

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES, PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL

CÁMARA DE ORIGEN: CÁMARA DE SENADORES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

MÉXICO, D. F. A 18 DE NOVIEMBRE DE 1991

INICIATIVA DEL EJECUTIVO

La prevención de los delitos y el adecuado tratamiento a quienes delinquen, son tareas prioritarias del Estado en atención al interés general y por la afectación a la colectividad. Cuando se trata de menores infractores, la prevención social cobra una mayor importancia en virtud de que en este nivel existen posibilidades de corregir a tiempo conductas antisociales, que más tarde pueden alcanzar altos niveles de gravedad.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, establece que el respeto a las garantías individuales y la satisfacción de los derechos sociales y políticos son condiciones necesarias para el ejercicio pleno de la soberanía, así como que la confianza en el orden jurídico y la certeza en la honesta impartición de la justicia, conforman el ambiente propicio para la manifestación cabal de la actividad democrática.

Igualmente, se establece en el propio Plan, que deben asegurársele a la juventud amplias oportunidades de educación y de capacitación para el trabajo y que a los niños debe proporcionárseles el trato humano que merecen.

El artículo 18 de nuestra carta fundamental se ocupa del sistema para los menores infractores, al prever que la Federación y los estados establecerían instituciones destinadas al tratamiento de éstos.

En dicha materia se han expedido la Ley sobre Previsión Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal, la Ley Orgánica y Normas de Procedimiento de los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxilia-

res en el Distrito y Territorios Federales, y la vigente Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 21 de junio de 1928, 26 de junio de 1941 y 2 de agosto de 1974, respectivamente.

Desde entonces, adicionalmente, se han adoptado diversas medidas jurídicas en la materia. No obstante, la evolución de la sociedad ha hecho que sean nuevos los factores que provocan las conductas antisociales de los menores lo que hace indispensable la modernización, tanto de los ordenamientos jurídicos en la materia como de los respectivos medios para la readaptación.

Durante mi gobierno se han dictado medidas de atención a los menores, entre las que se pueden contar, fundamentalmente, las instrucciones giradas a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para que los servidores públicos de esa dependencia intervengan de inmediato cuando menores e incapacitados estén relacionados en alguna averiguación previa y se les origine una situación de conflicto, daño o peligro, previéndose que se les proporcione la atención y cuidados necesarios.

Asimismo, el alto crecimiento del número de investigaciones relacionadas con menores, ha motivado la creación de agencias del Ministerio Pública para la atención de asuntos relacionados con menores de edad, con la finalidad específica de lograr y otorgar un trato más humanitario y una atención pronta y expedita a los incapaces infractores o víctimas de delitos.

Sin embargo, resulta necesaria la expedición de una nueva ley que regule la función del Estado en la protección de los derechos de los menores, así como en la adaptación social de aquellos cuya conducta se encuentra tipificada por las leyes penales, ya que si bien la ley vigente abrió un nuevo curso a la acción del propio Estado en la atención a los menores infractores, es imperativa la modernización y adecuación de las instituciones en la materia, acorde con los propósitos mencionados.

La aprobación a nivel internacional de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Nueva Justicia de Menores (Reglas de Beijing), las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad) y la Adopción por México de la Convención Sobre los Derechos del Niño, cuyo decreto de promulgación fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de enero de 1991, dan sustento y dirección a la iniciativa de Ley para el Tratamiento de Menores

Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, que ahora someto a la consideración de ese H. Congreso de la Unión.

La Ley que se propone cumple con los compromisos que el gobierno de México ha asumido en los foros internacionales 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 de edad la calidad de sujetos de derecho, abandonando paternalismos infructuosos, buscando tanto la adaptación social de éstos como la protección de sus derechos, con irrestricto respeto a los derechos humanos consagrados en nuestra carta fundamental y en los tratados y convenios internacionales suscritos por nuestro país.

Asimismo, se promueve, con respeto a la competencia de los tribunales o consejos tutelares de cada entidad federativa, el procedimiento para que éstos puedan conocer de las conductas tipificadas por las leyes penales federales, lo que dará congruencia a lo preceptuado en la actualidad.

De igual forma, la iniciativa establece la aplicación de la Ley a personas mayores de once y menores de dieciocho años de edad, lo que modifica en forma importante lo previsto por la Ley vigente, que se aplica a mayores de seis años; lo anterior en virtud de que se ha considerado que el grupo de edades que se excluiría no reviste especial peligrosidad y no cuenta con plena conciencia de sus actos, por lo que dado el caso de que llegaran a cometer una conducta tipificada por las leyes penales, serían motivo de medidas de asistencia social, exclusivamente.

El artículo 1o. de nuestra Constitución establece que en México todo individuo gozará de las garantías que la misma otorga; ante ello diversos especialistas han observado que los derechos de los menores han estado notablemente limitados, violentándose principios como el de legalidad, audiencia, defensa, asesoría jurídica, impugnación y todos aquellos otros que rigen el procedimiento.

El proyecto de Ley que me permito someter a su consideración, establece que el menor al que se le atribuya la comisión de una conducta infractora, tendrá derecho a un procedimiento en el que se respeten los principios enunciados y a recibir un trato justo y humano, quedando prohibidos el maltrato, la incomunicación, la coacción psicológica o cualquier otra acción que atente contra su dignidad o su integridad física y mental.

De acuerdo con los principios que establece nuestra Constitución, la readaptación social constituye uno de los objetivos centrales de las leyes penales. Tratándose de menores, se ha considerado que tal objetivo debe entenderse como la obligación de las instituciones tutelares de brindar a los menores el mayor número de elementos posibles que le permitan una adecuada reinserción en su comunidad. La labor de los establecimientos tutelares deben ser, fundamentalmente, una labor de carácter formativo, dado que sólo una acción de ese carácter les permitirá lograr con éxito la readaptación.

La formación entendida en su más amplia acepción, no implica soslayar o negar que el menor ha infringido una ley; por el contrario implica situarlo dentro de un contexto que le permita entenderse a sí mismo como un sujeto, es decir como parte de una comunidad, con los derechos y obligaciones que ello supone. Para ello debe existir la convicción de que sólo en un espacio donde rijan el pleno respeto a los derechos humanos, podrá desarrollarse un sujeto capaz de respetar las normas que regulan la convivencia social.

Lo que se propone la presenta iniciativa es reorientar el cauce de las organizaciones tutelares de menores dentro de un marco de pleno respeto a los derechos humanos que tenga por fin último evitar que el menor vuelva a incurrir en una nueva infracción, mediante instrumentos formativos eficaces.

Asimismo, con pleno respeto de legalidad se dispone claramente que ninguna medida será aplicable sin la comisión de una conducta previamente prohibida por las leyes penales, impidiendo que se sigan procedimientos por simples violaciones a disposiciones administrativas como lo prevé la ley vigente.

En la iniciativa se introduce la presunción de inocencia en la estructura del procedimiento, al impedir que el menor quede sujeto a las medidas de tratamiento, en tanto no se haya probado su plena participación en la comisión de la infracción.

Se da especial relevancia al derecho a la defensa, mismo que se prevé con gran amplitud, estableciéndose la figura del Defensor de Menores, que es asignado de oficio y en forma gratuita, así como la posibilidad de nombrar a un abogado de su confianza para que pueda asistirlo y aconsejarlo y actúe como coadyuvante del defensor.

En el procedimiento se contemplan también las notificaciones al menor de las acusaciones en su contra, el derecho de éste de abstenerse de declarar y a utilizar todos los medios de defensa, careos, examen de testigos, presentación de pruebas, acceso al expediente, amén de aquellos aspectos que en conjunto conforman un procedimiento ágil y expedito, acorde con los principios de oralidad.

Entre los aspectos centrales de la presente iniciativa destaca la creación del Consejo de Menores en sustitución del actual Consejo Tutelar de Menores Infractores que constituirá un moderno sistema con organización lógica y jerarquizada, encargado de conocer, a través de órganos unipersonales en primera instancia, de las infracciones cometidas por menores, y a través de un órgano colegiado en superior grado, de los recursos que se interpongan durante el procedimiento.

De esta forma, el Consejo de Menores estará conformado, de aprobarse la iniciativa, por una Sala Superior, integrada por tres abogados titulados; por los consejeros unitarios que determine el presupuesto respectivo; hasta por tres consejeros supernumerarios; y por el personal administrativo que de igual forma determine el presupuesto.

Así, en la presente iniciativa se establecen las figuras que intervendrán en el procedimiento, tales como el Comité Técnico Interdisciplinario, la Unidad de Defensa de Menores y una unidad encargada de la prevención y tratamiento de menores, esta última por conducto del Comisionado.

El Comité Técnico Interdisciplinario se integrará por un médico, un pedagogo, un licenciado en trabajo social, un psicólogo y un abogado, y tendrá la función de dictaminar el desarrollo y las medidas de orientación previstas en la ley, así como evaluar las medidas de orientación, protección y tratamiento, y solicitar los diagnósticos biopsicosociales de los menores, que deberán tomarse en cada caso.

La Unidad de Defensa de Menores, contará con autonomía técnica y tendría por objeto la defensa de los derechos e intereses legítimos de los menores, ante el Consejo o cualquier otra autoridad administrativa o judicial, tanto durante las etapas procesales, como durante la aplicación de las medidas de orientación, protección, tratamiento interno y externo.

La presente iniciativa propone además, la creación, dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de Gobernación, de una unidad encargada de la prevención y tratamiento de menores, con objeto de llevar a cabo las funciones de prevención general y especial, así como las conducentes

a alcanzar la adaptación social de los menores infractores, mediante funciones de prevención y de procuración social, esta última a través de comisionados encargados de investigar las infracciones cometidas por menores, de practicar las diligencias conducentes a la comprobación de los elementos constitutivos de las infracciones en que haya participado un menor, así como de intervenir, conforme a los intereses de la sociedad, en el procedimiento que se instruya a los presuntos infractores.

Las leyes que precedieron a la vigente, ponían especial énfasis en la apariencia externa y formalista de los actos de las partes, so pena de anulación de los documentos, de las diligencias, de las fórmulas y declaraciones sacramentales, lo que constituía una rutina formal, prolongada y costosa.

La ley vigente establece los principios de oralidad, expeditéz e informalidad, que se debe obtener en el desahogo del procedimiento; principios que se conservan escrupulosamente en la iniciativa propuesta; buscándose además, imprimir una mayor sencillez al procedimiento, sin perjuicio de, simultáneamente, hacer especial énfasis en el respeto a la garantía de audiencia, para dar cumplimiento de esta manera al imperativo constitucional.

El procedimiento que se propone en la presente iniciativa consiste esencialmente en lo siguiente:

Cuando en una averiguación previa seguida ante el Ministerio Público se atribuya a un menor la comisión de una infracción que corresponda a un ilícito tipificado por las leyes penales, dicho representante social tendrá la obligación de ponerlo a disposición del Comisionado en turno a efecto de que practique la averiguación y las diligencias para comprobar la existencia de los elementos constitutivos de la infracción que se le atribuya; el Comisionado dentro de las veinticuatro horas siguientes turnará las actuaciones al Consejero Unitario, quien radicará de inmediato el asunto y abrirá el expediente respectivo.

Se prevé que el Consejero Unitario, dentro de un término de cuarenta y ocho horas, dicte una resolución inicial, debidamente fundada y motivada, la que determinará la situación jurídica del menor respecto de los hechos con que se le relacione. Esta resolución inicial tendrá los efectos de sujetar al menor al procedimiento propiamente dicho, pudiendo quedar éste bajo la guarda o custodia de sus representantes legales o encarga-

dos, o a disposición del Consejo, o bien declarar que no ha lugar a sujetarlo al procedimiento, con las reservas de ley.

En caso de determinarse la sujeción al procedimiento, quedaría abierta la instrucción y se ordenaría la práctica de un diagnóstico biopsicosocial, el cual serviría de base para el dictamen que emita el Comité Técnico Interdisciplinario, y que a su vez debe ser tomado en consideración por el Consejero Unitario para dictar la resolución definitiva.

Dada la naturaleza del sujeto activo, se considera que la instrucción no debe durar más de quince días hábiles y constar de un periodo de ofrecimiento de pruebas, de una audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, los que deberán formularse por escrito, sin perjuicio de que se conceda a cada parte la oportunidad de exponerlos oralmente. La resolución definitiva debe emitirse dentro de los cinco días hábiles siguientes.

La resolución definitiva debe contener, en cada caso, las medidas de orientación, protección y tratamiento externo o interno que fueren necesarias para encauzar la conducta del menor y lograr su adaptación social.

La iniciativa que se somete a la consideración de ese H. Congreso de la Unión establece asimismo, un mecanismo de valoración de pruebas que otorga certidumbre y seguridad jurídica a las resoluciones del Consejo.

A los seis meses de iniciada la aplicación de las medidas ordenadas, y cada tres meses en lo subsecuente, el personal encargado rendirá un informe detallado sobre el desarrollo y avance de las medidas dispuestas, con el fin de que se practique su evaluación, y pueda modificarse o revocarse la resolución dictada por el Consejero Unitario.

Se prevé asimismo, un recurso de apelación ante la Sala Superior, contra las resoluciones inicial, definitiva y las que modifiquen o den por terminado el tratamiento del menor, el cual se propone deba ser resuelto dentro de los tres días siguientes a su admisión, en tratándose de resolución inicial y dentro de los cinco días en el caso de resolución definitiva o de aquella que modifica o da por terminado el tratamiento.

De igual forma, se prevén figuras tales como la suspensión del procedimiento, el sobreseimiento, las órdenes de presentación, exhortos, extradición y caducidad de la instancia.

Como una innovación importante del proyecto, se establece un procedimiento para la reparación del daño por parte de los representantes del menor, derivado de la comisión de una infracción. Para estos efectos, existiría una audiencia de conciliación, en la cual se procuraría el aveni-

miento de las partes, proponiendo alternativas para la solución de la cuestión incidental planteada; si se llegare a un convenio, éste surte efectos de título ejecutivo para el caso de incumplimiento; si no se llegare a un acuerdo, se dejarían a salvo los derechos del afectado para que los haga valer en la vía y términos que a sus intereses convenga.

La presente iniciativa regula el diagnóstico y las medidas de orientación, protección y tratamiento externo e interno que podrían aplicarse a los menores a quienes se compruebe su participación en actos tipificados por la legislación penal.

El diagnóstico tiene como objetivo conocer la etiología de la conducta infractora y dictaminar cuáles son las medidas conducentes a la adaptación social del menor.

Las medidas de orientación y protección que se propone establecer comprenden: amonestación, apercibimiento, terapia ocupacional; formación ética, educativa y cultural, así como actividades recreativas y deportivas.

Las medidas de protección consistirán en arraigo familiar; traslado al lugar donde se encuentre el domicilio familiar; inducción para asistir a instituciones especializadas; y la aplicación de los instrumentos, objetos y productos de la infracción.

Por lo que hace al tratamiento, se prevé que pueda ser de carácter externo o interno, mediante la aplicación de sistemas o métodos especializados, enriquecidos con los aportes de las diversas ciencias, técnicas y disciplinas para lograr la adaptación social del menor. Se da a dicho tratamiento un carácter integral, interdisciplinario y dirigido al menor con el apoyo de su familia.

La visión y amplitud con la que se concede el tratamiento externo, establece muy claramente la corriente humanitaria y científica que guía a esta propuesta de ley, utilizando el internamiento sólo en casos extremos. Esto último es acorde con las propuestas elaboradas en el seno de las Naciones Unidas.

En el caso de internamiento, la unidad administrativa encargada de la prevención y tratamiento de menores, contaría con los centros necesarios para lograr la adecuada clasificación y tratamiento diferenciado de menores, así como con establecimientos para la aplicación de medidas intensivas respecto a menores que revelen alta inadaptación y pronóstico negativo. Se prevé que el tratamiento externo no exceda de un año y el interno

de cinco, lo que pondría fin a la angustia que provoca la ley vigente al no establecer límite para la aplicación de dichos tratamientos.

En la iniciativa se contempla que el tratamiento que se brinde a los menores con vistas a su rehabilitación, cuente con los enfoques adecuados y con los instrumentos específicos que permitan el logro de sus objetivos, entre otros, que se conozca la situación del menor como sujeto histórico y social, para que se adapte a su realidad. Se pretende evitar que el proceso de readaptación termine siendo una serie de requisitos burocráticos que el menor deba cubrir para lograr su externación, al margen de los elementos esenciales que la propia readaptación deba proporcionar, para evitar que incurra en otra infracción.

De conformidad con las directrices criminológicas más avanzadas en materia de centros de detención, es aconsejable que no se reúna en el mismo sitio a mujeres y hombres y, específicamente en el caso de menores, a individuos de edades muy distintas. Por ello se propone, además de la ya contemplada separación por sexos, la separación por grupos de edades.

Mi gobierno está decidido a enfrentar el reclamo popular de mejorar y fortalecer la justicia y la seguridad pública, siendo estas funciones de la más alta prioridad. Dentro de estos reclamos se encuentre el de proporcionar una atención más humanitaria por parte de las autoridades que tienen relación con la resolución de los problemas y delicadas situaciones que afectan a los menores de 18 años, especialmente para que se les respeten sus derechos individuales y se les dé un trato más justo, actuando de manera pronta y expedita.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, CC. Secretarios, me permito someter a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de

LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES, PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL