

Régimen de menores de edad que infringen la ley penal

*Ruth L. Villanueva Castilleja**

EN MÉXICO, con anterioridad al establecimiento de los tribunales especializados para menores de edad, se aplicó el sistema penal para adultos, con sanciones reducidas, únicamente separados en su internamiento, pero dentro del mismo centro para adultos.

El primer tribunal de justicia para menores de edad que infringen la ley penal, surgió en San Luis Potosí en 1923. En este nuevo sistema, a partir del establecimiento de estos tribunales especializados, los menores fueron atendidos de manera diferenciada a los adultos.

Cambio importante también, fue el logrado gracias a la sensibilidad del licenciado Primo Villa Michel quien llevó a cabo las adecuaciones necesarias para lograr un internado de excelencia, obra que fue inaugurada en 1928. En esta época la tendencia para la atención a esta población fue la de una verdadera orientación y especialización, así se contaba ya con un Tribunal Especializado para Menores que inició sus funciones el 10 de diciembre de 1926 con una fundamentación sobre el criterio de buscar la reintegración a la sociedad del menor de edad, por medio de un sistema correctivo, por medio de la educación.

Bajo este criterio el doctor alemán Rudolf Aladar Metall, escribió en la Revista de Jurisprudencia Comparativa de Viena a propósito de la ley específica de la materia,

la nueva Ley hecha a base de los decretos del 16 de enero de 1926 y del 3 de enero de 1928 y bajo la influencia decisiva del Lic. Primo Villa Michel como experto, contiene gran cantidad de detalles valiosos y sugestivos para nosotros, principiando por el concepto de que la lucha contra la criminalidad de la infancia desvalida debe efectuarse por medio de medidas preventivas y del ejercicio de una influencia educativa sobre los infractores de la ley... Del contenido de esta norma se demuestra que en lo sucesivo ningún interesado que se ocupe de la previsión de la delincuencia infantil podrá hacer a un lado el nuevo ejercicio mexicano.

* Miembro de número de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, tercera visitadora general de la CNDH.

Como era de esperarse este sello fue fundamental para el cambio, así se vivió, por ejemplo, en la nueva Casa de Orientación para Mujeres, en donde las actividades laborales recreativas, deportivas, artísticas, culturales y educativas en general, se privilegiaron.¹ Por ejemplo, es digno de señalar que en virtud de que en el establecimiento se contaba con diversas canchas deportivas y alberca (practicando una hora diaria de natación), las alumnas tomaban clases y realizaban diversos deportes y competían con otros planteles, ya sea en la misma institución o fuera de ella.

El 10 de agosto de 1974 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales, normatividad que dio un gran giro y fundamentación jurídica a la atención especializada para los menores de edad que infringían la ley penal, señalando en su exposición de motivos que

...se propone la sustitución de los actuales Tribunales para Menores que han cumplido con dignidad la tarea para la que fueron creados, conforme a sus posibilidades, por el Consejo Tutelar para Menores... El Consejo ha de promover la readaptación social del menor... A la parte orgánica sigue la porción procesal también cuidadosamente reelaborada en relación con las vigentes normas sobre Tribunales para Menores, a este respecto es debido informar que se ha diseñado un procedimiento breve y expedito... Conviene poner énfasis sobre la preocupación evidente a todo lo largo del proyecto que se contiene en esta iniciativa de rodear de justas y adecuadas garantías el procedimiento sobre menores infractores... Hay pues, en esta Ley, de manera consecuente con las preocupaciones justas, legítimas, jurídicas mexicanas todo un sistema, toda una red de garantías destinadas

¹ “Se imparten a las alumnas clases de baile regional, canto, música, arte teatral y declamación, se organizan conjuntos artísticos para festivales, no sólo del propio establecimiento, sino para el exterior, particularmente instituciones oficiales. Con mucha frecuencia, las menores llevan su representación artística a funciones teatrales de importancia como el Palacio de Bellas Artes organizadas éstas generalmente por alguno de los departamentos de Gobierno. Por otra parte, las alumnas asisten una vez por semana al cine Coyoacán a recitales poéticos, fiestas teatrales o conferencias en distintos teatros de la ciudad. Además, algunos conjuntos oficiales o particulares, como compañías de títeres, canciones, grupos de baile etcétera, vienen de vez en cuando a dar funciones en el teatro del plantel”. Farfán Cano, Isabel y Elizon, Hortensia, *Los fines sociales de la casa habitación para mujeres*, México, Talleres Gráficos de la Penitenciaría del Distrito Federal, 1937, p. 56.

a hacer de este procedimiento no un trámite inquisitivo, sino un luminoso procedimiento claro, humanista y seguro.²

Bajo este esquema, surgieron los llamados “hogares colectivos”, que funcionaron de conformidad con la norma establecida en su momento, sobre todo para la atención de quienes se encontraban bajo los supuestos que la ley señalaba en su artículo 2o.

En esas instituciones, el trabajo técnico y asistencial fue fundamental para la atención de esta población, hacia la cual existe una obligación de atender, tal y como se ha señalado también así por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del *caso Villagrán Morales y otros (de los niños de la calle)*, en donde se señala la obligación del Estado para con su niñez, asignatura que hoy en día se encuentra pendiente de atender, observándose el problema acrecentado.³

Posteriormente, en el Código Penal de 1931, se incluyen de igual forma el tema de los menores de edad, con este enfoque y atención especializada.

Es importante precisar que estos cambios se dieron como parte de una transformación de las últimas décadas del siglo XIX, cuando en Estados Unidos de América se planteó un movimiento conocido como “Los salvadores del niño”, en donde se observaron demandas específicas respecto de los menores de edad, tales como sustraerlos de la justicia penal de adultos, establecimientos de tribunales especializados, extender acciones para los niños que se encontraran en situación de riesgo o abandono social y crear lugares diferenciados para los niños privados de la libertad. Como respuesta a este movimiento, se creó en Chicago el primer tribunal para menores en 1899, surgiendo un derecho especializado para menores de edad que infringían la ley penal.

² García Ramírez, Sergio, *Exposición sobre el proyecto de Ley de los Consejos Tutelares*. México, 1973.

³ “146. La Corte no puede dejar de señalar la especial gravedad que reviste el presente caso por tratarse las víctimas de jóvenes, tres de ellos niños y por el hecho de que la conducta estatal no solamente viola la expresa disposición del artículo cuarto 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”. *Caso Villagrán Morales y otros (de los niños de la calle)*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 19 de noviembre de 1999.

Desde 1924 se cuenta con un antecedente internacional importante sobre los derechos de la infancia en la Declaración sobre los Derechos del Niño de Ginebra. Éste es el primer instrumento jurídico internacional específico en la materia proclamado por la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU).

Dicha Declaración surgió a raíz de las condiciones en las que se encontraban los niños que habían sido víctimas de la Primera Guerra Mundial.

Surge después de la Segunda Guerra Mundial una nueva Declaración de los Derechos del Niño,⁴ proclamada igualmente por la ONU, reconociéndose los principios sustantivos:

- Interés superior del niño.
- Protección.
- Especificidad.

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵ (conocida como Pacto de San José), se señala en el artículo 19 que “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que por su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.

En 1974, partiendo de estas bases, en México se continúa la consolidación de un sistema especializado, protector y respetuoso de los derechos de la niñez, que incluía normatividad, instituciones y personal, surgiendo una gran reforma al publicarse la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales, la cual permitió en toda la República mexicana la confirmación posteriormente de este sistema especializado, dentro del cual se privilegiaban los principios sustantivos señalados.

El 20 de noviembre de 1989 es aprobada finalmente la Convención sobre los Derechos del Niño⁶ por la ONU, razón por la cual en ese día se le reconoce como el día internacional del niño.

México ratificó el 21 de septiembre de 1990 este instrumento, por lo que de conformidad con nuestro sistema de justicia adquiere carácter vinculante, siendo ley suprema para nuestro país.

⁴ Aprobada por la Asamblea General de Organización de las Naciones Unidas, en 1959.

⁵ Adoptada el 22 de noviembre de 1969.

⁶ Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 44/25.

La Convención contiene un preámbulo y 54 artículos, los cuales incluyen las diferentes características y condiciones de la niñez en el mundo, incorporando por ello un derecho especializado, en donde se rescata de manera prioritaria la conceptualización de este grupo de población en su artículo 1o., que señala: “Es niño toda persona hasta los 18 años de edad, salvo que en el estado parte haya adquirido la minoría de edad” y de igual manera se reafirma los principios sustantivos incorporados previamente.

En los artículos 37 y 40 de esta Convención se establecen las bases para la atención de los menores de edad que infringen la ley penal, en donde se señalan entre otros puntos, que

todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y 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, al 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.

Así como que “los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicas para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o quienes se acuse o declare culpables de haber infringido las leyes penales”.

Complementariamente surgieron otros instrumentos como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores;⁷ las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad;⁸ y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil.⁹

Consecuencia de lo anterior, en México se llevó a cabo otra reforma con la publicación de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, de 1990, la cual surge de conformidad con los criterios de la

⁷ Adoptadas por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 40/33, del 29 de noviembre de 1985.

⁸ Adoptadas por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 45/113, del 14 de diciembre de 1990.

⁹ Adoptadas y proclamadas por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 45/112, del 14 de diciembre de 1990.

Convención y de los instrumentos ya señalados, con el fin de cumplir con los compromisos derivados de la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño.

Así, esta nueva Ley derogó la de 1974 y dio pauta también a cambios en toda la República mexicana, reforzándose en cada entidad federativa el sistema especializado que incluía personal, legislación e infraestructura.

La conformación de un sistema integral se llevó a cabo, pudiéndose observar de manera puntual, la atención a los subsistemas de prevención, procuración y administración de justicia, ejecución de las medidas y seguimiento, con base en los criterios de la ONU, con aciertos y desaciertos y con objetivos no cristalizados en muchas ocasiones.

El 31 de diciembre de 1994 se publica 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 las bases jurídicas de la nueva política nacional en materia de seguridad pública; después, el 11 de diciembre de 1995 se publica la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, incluyéndose en esta Ley a los menores de edad que infringen la ley penal como parte de este sistema, mismo que se integró por primera vez dentro del ámbito de la seguridad pública. Por lo que su inclusión, posteriormente, en la conformación de la nueva Secretaría de Seguridad Pública en el 2000, fue inminente.

El nuevo concepto de seguridad pública se concibió, como la responsabilidad del gobierno en relación con:

- La prevención de los delitos.
- La prevención de conductas infractoras de menores de edad.
- La persecución y sanción de las infracciones cometidas por los menores de edad.
- La persecución y sanción de los delitos.
- La readaptación y reinserción social del delincuente y del menor infractor.

Esta ley fue derogada en el 2009, por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, conservando únicamente dos referencias en cuanto al llamado sistema de justicia para adolescentes; no obstante, la dependencia administrativa de todas las instituciones para

menores de edad que infringen la ley penal, quedó inmersa dentro de esta legislación, como parte del sistema de seguridad pública.

Por otra parte, el artículo 4o. constitucional, de igual forma fue reformado en el 2000, señalándose de manera puntual el principio “del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos”, así como que “este principio deberá guiar al diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”.

Como consecuencia a esta reforma constitucional, se expide en el mismo año, la Ley reglamentaria respectiva sobre la protección de los derechos de los niñas, niños y adolescentes, incluyéndose un apartado sobre el derecho al debido proceso en caso de infracción a la ley penal, posteriormente este artículo tuvo una nueva modificación en el 2011.

Después surgió la reforma al artículo 18 constitucional, misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 12 de diciembre de 2005, en ésta se puntualizaron diversos aspectos, tales como:

- Creación de un sistema integral de justicia para personas entre 12 y 18 años, a quienes se les atribuya la realización de una conducta tipificada como delito.
- Rehabilitación y asistencia para menores de 12 años.
- Creación de instituciones, tribunales y autoridades especializadas.
- Imposición de medidas de orientación, protección y tratamiento.
- Principios de interés superior del niño, protección y especificidad.
- Finalidad de reintegración social y familiar, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades.
- Formas alternativas de justicia.
- Garantía del debido proceso legal.
- Independencia entre las autoridades que efectúan la remisión y las que imponen la medida.
- Tratamiento interno como última ratio, por el tiempo más breve que procesa y únicamente aplicable a mayores de 14 años por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

En los artículos transitorios se señaló un plazo de seis meses para las entidades federativas y el Distrito Federal, para crear las leyes, instituciones y órganos requeridos, término que no fue respetado. Para el caso de la federación tuvo que llevarse a cabo una reforma en el 2009 al artículo segundo transitorio, para incluirla y que se legislara ante la laguna jurídica presentada, al no señalársele expresamente; adicionándose además un artículo tercero transitorio, dando un año para la expedición de la legislación federal y la implementación del sistema mencionado.

En el 2012, se publica la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, incluyendo en su artículo primero transitorio su entrada en vigor a los dos años de su publicación, término que tampoco fue respetado, reformándose en el 2014 para armonizarlo con la entrada en vigor del nuevo sistema penal, señalándose expresamente su aplicación

una vez que haya entrado en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales en la Federación, en todas las Entidades Federativas y del Distrito Federal, en los términos previstos en la declaratoria a que hace referencia el Artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 2014, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.

Posteriormente, en el 2015, al reformarse el artículo 73 constitucional, esta ley es abrogada.¹⁰

Actualmente y en virtud de una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las entidades federativas y el Distrito Federal, conocen, tanto de los asuntos del fuero común, como del fuero federal, en tanto no se cuente con la legislación nacional correspondiente.

En 2014 se publica la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, con un capítulo sobre el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso, señalándose que “la legislación en materia

¹⁰ “El Congreso de la Unión dentro de los 180 días naturales siguientes a la publicación de este Decreto en el *Diario Oficial de la Federación*, deberá expedir la legislación nacional en materia de justicia para adolescentes, previendo las disposiciones transitorias necesarias para diferenciar el inicio de su vigencia, en función de la etapa del proceso de implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio en que se encuentren. En razón de lo anterior, se abroga la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 2012”.

de justicia integral para adolescentes en conflicto con la ley penal, determinará el procedimiento y las medidas que correspondan a quienes se les atribuya la comisión o participación de un hecho que la ley señale como delito mientras era adolescente”. En esta redacción sigue respetándose la división en cuanto a un sistema de justicia integral especializado y no un sistema penal, como se ha dado llamar “modalizado”.

De igual manera existe un *corpus juris* que incluye también las decisiones adoptadas por el Comité de los Derechos del Niño de las ONU en cumplimiento de su mandato, como la Observación general núm. 10 sobre los derechos del niño en la justicia de menores (2007).

Tal perspectiva representa un avance significativo que evidencia no sólo la existencia de un marco jurídico común en el derecho internacional de los derechos humanos aplicables en materia de niñez, sino también la interdependencia que existe en el ámbito internacional entre los distintos sistemas internacionales de protección de los derechos humanos de los niños.

Posteriormente, en el 2015, se reforma nuevamente el artículo 18 constitucional para señalar la finalidad del sistema en “la reinserción y reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades”, eliminando la rehabilitación para los menores de 12 años, considerando únicamente la posibilidad de ser sujetos de asistencia social. De igual forma, en cuanto al internamiento, se elimina la consideración de la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

Hoy en día, en México se cuenta con 32 legislaciones que atienden estas disposiciones con un gran mosaico de interpretaciones en los diversos temas señalados, sobre la base a lo establecido, tanto en el artículo 4o. como en el 18 constitucional.

También existe la jurisprudencia internacional y nacional, así como las Opiniones consultivas por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y un sistema de atención para privilegiar el respeto por los derechos humanos de la niñez, en donde la participación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México ha sido muy importante, pudiéndose observar en su último Informe especial sobre los centros de tratamiento interno para adolescentes que infringen las leyes penales, publicado en el 2015, datos significativos, entre los que destacan los siguientes:

Población de 4,448 varones y 286 mujeres en internamiento.

- 2,893 se encuentran cumpliendo una medida de tratamiento.
- 1,841 están sujetos a procedimiento.
- 4,438 se encuentran internados por delito del fuero común.
- 296 menores de edad están internos por delito de fuero federal.

Todo lo anterior, sobre una capacidad instalada de 8,728 espacios.

En ese mismo año, se reforma el artículo 73, en su fracción XXI, inciso *c*, relativo a las facultades del Congreso, señalándose ésta para expedir “la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismo alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común”, lo que conlleva a la realización de una serie de trabajos que se encuentran hoy en día elaborándose para poder llevar a cabo la consolidación de un sistema que a más de 10 años de la reforma constitucional, no refleja mejoría alguna, sino una desarticulación como sistema integral que debiera conformarse, acatando lo ordenado por el artículo 18 de la carta magna, la Convención sobre los Derechos del Niño y los estándares internacionales.

De lo anterior, se desprende que hoy en día el sistema integral señalado es una asignatura pendiente, por lo cual es necesario procurar la especialización que se exige en este mismo numeral, tanto para los tribunales como para las autoridades y las instituciones en derechos de la niñez y en todos los temas que permitan alcanzar el desarrollo armónico y pleno de esta población que de manera especial requiere ser visibilizada, como ya se ha señalado y bajo el entendido que a la fecha se continúan los trabajos legislativos para conformar la legislación que permita la mejor atención para esta población.