que marca el artículo 18 constitucional en todos los ámbitos que involucra la conducta infractora del menor, tales como la prevención, la procuración, la administración, la ejecución y la reinserción.
20. Las medidas de tratamiento para menores infractores, deben sustentarse en un sistema tutelar especial que no implique aflicción, sino surja de la pedagogía correctiva, buscando la educación que permita el proceso de adaptación del menor, y la introyección de valores, a través de su participación y concientización.
21. Es necesario buscar medidas alternativas para la atención de los menores en conflicto con la ley penal, con base en una justicia restaurativa, con instancias como la mediación y la conciliación, evitando en lo posible la judicialización como lo marca la Convención sobre los Derechos del Niño.



22. Las tendencias actuales siguen dos caminos, el primero dirigido a armonizar los principios del sistema tutelar con el respeto a los derechos de la infancia, situación observada en las tres últimas legislaciones locales de la materia en donde se rescata un sistema tutelar garantizador de derechos, y el segundo dirigido a penalizar a los menores y endurecer el sistema, representado por el proyecto presentado por el Senado de la República y el proyecto del Ejecutivo Federal. En aquél concurren quienes trabajan directamente con el menor infractor, así como un gran número de especialistas, juristas, expertos y estudiosos mexicanos, en estos últimos confluyen representantes de la sociedad civil, políticos, y asesores extranjeros, así como organismos internacionales con diferentes interpretaciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, que no coinciden con el espíritu de la legislación nacional, no obstante que este ordenamiento prevé que en su aplicación se respetará la normatividad, la tradición y la cultura del Estado Parte.
23. La nueva concepción del Derecho de menores debe entenderse dentro de un marco que equilibre un sistema tutelar (de protección integral), con un régimen que garantice los derechos de la niñez, atendiendo a su calidad específica e interés superior.
24. Actualmente no existe un sistema nacional homogéneo en virtud de no contar con una legislación, personal ni instalaciones que permitan la óptima atención del menor infractor, existiendo una amplia diversidad en estos tres aspectos, no obstante que en toda la República Mexicana se cuenta con un sistema específico.

## FUENTES DE INVESTIGACIÓN

### BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ABBAGNANO, Incola, *Diccionario de Filosofía*, México, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, 1980.
- ACHARD, Pedro, *Curso de pedagogía correctiva. La educación de un niño difícil*, México, Secretaría de Gobernación, 1975.
- AGUAYO QUEZADA, Sergio., *México en Cifras. El almanaque mexicano*, México, Grijalbo, 2002.
- AGUILAR LÓPEZ, Miguel Ángel, *Reflexiones en torno de la justicia penal*, México, INCIJA Ediciones, Colección Reflexiones Jurídicas Vol. 3, 2003.
- ALCÁNTARA, Evangelina, *Menores con conducta antisocial*, México, Porrúa, 2001.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, Ma. Isabel y CALVO BLANCO, Elena (comp.), *Derechos del Niño*, España, McGraw Hill, 1998
- ARELLANO PENAGOS, Mario, *Crisis en la Infancia y la Adolescencia*, México, Confederación Nacional de Pediatría, 2000.
- AZAOLA, Elena, *La institución correccional en México. Una mirada extraviada*, México, Siglo XXI, 1990.
- BARROS LEAL, César, *Prisión: Crepúsculo de una era*, México, Porrúa, 2000.
- BEE, Helen L. y MITCHELL, Sandra K., *El desarrollo de la persona en todas las etapas de su vida*, 2ª ed., México, Harla, 1987.
- BENÍTEZ TREVIÑO, V. Humberto, *Filosofía y praxis de la procuración de justicia*, 2ª ed., México, Porrúa, 1994.
- BERISTAIN IPIÑA, Antonio, *Creencias y Convicciones en la Educación y Reeducción del Menor a la luz de la Constitución, las Naciones Unidas y la UNESCO*, México, Cuaderno del Boletín Jurídico N° 12 del Consejo de Menores, Secretaría de Gobernación, 1999.

- *Jóvenes Infractores en el Tercer Milenio*, México, Facultad de Derecho, Universidad de Guanajuato, 1996.
- BRAVO GONZÁLEZ, Agustín, *Compendio de Derecho Romano*, México, 1966.
- BUSTOS RODRÍGUEZ, María Beatriz, *Diccionario Jurídico Temático. Personas y Familia*, México, Oxford, Tomo 1, 2003
- CÁCERES NIETO, Enrique, *Lenguaje y derecho*, 2ª ed., México, Cámara de Diputados-LVIII Legislatura-UNAM, Colección "Nuestros derechos", 2001.
- CALLE, María Cristina, *Las tendencias antisociales del adolescente*, Serie "Opúsculos de derecho penal y criminología" N° 69, Córdoba, Argentina, 1998.
- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto y RUIZ DE SANTIAGO, Jaime, *La Nueva Dimensión de las Necesidades de Protección del Ser humano en el siglo XXI.*, San José, Costa Rica, Gossestra Internacional, 2001.
- CAPITANT, Henri, *Vocabulario Jurídico*, Buenos Aires, Argentina, Desalma, 1973.
- CARMONA CASTILLO Gerardo A., *La imputabilidad Penal*, 2ª. ed., México, Porrúa, 1999
- CARPINTERO BENÍTEZ, Francisco, *Historia del Derecho Natural*, México, Universidad Autónoma de México, 1999.
- CARRANCÁ Y RIVAS, Raúl y CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl, *Código penal anotado*, 7ª ed., México, Porrúa, 1978.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio, *Los derechos humanos y los menores infractores*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Fascículo N° 7, Los Derechos de la Personas Detenidas, 2003.
- CASTELLANOS TENA, Fernando, *Lineamientos elementales de derecho penal*, 17ª ed., México, Porrúa, 1982.
- CENICEROS, José Ángel, *Derecho Penal y Criminología*, México, Botas, 1954.
- COROMINAS, Joan, *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*, 3ª ed., Madrid, España, Gredos, 1976.

- CORONADO FRANCO, Fernando, *El sistema mexicano de justicia penal para menores y la doctrina de las Naciones Unidas para la protección integral del niño y de la niña*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1996.
- D'ANTONIO, Daniel Hugo (direc.), *Minoridad y Familia*, Argentina, Revista Interdisciplinaria sobre la problemática de la niñez-adolescencia y el grupo familiar, Delta editora, Números 1-8, 1996-1998
- *Derecho de Menores*, 3ª ed., Buenos Aires, Argentina, Astrea, 1986
- *El Menor ante el Delito*, 2ª ed., Buenos Aires, Argentina, Astrea, 1992.
- DÁVALOS, José, *Menores Trabajadores*, México, UNAM-Cámara de Diputados, 2001.
- DAVID, Pedro, *Globalización, prevención del delito y justicia penal*, Buenos Aires, Zavalia, 1999.
- DE PINA, Rafael, *Derecho Civil Mexicano*, México, Porrúa, 1981
- DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Código Federal de Procedimientos Penales Comentado*, 6ª ed., México, Porrúa, 2001.
- *Vademécum penal federal*, México, Indepac, 2002.
- DIEZ, Juan José, *Familia-escuela una relación vital*, España, Narcea, 1982
- ELBERT, Carlos Alberto, *Criminología Latinoamericana*, Buenos Aires, Argentina, Universidad, Primera parte, 1996.
- ESCALANTE DE LA HIDALGA, Francisco y LÓPEZ OROZCO, Rocío, *Comportamientos preocupantes en niños y adolescentes*, México, Asesor Pedagógico, 2000.
- ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Paris-México, Imprenta de la Vda. De Ch. Bouret, 1925, p.869
- FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Ana Cristina, et. al., *Justicia penal Juvenil Salvadoreña*, El Salvador, UNICEF-El Salvador, 2001.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, et. al., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, 5ª ed., México, UNAM-PGR, Serie A: Fuentes. b) Textos y Estudios Legislativos N° 59, 1994

- FLORES GÓMEZ GONZÁLEZ, Fernando, *Personas y Bienes en el Derecho Civil Mexicano*, México, Porrúa, 1995
- GARCÉS CAMACHO, Hortensia, *Análisis comparativo de legislaciones tutelares para menores infractores en la República Mexicana*, México, Porrúa, 1988.
- GARCÍA MENDEZ, Emilio y BELOFF, Mary (comps.), *Infancia, ley y democracia en América Latina*, Bogotá-Buenos Aires, Temis-Depalma, 2ª edición, 1998.
- *Infancia-Adolescencia*, Argentina, UNICEF-Fontamara.
- GARCÍA PABLOS DE MOLINA, Antonio, *Criminología. Una introducción a sus fundamentos teóricos para juristas*, Valencia,, 3ª. ed. Tirant lo blanch, 1996.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *El Artículo 18 Constitucional.*, México, UNAM, 1967.
- *La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Serie Doctrina Jurídica N° 71, 2001.
- *Derecho procesal penal*, 2ª ed., México, Porrúa, 1977.
- *El sistema penal mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- *Estudios Jurídicos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica N° 30, 2000.
- *Itinerario de la pena*, Argentina, Ed. Córdoba, Serie Opúsculos de Derecho penal y Criminología, N° 81, 1999.
- *Justicia Penal*, 2ª ed., México, Porrúa, 1998.
- *La prisión*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, Serie G, “Estudios doctrinales” N° 11, 1967.
- *Legislación Penitenciaria y correccional comentada*, México, Cárdenas, 1978.
- *Manual de Prisiones*, México, Porrúa, 1994.
- *Voto Concurrente Razonado, Opinión consultiva OC-17. Condición jurídica y derechos humanos del niño*, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Página electrónica

- GARCÍA, Dilcy Samantha, *Análisis Comparativo de las Normas sobre Justicia Penal en México y las Normas Internacionales que Regulan la Materia*, UNICEF, México, 2002.
- GARRIDO, Luis y CENICEROS, J. Ángel, *La delincuencia infantil en México*, 3ª ed., México, Botas, 1936.
- GIBBONS, Don C., *Delinquentes juveniles y Criminales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.
- GOMES DA COSTA, Antonio Carlos, *Pedagogía de la presencia. Introducción al trabajo socioeducativo junto a adolescentes en dificultades*, Buenos Aires, Argentina, Losada-UNICEF Argentina, 1995.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, *La lucha contra el delito*, Porrúa, México, 2000.
- GORDILLO ÁLVAREZ-VALDÉS, Ma. Victoria, *La orientación en el proceso educativo*, 3ª ed. Pamplona, España, Universidad de Navarra, 1979.
- HUBER OLEA, Francisco José, *Diccionario de Derecho Romano, Comparado con Derecho Mexicano y Canónico*, México, Porrúa, 2001.
- IBARROLA, Antonio De, *Derecho de familia*, México, 2ª ed., Porrúa, 1981.
- ISAACS, David, *La educación de las virtudes humanas*, México, Minos, 1995.
- ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga, *Derechos de las Víctimas y de los Ofendidos por el Delito*, México, UNAM- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2003.
- *El menor como sujeto del Derecho penal*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, serie G: Estudios Doctrinales, N° 126, 1990.
- JIMÉNEZ MARTÍNEZ, Javier, *Lineamientos Generales de la Teoría del Delito*, Colección Reflexiones Jurídicas Vol. 2., México, INCIJA Ediciones, 2003.
- KAWAGE DE QUINTANA, Alejandra, et al., *Diplomado en Orientación Familiar para Maestros, Módulo I.*, México, Enlace en la Comunidad Encuentro.
- KEMELMAJER DE CARLUCCI, Aída, *Justicia restaurativa. Posible propuesta para el delito cometido por personas menores de edad*, Argentina, Rubinzal-Culzoni editores, 2004.



- LOERA HERNÁNDEZ, Paulino, *Política Criminal y Prevención del Delito*, México, PGR, Revista Mexicana de Justicia, 6ª. Época, N° 2, 2002.
- MADDALENO, Matilde, et al (Editores), *La Salud del Adolescente y del Joven*, Washington, EE.UU. - Organización Panamericana de la Salud, 1995.
- MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín, *Teoría de las obligaciones*, 6ª ed. México, Porrúa, 1999.
- MARTÍNEZ DE NAVARRETE, Alonso, *Diccionario Jurídico Básico*, Buenos Aires, Argentina, Heliasta, 1995.
- MAURACH, Reinhart, *Tratado de derecho penal*, Barcelona, Ariel, Tomo II, 1962.
- MONCADA, Alberto, *Educación, aparcamiento de menores*, Madrid, España, Ediciones Dédalo.
- MONTERO DUHALT, Sara, *Derecho de Familia*, México, Porrúa, 1992.
- MORENO HERNÁNDEZ, Moisés, *La Ciencia Penal en el Umbral del Siglo XXI*, México, Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales-Jus Poenale, 2001.
- MUÑOZ CONDE, Francisco y HASSEMER, Winfried, *Introducción a la criminología*, Valencia, Tirant lo blanch, 2001.
- NAVARRETE, Emma Liliana., *Presencia de jóvenes en los mercados laborales*, México, Instituto Mexicano de la Juventud, Revista de estudios sobre juventud "Jóvenes". Nueva Época, año 4, N° 12, julio-diciembre, 2000.
- NEUMAN, Elías y BERISTAIN IPIÑA, Antonio, *Criminología y Dignidad Humana*, 2ª ed., Buenos Aires, Argentina, Desalma, 1991.
- PARRA BENÍTEZ, Jorge, *Manual de Derecho Civil. Personas, Familia y Derecho de Menores*, Colombia, Temis, 1997.
- PAVÓN VASCONCELOS, Francisco, *Imputabilidad e imputabilidad*, 4ª ed., México, Porrúa, 2000.
- PEÑALOZA, Pedro José, *Los desafíos de la Seguridad Pública en México. La seguridad Pública. Más allá de policías y ladrones*, en., México, PGR-UNAM, 2003.

- PÉREZ CONTRERAS, María Montserrat, *Derechos de los Padres y de los Hijos*, México, Cámara de Diputados. LVIII Legislatura, 2001.
- PINTO, Gimol, *Recepción de la Convención sobre los Derechos de la Niñez en el Sistema Normativo Mexicano*, México, UNICEF, 2000.
- PUENTE, Arturo, *Principios de Derecho*, México, Editorial Banca y Comercio, 3ª. ed.
- RENDÓN UGALDE, Carlos Efrén, *La Tutela*, México, Porrúa, 2001
- RIVERA, Sneide (comp.), *Pasado y presente de la justicia penal juvenil*, Barcelona, España, ASDI.
- RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, *Criminalidad de Menores*, 2ª ed., México, Porrúa, 1997.
- *Criminología*, México, Porrúa,
- *Victimología*, 3ª. ed., México, Porrúa, 1996.
- RUIZ FUNES, Mariano, *Criminalidad de los Menores*, México, Imprenta Universitaria, 1953.
- SAJÓN, Rafael, *Derecho de Menores*, Argentina, Abeledo-Perrot, 1995.
- SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, (Coordinador), *Política Criminal. La reducción del Estado nacional y las políticas trasnacionales de seguridad*, México, UNAM, 2003.
- SLLBER, Tomás J, MUNLST, Mabel M, et al., *Manual de Medicina de la Adolescencia*, Serie PALTEX para ejecutores de programas de la salud N° 20., Washington, EE.UU, Organización Panamericana de la Salud, 1992.
- SOLÍS QUIROGA, Héctor, *Justicia de Menores*, México, Porrúa, 1986.
- TENORIO ADAME, Antonio, *Juventud y Violencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- TERRADILLOS Basoco, Juan, *La Culpabilidad*, México, Indepac, 2002.
- TIFFER, Carlos, *Justicia Juvenil, Instrumentos internacionales de Naciones Unidas y la experiencia de Costa Rica*, México, UNICEF, 2001.

URRA PORTILLO, Javier, *Violencia. Memoria amarga*, México-España, Siglo XXI, 1997.

VENTURA SILVA, Sabino, *Derecho Romano. Curso de Derecho privado*, México, 15° ed., Porrúa, 1998

VILLANUEVA CASTILLEJA, Ruth, *La Mujer Delincuente ante una Alternativa educativa*, México, Delma, 2000.

— *Tratamiento Especial para Menores Infractores*, México, IMPIP-Delma, 2001.

— *Compilación jurídica del menor infractor en México*, México, Consejo de Menores, SG, Serie Antologías, Vol. III y IV, 1998.

VIZCARRA DÁVALOS, José, *Teoría general del proceso*, México, Porrúa, 2003.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Circunvención o abuso de menores e incapaces*, Argentina, Ediar, 1996.

— *Sistemas penales y derechos humanos en América Latina. Informe final*, Argentina, Depalma, 1986.

## PUBLICACIONES INSTITUCIONALES

Academia Mexicana de Ciencias Penales. *Criminalia*. Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, México, Porrúa, Año LXVII, N° 3, septiembre-diciembre, 2001.

— *Criminalia*. Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, “Trabajos del Dr. Roberto Solís Quiroga”, México, Botas, Año XXXVII, N° 4, abril, 1971.

— *Criminalia*. Órgano de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, México, Porrúa, Año LXVIII, N° 3, septiembre-diciembre, 2002

Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud. *Jóvenes Mexicanos del siglo XXI. Encuesta nacional de Juventud 2000*, México, Instituto Mexicano de la Juventud, 2002.

- *Revista de estudios sobre la juventud "Jóvenes"*. México, Instituto Mexicano de la Juventud, Números 10, 11 y 12, enero-diciembre 2000.

Centro Internacional para la Prevención del Delito. *Digesto de prevención del delito II*. Canadá, Internacional para la Prevención del Delito-American Psychological Association, 1999.

Comisión de Equidad y Género, LVIII Legislatura (Comp.). *Foro en contra de la explotación sexual comercial infantil*, México, Senado de la República, 2002.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Memoria de las primeras y segundas jornadas nacionales sobre víctimas del delito y derechos humanos*, México, CNDH, 2003.

- *Los menores ante el sistema de justicia. Documentos de análisis y propuesta*, México, CNDH, 1995.

- *Propuesta para el rescate de los derechos humanos de los menores infractores en México*, México, CNDH, 1993

Comité del Anfitrión del Congreso. *Informe del Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de Menores con fines Comerciales, Parte I*, Estocolmo, Suecia, Offsentcentral, 1996.

*Conferencia Internacional de Lucha contra la Pornografía Infantil en la Internet*. ONU

Consejo de Menores. *Análisis de la legislación nacional en materia de justicia de menores infractores*, México, SSP-INCIJA, 2001.

- *Consideraciones en torno a la problemática de farmacodependencia en menores infractores*, México, Consejo de Menores-SSP, 2002.

- *Cuaderno del Boletín Jurídico* N° 27, México, Secretaría de Gobernación, 2001.

- *Cuaderno del Boletín Jurídico, No. 29. La Mediación en el Derecho Penal enfocada en el procedimiento del Consejo de Menores*” noviembre-diciembre, México, SSP, 2001

- *Cuaderno del Boletín No.32, Servicio Civil de Carrera en el Consejo de Menores, mayo -junio*, México, Consejo de Menores-SSP, 2002

- *Memoria del Congreso Nacional en Materia de Menores Infractores*, México, Consejo de Menores -Secretaría de Gobernación, 1997.
  - *Memoria del Curso de Actualización en Materia de Impartición de Justicia de Menores Infractores*, México, Consejo de Menores-SG-Academia Mexicana de Ciencias Penales, 1997.
  - *Memoria del Seminario Internacional. Política de Justicia en Menores Infractores*, México, Consejo de Menores-Secretaría de Gobernación, 1998.
  - *Memoria junio 1996 – mayo 1997*, México, Consejo de Menores-Secretaría de Gobernación, 1997.
  - *Memoria junio 1997 – mayo 1998*, México, Consejo de Menores-Secretaría de Gobernación, 1998.
  - *Memoria junio 1998 – mayo 1999*, México, Consejo de Menores -Secretaría de Gobernación, 1999.
  - *Memoria junio 1999 – mayo 2000*, México, Consejo de Menores -Secretaría de Gobernación, 2000.
  - *Memoria junio 2000 – mayo 2001*, México, Consejo de Menores -Secretaría de Seguridad Pública, 2001.
  - *Memoria junio 2001 – mayo 2002*, México, Consejo de Menores-Secretaría de Seguridad Pública, 2002.
  - *Registro Nacional de Menores Infractores*, México, Consejo de Menores-SSP, 2002.
  - *Relación de las menores infractoras con adultos en la comisión de delitos*, México, Consejo de Menores-SSP, 2001.
  - *Violencia Familiar y menores infractores. Un modelo de detección*, México, Consejo de Menores SG - INACIPE, 1999.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. *Derechos de la Niñez*, México, UNAM, serie G: Estudios Doctrinales N° 126, 1990.
- *La ciencia del Derecho durante el siglo XX*, México, UNAM, serie G Estudios Doctrinales, N° 198, 1998.

- *Memoria del Coloquio Multidisciplinario sobre Menores Diagnóstico y Propuestas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, serie L Cuadernos del Instituto e) Varios N° 1, 1996.

Instituto Nacional de Ciencias Penales. *Intercriminis. Revista de ciencias penales*, México, INACIPE-PGR, Segunda época N° 4, octubre-diciembre, 2002.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 95*, México, INEGI, 1996.

- *XII Censo General de Población y vivienda 2000. Tabuladores Básicos y por entidad federativa. Bases de datos y tabulados de la muestra censal*, México, INEGI, 2002.

Instituto Tutelar para Menores Infractores de Estado de Guanajuato (Compilación). *Memoria del Seminario Internacional Orientaciones Legislativas de la Justicia de Menores en Conflicto con la Ley Penal*, México, Coordinación General de Comunicación Social del estado de Guanajuato, 2000.

ONU. *Informe del I Congreso Mundial Contra la Explotación Sexual de Menores con Fines Comerciales*, Estocolmo, ONU, 1997.

Red por los derechos de la infancia en México. *Infancia Mexicana. Compromisos por cumplir*, México, El Caracol, 2002.

UNICEF. *Aprovecharse del abuso. Una Investigación sobre la explotación sexual de nuestros niños y niñas*, Nueva York, UNICEF, 2001.

- *Boletín Jurídico, Tomo IV, N° 5*, México, UNICEF, 2000.

- *Derechos del niño. Conferencia de la Haya, Derecho internacional humanitario, Consejo de Europa, Unión Europea, OEA y Organización para la Unidad Africana*, México, UNICEF/McGraw Hill/Interamericana de España, España, 1998.



## PUBLICACIONES ELECTRÓNICAS

- ALONSO, Carlos Javier. *La trascendencia de los valores humanos*,  
<http://www.ecojoven.com/dos/08/virtudes.html>
- ESPÍNDOLA, Ernesto y León, Arturo. *La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario para la agenda regional*, Revista Iberoamericana de Educación, N° 30 Educación y Conocimiento: Una nueva Mirada, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), División de Desarrollo Social de la CEPAL,  
<http://www.campus-oei.org/revista/rie30a02.htm#2>.
- GUISA Cruz, Víctor M. *Adicciones en la Adolescencia*, Centros de Integración Juvenil  
<http://www.intermedik.com/pediatriaqro/adicciones1/adiccionesenlaadolescencia>.
- HERRERA Santí, Patricia María. *La familia funcional y disfuncional, un indicador de salud*, Rev. Cubana Med gen Integr 1997.  
[http://www.infomed.sld.cu/revistas/mgi/vol13\\_6\\_97/mgi13697.htm](http://www.infomed.sld.cu/revistas/mgi/vol13_6_97/mgi13697.htm)
- KOFI ANNAN, *Ciudades más seguras para una democracia más efectiva*, ONU,  
<http://www.un.org/spanish/aboutun/sg/index.shtml>
- MEJÍA, Marco Raúl. *La Deserción Escolar y las Trampas de las Explicaciones Globales. Una lectura desde la Expedición Pedagógica Nacional*,  
<http://www.funrestrepobarco.org.co/Espa%F1ol/Bitacora/desercion%20escolar>.
- YARCE, Jorge. *Qué son los principios los valores y las virtudes*,  
[http://www.pucpr.edu/educontinua/liderazgo/documentos\\_word/WEB/II/7.HTM](http://www.pucpr.edu/educontinua/liderazgo/documentos_word/WEB/II/7.HTM)
- Bibliomed Holdings. *Alcohol en los niños, fórmula explosiva*, Copyright 2000-2002 Bibliomed Holdings LLC,  
<http://www.buenasalud.com/lib/ShowDoc.cfm?LibDocID=3658&ReturnCatID=22>
- Cámara de Diputados. Diario de debates sobre la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes *Página electrónica del Poder Legislativo Federal, LVII legislatura México 2003*, <http://www.diputados.gob.mx/servddd/>
- Diario de los Debates, Año III, No.36 Primer Periodo de Sesiones Ordinarias,  
<http://www.cddhcu.gob.mx/servddd/debates/1po3ano/d15dic99>.

— *Poder Legislativo Federal*. Reformas a la Constitución, Artículo 18. México. 2003, <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe N°3/87, Caso 9647. Estados Unidos*, Organización de Estados Americanos, 2004, <http://www.cidh.oas.org/annualrep/86.87sp/EstadosUnidos9647a.htm>

Ejecutivo Federal. *Iniciativa de reforma al sistema de seguridad pública y justicia penal, México*, 2004, [http://www.presidencia.gob.mx/docs/reformas\\_ssp.pdf](http://www.presidencia.gob.mx/docs/reformas_ssp.pdf), [http://www.presidencia.gob.mx/docs/reformaslegal\\_ssp.pdf](http://www.presidencia.gob.mx/docs/reformaslegal_ssp.pdf)

Instituto de la Familia A. C., México, 2004, <http://www.ifac.com.mx/page2.html>

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2000*, México, INEGI, 2002. <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=119>

ONU, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. Comité de los Derechos del Niño. *Folleto informativo N° 10 (Rev.1), Los derechos del niño*. Ginebra, Suiza, 2003, [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs10rev1\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs10rev1_sp.htm).

Secretaría de Relaciones Exteriores. *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de Niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (depositario: ONU)*, NY 25 de mayo de 2000 y ratificada por México 15 de abril de 2002, <http://tratados.ser.gob.mmx/busquedaIndice.htm>

UNICEF. *Boletín N° 5, octubre 2002*, Sesión Especial de la ONU en Favor de la Infancia, UNICEF, ONU, 2003, [http://www.unicef.org/spanish/specialsession/docs\\_new/documents/newsletter-no5-sp.pdf](http://www.unicef.org/spanish/specialsession/docs_new/documents/newsletter-no5-sp.pdf)

## LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD

*Código Civil Federal, México.*

*Código Familiar de Zacatecas.*

*Código Familiar para el Estado de Hidalgo.*

*Código Federal de Procedimientos Penales, México.*

*Código Penal Federal, México*

*Conclusiones del Sexto Congreso de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, ONU, 1980*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, OEA.*

*Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, OEA*

*Convención sobre los Derechos Del Niño, ONU*

*Declaración de Caracas, ONU*

*Declaración de Estocolmo contra la Explotación Sexual Infantil con Fines Comerciales, ONU.*

*Declaración de los Derechos del Niño, ONU.*

*Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño, OEA.*

*Declaración Universal de los Derechos Humano, ONU.*

*Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad), ONU.*

*Documentos Básicos 38ª ed. Ginebra, OMS 1990, Organización Mundial de la Salud.*

*Ley 392 Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud, Nicaragua.*

*Ley del Consejo Tutelar para Menores Infractores del Estado de Morelos.*

*Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.*

*Ley Federal del Trabajo, México.*

*Ley General de Educación, México.*

*Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.*

*Ley para el Tratamiento y Protección de los Menores Infractores del Estado de Yucatán.*

*Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, México.*

*Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal.*

*Ley Tutelar para Menores Infractores del Estado de Hidalgo.*

*Norma Oficial Mexicana NOM-008-SSA2-1993. Sobre Control de la Nutrición, Crecimiento y Desarrollo del Niño y Adolescente.*

*Norma Oficial Mexicana NOM-028-SSA2-1999, Para la Prevención, Tratamiento y Control de las Adicciones.*

*Opinión Consultiva OC 16/99 El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el marco de las Garantías del Debido Proceso Legal, CIDH.*

*Opinión Consultiva OC 18/03, Condición Jurídica y Derechos Humanos de los Migrantes Indocumentados, CIDH.*

*Opinión Consultiva OC-17/2002 Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño Corte Interamericana de Derechos Humanos, CIDH.*

*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ONU.*

*Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. ONU.*

*Programa de acción: Programa de atención a la salud de la adolescencia, Subsecretaría de Prevención y Protección de la Salud, SSA, 2002.*

*Programa Promoción y Protección de los Derechos del Niño. Resolución A/C.3/55, ONU*

*Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, OEA.*

*Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en Pornografía, ONU.*

*Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ONU.*

*Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, ONU.*

*Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, (Reglas de Beijing), ONU.*

*Un Mundo Apropiado para los Niños, ONU.*