

bores de fiscalización deberían poner especial atención a los recursos disponibles para los legisladores y que supuestamente están dirigidos a apoyar actividades distritales y que, con frecuencia, se emplean para el sostenimiento de un aparato que, más allá del deseo de estatus, es de dudosa utilidad.

- 7 Bajo el doble supuesto de la reducción del número de legisladores (de 500 a 400 en la Cámara de Diputados y de 128 a 96 en el Senado) y de una mejor fiscalización de los recursos a disposición de los legisladores, el costo fiscal de estas dos medidas podría ser minimizado.
- 8 Por ejemplo, de derecho constitucional, de derecho parlamentario y de otros temas afines, tales como historia de la actividad legislativa en México y sistemas legislativos comparados, entre otros.
- 9 Ver *La Crónica de Hoy*, 4 de agosto de 2003, p. 7.
- 10 De acuerdo con los resultados electorales del 6 de ju-

lio, existen múltiples combinaciones posibles para construir mayorías simples y calificadas. Con todo, llaman la atención dos hechos. En primer lugar, las mayorías calificadas, las necesarias para aprobar reformas constitucionales, dependen por entero de la capacidad del PRI y del PAN para alcanzar acuerdos; una alternativa distinta (la suma del PRI y de todos los partidos de oposición contra AN) sólo sería formalmente posible en la Cámara de Diputados y seguramente sería bloqueada en el Senado. En segundo lugar, los logros del PRI en materia electoral lo ubican en un lugar privilegiado no sólo para la construcción de una mayoría calificada, sino para la de mayorías simples; las opciones formales que en ambas Cámaras existen de mayorías simples sin el concurso del PRI se antojan altamente improbables. En este sentido, el Revolucionario Institucional se ha colocado como la pieza clave de cualquier acuerdo o reforma.

# Magnitud de la delincuencia en menores

INSTITUTO CIUDADANO DE ESTUDIOS  
SOBRE LA INSEGURIDAD

CECILIA SAYEG SEADE

Directora de Operación del ICESI.

La delincuencia en menores es uno de los fenómenos sociales más importantes –y quizás uno de los problemas criminológicos más estudiados– ya que se considera una posible causa de la delincuencia adulta.

En cada sociedad existe la delincuencia en menores como expresión de las características propias en cada una de ellas, por lo que al analizar este tipo de delincuencia –así como la delincuencia en general– resulta imprescindible conocer a fondo el funcionamiento de la sociedad que se trate. En este trabajo nos abocaremos a las características generales de lo que se conoce como infracciones de menores en México.

Se considera que un menor, por el hecho de serlo, no comete delitos sino infracciones, de aquí que se le denomine *menor infractor* y no delincuente. Según las

ciencias penales, una infracción de este tipo es la llevada a cabo por personas que no han alcanzado aún la mayoría de edad penal, que no siempre coincide con la mayoría de edad política y civil, y que supone una frontera o barrera temporal que tanto la conciencia social como la legal han fijado para marcar el tránsito desde el mundo de los menores al mundo de los adultos. El infractor es la persona que no cuenta con la edad penal establecida por la legislación de que se trate y que infringe las leyes penales o bien que manifiesta una conducta nociva para la sociedad.

En México, cada uno de los estados de la República tiene facultades para legislar sobre materia penal, lo que deriva en una gran diversidad de criterios para definir la edad máxima y mínima de quienes podrán

ser sujetos de la actuación de las instituciones encargadas de conocer de las infracciones cometidas por menores.

Conocer los tipos y frecuencia de las conductas delictivas que cometen los menores nos permite a su vez conocer también conductas que contribuyan a saber hacia dónde debemos encaminar nuestros esfuerzos como sociedad.

Una limitación importante del estudio de la delincuencia y, por tanto, de la efectuada por menores de edad que impide conocer el total de las infracciones cometidas es la “cifra negra”, aquellos delitos no denunciados ante las autoridades competentes o no registrados, y que varía según el tipo de delito.

El análisis de la criminalidad de menores presenta aspectos incluso de mayor complejidad que el estudio de la delincuencia en general. Uno de los instrumentos alternativos de mayor importancia para obtener aproximaciones a la cifra negra de la delincuencia –con el propósito de servir de base para la generación de políticas de prevención y para la atención al problema de inseguridad– son las encuestas victimológicas. Éstas presentan una seria limitación a este respecto: que la información se recolecta a partir de las víctimas del delito quienes aportan información sobre la edad del o los delinquentes pero como una simple estimación, por lo que es muy difícil determinar la edad exacta de un menor que ha participado en un hecho delictivo. Un niño de la calle, por ejemplo, precisamente por las condiciones de vida que lleva, suele aparentar mayor edad de la que realmente tiene, así que la víctima del delito puede suponer que el delincuente tuviera 18 años o más, cuando en realidad quizá tenía quince.

Adicionalmente, existen limitaciones de orden legal para entrevistar a menores de edad, lo cual restringe el conocimiento del menor, tanto en su aspecto de delincuente como de víctima. Por tal motivo el estudio de la delincuencia en menores en México se basa, la mayoría de las veces, en las estadísticas oficiales.

En los anuarios estadísticos del INEGI para los años 1994 a 2002 no está contenida toda la información sobre menores infractores que sería deseable ya que, por ejemplo, sería de gran utilidad contar con datos sobre todos los casos de probables infracciones que llegan al conocimiento de los consejos de menores<sup>1</sup> y no sólo de aquellos en que el menor es ingresado. Hace falta, además, información específica sobre menores reincidentes,<sup>2</sup> empleo de violencia en

la comisión del ilícito, población de menores que se mantiene bajo diagnóstico y tratamiento, perfiles psicológicos, etcétera.

Por su parte, la diversidad de legislaciones (32 para delitos del fuero común y una para delitos del fuero federal) complican aún más el análisis de la delincuencia de menores, ya que además de las diferencias en cuanto a la edad penal o a la denominación de las instituciones que se encargan de la atención de los menores infractores, existen otras en cuanto a las atribuciones legales por parte de las autoridades de cada entidad federativa.

Estas diferencias hacen que la interpretación del fenómeno de la delincuencia en menores a través de los datos resulte de gran complejidad y limita su empleo en la comparación de la problemática de cada entidad federativa, aun entre aquellas que guardan algunas semejanzas, como en el caso de Baja California y Nuevo León, entidades con una ubicación geográfica similar en la zona fronteriza norte, cuya legislación establece que los consejos de menores tienen facultad para conocer de infracciones a la legislación penal, a

los bandos de policía y buen gobierno y los casos de menores en peligro de las personas con un mínimo de edad entre 11 y 12 años y un máximo de 18 años, pero las causas de los ingresos a los consejos son muy diferentes.

En México, igual que en el resto del mundo, el delito de mayor incidencia entre los menores es el robo, seguido por las lesiones. Sánchez Galindo,<sup>3</sup> en un trabajo presentado en 1990, aporta información sobre el Distrito Federal: “Por lo que se refiere al tipo de delito cometido por los infractores, las especies que predominan son el robo, las lesiones, los delitos contra la salud, la violación, el homicidio y daño en propiedad ajena”. Esta situación no difiere, por lo que respecta a los principales delitos, de lo que ocurre a escala nacional para el periodo 1994-2002 ya que, de acuerdo con las cifras del INEGI, el robo fue el delito por el que ingresó el mayor número de infractores a los consejos, y si se excluye a la categoría de “otros”, el segundo delito de mayor relevancia fueron las lesiones, seguidas por el homicidio.<sup>4</sup>

La proporción de ingresos a los consejos de menores durante el periodo 1994-2002 por el delito de robo se ubicó en 43% en promedio; los ingresos por lesiones representaron alrededor de 11% y, finalmente, la participación del homicidio fue menor a 2 por ciento.

Otro aspecto de interés dentro del estudio de la

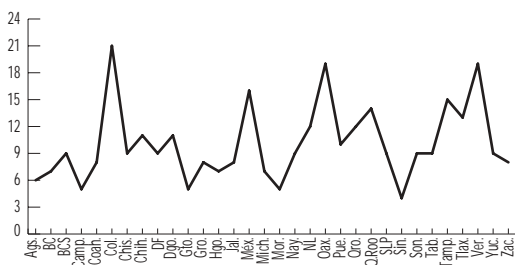


delincuencia de menores es la participación femenina en las actividades delictivas. Sánchez Galindo señala que en el Distrito Federal<sup>5</sup> “las menores delinquen en una proporción de 1 a 20 en relación con los varones. Su tendencia se dirige a: robo, delitos contra la salud, daño en propiedad ajena, aborto, infanticidio y homicidio”. Sin embargo, de acuerdo con las estadísticas del INEGI, esta proporción a escala nacional es de 1 a 10 para los años 1999 a 2002, es decir durante estos años se puso a disposición de los consejos de menores a una mujer por cada diez hombres. Para el año 2002 se cuenta con información por estado, y la entidad donde existe la mayor incidencia de menores infractores del sexo femenino es Colima, cuyo índice de feminidad de menores infractoras es 21, lo cual significa que se pone a disposición de los consejos de menores a 21 mujeres por cada 100 hombres. Le siguen Oaxaca y el Estado de México.

Según las infracciones denunciadas ante el Consejo de Menores del Distrito Federal<sup>6</sup> en 1993, 10% de la población infractora estaba constituida por mujeres; diez años más tarde, en 2003, esta participación sólo alcanzó 8%, por lo que posiblemente sea un mito la afirmación que sostiene que las mujeres (niñas y jóvenes) tienen una participación cada vez mayor en la incidencia delictiva. El mayor porcentaje de participación femenina en la comisión de infracciones, respecto de los hombres, se dio durante 1995 y 1996 con un 11% y en 1997 con 12%. Aunque dichos datos, como señalábamos antes, deben leerse con sus debidas precauciones ya que se encuentran afectados por la falta de información para algunos estados de la República.

Un punto interesante en el análisis de la criminalidad de menores radica en comparar la participación de menores en conductas criminales en relación con los adultos. Empleando cifras absolutas encontramos

**Gráfica 1. Índice de feminidad de menores infractoras puestas a disposición de los consejos de menores por entidad federativa, 2002**



una tasa de ingreso de 14.77 en relación con las consignaciones ante los juzgados de primera instancia; lo cual indica que, en términos absolutos, se ingresa aproximadamente a 15 menores por cada 100 presuntos delincuentes o delincuentes sentenciados registrados ante los juzgados de primera instancia.<sup>8</sup> Cabe señalar que las cifras no son estrictamente comparables pero pueden dar una idea de la alta participación de menores en actividades delictivas, aunque debe aclararse también que es posible que dichos datos indiquen, una mayor facilidad de que sean aprehendidos e ingresados a los consejos, en relación con la aprehensión y registro de un delincuente adulto ante los juzgados o que la víctima se sienta más inclinada a denunciar a uno frente a otro ante el Ministerio Público.

De las principales causas del ingreso de menores (niños y adolescentes) a instituciones de atención para infractores o consejos de menores, encontramos al robo por encima de las lesiones, el homicidio, los delitos sexuales o la farmacodependencia y sabemos, a través de diversos estudios al respecto, que la mayoría de los jóvenes que incurren en estos delitos provienen de hogares desintegrados, con dificultades familiares, entre otros problemas.

Las conclusiones que arrojan estos datos a simple vista son que las tres principales infracciones entre menores son el robo, las lesiones y por último los homicidios, la proporción, de los tres primeros delitos es de 45%, 15 y 2% respectivamente.

Conocer cuándo y en qué momento se presentan los comportamientos violentos o delictuales en un niño sin duda contribuiría a la planeación de políticas de prevención. Lamentablemente existen todavía muchas lagunas en torno a los menores infractores, acompañadas de una importante y aún desconocida cifra negra; sin embargo, hay una mayor demanda de información acerca de las causas y la prevención de la delincuencia en menores en el mundo, lo que seguramente implicará canalizar grandes esfuerzos económicos y humanos en la investigación científica de estos asuntos.

No obstante la importancia de elaborar encuestas victimológicas dirigidas, para leer y entender mejor todas estas cifras, es necesario estudiar también aquellos factores sociales e individuales que apuntan a que un menor tenga una mayor proclividad hacia la delincuencia.

Una inadecuada sociabilización o un niño maltratado pueden generar relaciones conflictivas que lo inducen a crear vínculos delictivos. Existen diversos

estudios sobre las causas que originan las conductas delictivas en menores relacionadas con su personalidad, como familias desintegradas, violencia doméstica, consumo de drogas, personalidad impulsiva o agresiva, baja autoestima, entre otras.<sup>9</sup>

Establecer políticas de prevención hacia los delitos de mayor incidencia en que incurren los menores infractores que veíamos anteriormente es un paso significativo, pero es quizá de mayor importancia diseñar más y mejores políticas de prevención en todos los ámbitos, que consideren como premisa fundamental la educación, la libertad y el derecho a la vida.

En Granada, España, el juez Emilio Catalayud<sup>10</sup> lleva algunos años practicando sentencias específicas y educativas o instructivas a los menores, dependiendo del delito cometido. Por ejemplo el menor que se dedica a quemar papeleras debe trabajar dos fines de semana con los bomberos; el joven que circula borracho en moto tiene que visitar a parapléjicos que se rehabilitaban de accidentes de tráfico durante un día entero, hablar con sus familias y hacer una redacción; un adolescente que roba permanece en libertad vigilada tres años durante los que estudia mecánica y trabaja para llevar un sueldo a su casa.

El Vera Institute of Justice de Estados Unidos<sup>11</sup> ha diseñado algunos programas piloto que han tenido buenos resultados en ciudades pequeñas y medianas. Uno de ellos consiste en enviar a los delincuentes juveniles a pasar entre seis meses y un año con familias adoptivas especializadas en el tratamiento de jóvenes con problemas, denominados "hogares terapéuticos". En estos casos, lo importante es que haya un solo delincuente juvenil en cada "hogar terapéutico". Otro de los programas busca retornar al menor a su casa, a cambio de que toda la familia se someta a supervisión judicial y que trabaje con el supervisor encargado del caso, en vez de encarar el tema como un

problema individual del joven delincuente. A simple vista pueden parecer programas caros, pero si se limitan a periodos de tiempo razonables sin duda serán más económicos que construir centros de reclusión, pagar custodios y, sobre todo, tener delincuentes potenciales.

- 1 En cada entidad federativa las instituciones encargadas de recluir a menores tienen denominaciones diferentes, sin embargo, para efectos prácticos de este trabajo les denominaremos "consejos de menores" en su conjunto.
- 2 El Consejo de Menores del Distrito Federal ha realizado un estudio, inédito aún, sobre menores reincidentes.
- 3 Sánchez Galindo, Antonio, "La delincuencia de menores en México. Situación y tendencias" en *Derechos de la niñez*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie G: Estudios Doctrinales, núm. 126, México, 1990.
- 4 Los delitos contra la salud tienen una importancia significativa en cuanto al número de ingresos de menores, pero no se incluyen en este análisis ya que, mientras en algunas entidades se consideraba una categoría específica para este tipo de delito, en algunas otras se incluyó dentro de la categoría "otros".
- 5 Datos de 1990.
- 6 Estadísticas del Consejo de Menores de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (varios años).
- 7 El cálculo de esta tasa excluye información del estado de Baja California.
- 8 Dada la diferencia entre población de menores de edad que pueden ser ingresados al consejo de menores y la población de personas adultas, se calculó el índice de presuntos delincuentes y delincuentes sentenciados registrados en los juzgados de primera instancia de los fueros común y federal para el año 2002.
- 9 Según el criminólogo español Herrero-Herrero, del Instituto Valenciano de Seguridad Pública, hay tres categorías para determinar el perfil de los menores delincuentes: anormalidades patológicas, anormalidades no patológicas y personalidades normales afectadas por situaciones disfuncionales.
- 10 <http://www.revistafusion.com/quees.htm>
- 11 [www.vera.org](http://www.vera.org)
- 12 Datos corregidos excluyendo a Baja California.

**Gráfica 2. Índice de infractores ingresados a los consejos para menores por cada 100 mil habitantes entre 11 y 17 años cumplidos<sup>12</sup>**

