

México, Distrito Federal, a 8 de julio de 2003

INFORME ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS INTERNOS EN LOS CENTROS DE MENORES DE LA REPÚBLICA MEXICANA.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º y 6º, fracción VII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 174 de su Reglamento Interno, ha examinado la situación de los derechos humanos de los internos en los centros de menores de la República Mexicana. Por la relevancia del caso, presenta el informe especial, en el cual se detallan los hechos que dieron origen a este documento, las evidencias que lo respaldan, así como las observaciones y propuestas, para procurar, en lo posible, el respeto a los derechos fundamentales de estas personas.

I. ANTECEDENTES

Con la finalidad de dar cumplimiento al mandato constitucional de proteger los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos creó, entre otros, el Programa de Supervisión sobre el Sistema Penitenciario y de Centros de Internamiento, cuyo objetivo es precisamente verificar el respeto de los derechos humanos de las personas reclusas, incluyendo a los menores, así como el Programa sobre Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia, dentro del cual se abarca a ese sector de la población.

En ese contexto, en cumplimiento a los programas señalados anteriormente, personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos llevó a cabo durante el año 2002, visitas a los 54 centros de internamiento de menores que existen en todo el país, en las cuales se constataron las condiciones generales de vida de los menores y de las instalaciones.

Con la finalidad de contar con información detallada, y toda vez que la experiencia en ese tipo de visitas ha demostrado que en ocasiones no es posible percibir a simple vista algunas violaciones, además de la observación de las instalaciones, los visitantes adjuntos realizaron una investigación minuciosa

sobre la documentación relacionada con la situación jurídica de los menores, así como los programas que se desarrollan en los centros.

Asimismo, mediante entrevistas hechas a los directores, y al personal técnico y de custodia de todos y cada uno de los establecimientos visitados, se recopiló información sobre las legislaciones aplicables, organización y funcionamiento, de los centros.

La información proporcionada por las autoridades se comparó con lo expresado por 717 menores internos (que corresponden al 15.06% de la población total de menores en esa condición en todo el país), a quienes se les aplicó un cuestionario para conocer su situación personal. Los datos obtenidos, permitieron a este organismo nacional identificar los factores del medio familiar y social que contribuyeron a que estos menores cometieran infracciones a la ley penal y por consecuencia, a ser internados en los centros mencionados. Es importante destacar que toda la información recabada durante las visitas fue debidamente asentada en actas circunstanciadas, que obran en los archivos de este organismo nacional, y de acuerdo con las mismas se desprende la siguiente situación imperante:

Al momento de las visitas había una población interna en todos los centros de 4,496 varones y 257 mujeres, que suman 4,753 menores; de ellos, 123 eran indígenas y 20 extranjeros; 13 niñas se encontraban en estado de gravidez; además, 4 internas tenían a sus hijos viviendo con ellas en el establecimiento correspondiente. La edad promedio de los varones internos era de 17 años y la de las mujeres de 15.

Con relación a la utilización de sustancias tóxicas, se detectó que 2,620 menores, que corresponden al 55% del total de internos en todo el país, han consumido en algún momento de su vida alcohol (48.7%), marihuana (35.7%), cocaína (22%), solventes (17%), pastillas psicotrópicas (8.8%) o narcóticos conocidos como "cristal" (6%) o "piedra" (4.5%).

De los datos recabados se desprende que la mayoría de los menores internos cometieron infracciones del fuero común; el robo, en todas sus modalidades, fue la más frecuente (2,646 varones y 100 mujeres); seguida de violación (506 varones y 2 mujeres); luego homicidio (457 varones y 29 mujeres), y por último lesiones (206 varones y 11 mujeres).

Los directores de la mayoría de los establecimientos refirieron que el robo está directamente relacionado con el consumo de sustancias psicoactivas; al respecto, algunos niños adictos al narcótico conocido como "piedra", manifestaron que cuando empezaban a usarlo ya no podían parar, por lo que tenían que robar para seguir "drogándose".

De las entrevistas realizadas con los menores infractores en los centros de internamiento, se advierte que en muchos casos sus padres eran dependientes de sustancias tóxicas (71%) o tenían familiares presos (36%); algunos se habían fugado de la casa de sus padres (37%), otros formaban parte de pandillas (25%) o habían sido víctimas de violencia intrafamiliar (18%).

En la investigación se documentó información sobre la edad para considerar a una persona penalmente responsable, señalándose que no existe en nuestro país un criterio uniforme respecto de la fijación de la misma. En consecuencia, en Aguascalientes, Coahuila, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán, se

encuentra fijada al cumplir los 16 años; en Tabasco a los 17 años; en Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Sonora y Zacatecas, así como en materia federal, a los 18 años. Antes de esas edades, se aplican las leyes de menores infractores por violación a la ley penal.

Otro aspecto documentado, es el relativo a la edad mínima a partir de la cual los niños pueden ser considerados como infractores. En Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas, no se establece un límite en ese sentido; en Tamaulipas es a partir de los 6 años; en Aguascalientes, de los 7 años; en San Luis Potosí y Tabasco, de los 8 años; en Coahuila, de los 10 años; en Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Tlaxcala y Yucatán, de los 11 años; en Baja California Sur, Durango, Hidalgo y Nuevo León, desde los 12 años.

Es conveniente referir que en nuestro país predominan dos sistemas en materia de justicia de menores, el tutelar y el garantista.

El primero de estos sistemas considera al menor como sujeto de tutela pública, y hace una distinción entre niños y adolescentes, y niños infractores; estima que estos últimos se encuentran en situación irregular por haber infringido las normas penales o administrativas, o por haber incurrido en conductas antisociales. La consideración de que el niño no delinque y que, por lo tanto, no debe ser tratado como delincuente, da origen a la concepción de menor infractor abandonado, y trae como resultado la intervención protectora del Estado, quien se convierte en un padre sustituto, y realiza las tareas correspondientes a la patria potestad y la tutela, con el fin de brindarle la atención y los cuidados que, por diversas circunstancias, no son capaces de proporcionarle sus propios padres o quienes los tienen bajo su cuidado, no sólo en casos de conductas contrarias a las normas penales y administrativas, sino también en los supuestos de “abandono” y “estado de peligro”; este último, de acuerdo con la definición utilizada en la mayoría de las legislaciones que adoptan el sistema tutelar, en referencia a “menores que manifiesten una forma de conducta que haga presumir una inclinación a causar daño a sí mismo, a la familia o la sociedad”.

Característica específica de dicho sistema es que el procedimiento aplicable a los menores es esencialmente tutelar, y generalmente es sustanciado por un órgano colegiado denominado Consejo Tutelar, integrado por tres consejeros, un maestro, un médico y un psicólogo, todos ellos especializados en menores infractores, quienes realizan la substanciación del procedimiento, y buscan la causa por la cual el menor incurrió en la conducta infractora, para brindarle, según sea el caso, la atención médica, psicológica, pedagógica y social, así como aquella otra que requiera.

Algunas garantías procesales que rigen para los adultos se contemplan en este procedimiento, por ejemplo: la defensa corre a cargo de un promotor de menores (en la mayoría de las legislaciones de este tipo), y los plazos para la substanciación del procedimiento son más cortos que los que se establecen para adultos; sin embargo, en relación con los menores que se internan en el Consejo, sin que hayan incurrido en infracción, no se les reconocen las garantías que son de observancia obligatoria en todo procedimiento en el que esté en juego la libertad personal.

La aplicación de un sistema tutelar genera, en la práctica, la posibilidad de que sean albergados en un mismo inmueble menores con diversidad de conductas: los infractores, en “estado de peligro”, o bien en situación de calle o “abandono”, e incluso

aquellos niños considerados “incorregibles”, a quienes las leyes correspondientes les dan un tratamiento similar.

El segundo sistema es el denominado garantista, que tiene su origen en la doctrina de la protección integral, cuyo fundamento es precisamente considerar a niños y adolescentes como personas con capacidad jurídica; dicha doctrina, concentra los principios que en la Organización de las Naciones Unidas se han establecido para la protección de los derechos humanos de los menores infractores, y que están plasmados en la Convención sobre los Derechos del Niño. Esos principios garantizan que los menores, al ser sometidos a un procedimiento, por haber cometido una conducta contraria a las normas penales, serán tratados con respeto a sus derechos humanos; asimismo, al ser considerados como personas con capacidad de ejercer derechos y cumplir con obligaciones, con todas las garantías y principios aplicables en la justicia penal para adultos, pero tomando en cuenta que pertenecen a un grupo vulnerable debido a su falta de madurez física y mental, necesitan protección y cuidados especiales; en consecuencia, el Estado debe evitar cualquier exceso que no responda al interés superior de los menores.

De acuerdo con el análisis de la legislación vigente en materia de menores infractores, únicamente en la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, así como las existentes en los estados de Campeche, Coahuila, Chiapas, México, Nayarit y Querétaro, se ha adoptado un sistema garantista. Existen otras entidades federativas que han incorporado el reconocimiento de ciertas garantías a favor de los menores, que los ubican, en opinión de esta Comisión Nacional, en un sistema mixto, tal es el caso de Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Sonora, Tlaxcala y Yucatán.

Las entidades federativas que conservan una legislación tutelar son: Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

Dentro de este marco, las visitas realizadas a los 54 centros de internamiento de menores, por los visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional, tuvieron como finalidad investigar cuántos hay en cada entidad federativa y si los mismos cuentan con las condiciones para atender adecuadamente las necesidades de los menores que se encuentran internos en ellos, particularmente las relacionadas con su estancia, tratamiento y salud; para tal efecto, siguiendo una metodología de observación y entrevistas, se revisaron los siguientes aspectos:

a.- Supervisión general de las instalaciones, para conocer la capacidad instalada y su población, así como para valorar el estado de conservación de todas sus áreas, entre las que se encuentran los dormitorios, sanitarios, cocina, comedor, servicio médico, aulas, talleres, zonas recreativas y deportivas. Asimismo, la observación del diseño de la estructura de los establecimientos, nos permitió saber si sus características son las adecuadas para un centro de menores.

b.- Se obtuvo información con relación a la actuación de los servidores públicos que laboran en los centros, con la finalidad de saber cuál es el trato que reciben los menores durante su internamiento.

c.- Se investigó si los establecimientos cuentan con las áreas necesarias para realizar una adecuada separación y clasificación de menores internos por sexo, situación

jurídica y características personales, y si las autoridades cumplen en este sentido con lo que la legislación correspondiente les ordena.

d.- En cuanto a las actividades educativas, se obtuvo información sobre el tipo de enseñanza (alfabetización, primaria, secundaria, etcétera), el personal docente, el material didáctico y el número de menores que reciben instrucción.

Respecto de las actividades ocupacionales, se verificó la existencia de talleres, así como de recursos materiales e instructores para su funcionamiento y el número de menores que participan en ellas.

Asimismo, se obtuvo información sobre el número de especialistas que laboran en las diversas áreas técnicas, así como las actividades que realizan, particularmente en materia de psicología y trabajo social.

e.- Se indagó sobre cuál es la participación de la familia en el tratamiento de los menores internos, así como la frecuencia con que éstos son visitados, por lo que se tuvo especial interés en conocer las distancias que existen entre los centros y los lugares de residencia original de los menores, con la finalidad de saber si el internamiento ha propiciado desvinculación familiar.

f.- La educación para la salud y la prevención de enfermedades, así como la atención médica que reciben los menores, son aspectos relevantes en su tratamiento, por lo que fueron revisados minuciosamente, especialmente los relacionados con el tratamiento de padecimientos psiquiátricos, entre los cuales, las adicciones ocupan un lugar particularmente grave como detonadores de algunos de esos trastornos. Aunado a lo anterior, se obtuvo información sobre el personal médico y especialistas en psiquiatría, que, en su caso, laboran en cada uno de los establecimientos, así como el instrumental con que cuentan, el abasto de medicamentos y el material para curación.

g.- Se investigaron también los diversos aspectos relacionados con la organización y el funcionamiento de todos y cada uno de los centros de internamiento; se tuvo especial atención en verificar la existencia de reglamentos internos y su correcta aplicación.

h.- Se examinaron las condiciones de internamiento y el trato que reciben los menores de uno y otro sexo, con la finalidad de detectar algún tipo de discriminación.

Una vez que se ha precisado cuales fueron las actividades realizadas durante las visitas a los centros de menores, se hará mención únicamente de las irregularidades encontradas y no así de lo que se observó que está en condiciones adecuadas, por considerar que en esos casos están satisfechas las necesidades de estancia, alimentación, tratamiento y salud de los menores que ahí se encuentran. En este contexto, las anomalías que a continuación se señalan constituyen violaciones a los derechos humanos de los menores internos y, en algunos casos, pudieran ser conductas delictivas por parte del personal de los centros, por ejemplo: los golpes y maltratos denunciados por menores internos; estas anomalías son:

A. Derecho a recibir un trato digno

1. Deficiencias en las instalaciones de los centros

En los estados de Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, así como en los establecimientos ubicados en Torreón, Coahuila; en Matamoros y Reynosa, Tamaulipas; en los Centros de Diagnóstico y de Tratamiento para Varones del Distrito Federal, en el área femenil del Centro de Observación y Readaptación Social de Menores Infractores de Puebla, y en el Centro Intermedio para Menores Infractores en Hermosillo, Sonora, se observaron pésimas condiciones generales, principalmente en las áreas de dormitorios, donde es evidente la falta de mantenimiento preventivo y correctivo en paredes, techos, puertas, ventanas, pisos, así como en instalaciones sanitarias, hidráulicas y eléctricas.

El establecimiento de Colima, Colima, presentó una notoria falta de mantenimiento e higiene en las áreas destinadas a las actividades educativas; asimismo, se observaron fugas de agua en varias áreas debido a que la red hidráulica es muy antigua.

En el Centro de Observación y Clasificación de Menores Infractores de Mexicali, Baja California, el Centro de Diagnóstico y Tratamiento de Menores Infractores de Chiapas, el Centro de Observación, Diagnóstico y Tratamiento para Menores Infractores de Quintana Roo, y las “celdas de adaptación” del Centro Educativo Tutelar para Niñas Infractoras de Tabasco, varios niños duermen en el piso, sobre colchonetas, debido a que no hay suficientes camas. En el Centro Intermedio para Menores Infractores de Sonora, las planchas de concreto no tienen colchones.

2. Existencia de establecimientos para menores similares a centros de reclusión para adultos

En diversos establecimientos para menores las instalaciones están construidas con iguales características que los centros de reclusión para adultos, ya que en lugar de dormitorios, los niños son ubicados en celdas con rejas o puertas metálicas.

Se encuentran en esas condiciones los centros ubicados en los estados de Baja California, Baja California Sur, Quintana Roo y Zacatecas; así como en el Centro de Atención Especial “Doctor Alfonso Quiroz Cuarón”, en el Distrito Federal; el Centro Intermedio para Menores Infractores en Hermosillo, Sonora; el Centro Educativo Tutelar para Varones Infractores de Tabasco y el Centro de Observación y Tratamiento de Menores de Matamoros, Tamaulipas.

En el Centro de Diagnóstico del Consejo Estatal de menores de Nuevo León, las estancias donde duermen los menores, en lugar de paredes tienen mallas metálicas que semejan jaulas para animales.

3. Sobrepoblación

Durante las visitas se constató que algunos establecimientos presentaban sobrepoblación, particularmente el Centro de Diagnóstico y Tratamiento de Menores Infractores de Chiapas, el Centro de Diagnóstico para Varones del Distrito Federal, la Granja Juvenil de Readaptación Social de Jalisco y el Consejo Tutelar de Menores del Estado de Quintana Roo, en porcentajes del 69, 18, 5 y 127, respectivamente.

4. Golpes y maltratos

En el Centro de Orientación y Tratamiento para Varones de Mexicali y en el Consejo de Menores de Tijuana, ambos en Baja California, así como en el Centro de

Observación y Adaptación Social para Niños y Niñas en Conflicto con la Ley Penal del Estado de Veracruz, los menores internos se quejaron de golpes y maltratos de parte del personal que los custodia. En dichos casos tomó conocimiento el correspondiente órgano local de protección a los derechos humanos.

En el Consejo de Menores de Tijuana, Baja California, los niños son levantados en la madrugada (a las 04:00 horas) para trabajar en la tortillería, donde elaboran diariamente 1500 kilos de tortillas para el consumo de los internos del Centro de Readaptación Social "Lic. Jorge A. Duarte Castillo", antes "La Mesa".

B. Derecho al desarrollo integral de los menores

1. Falta de clasificación y separación

En los establecimientos localizados en Chihuahua, Estado de México, Michoacán, Quintana Roo y Ciudad Obregón, Sonora, no se aplica criterio alguno de clasificación en las áreas de tratamiento, por lo que todos los menores conviven permanentemente, sin importar edad, infracción cometida o características personales; en igual situación de falta de clasificación se encuentran las niñas en todos los establecimientos visitados, con excepción del Centro de Diagnóstico y Tratamiento para Mujeres del Distrito Federal.

En el Centro de Orientación y Tratamiento para varones de Mexicali, en el establecimiento de Baja California Sur, en el Consejo de Tutela de Menores Infractores de Oaxaca y, en el Centro de Observación y Tratamiento de Matamoros, Tamaulipas, solamente se toma en cuenta la edad como criterio de clasificación; en el Centro de Observación de Menores Infractores de Jalisco, únicamente se considera para la clasificación la reiterancia; y en Chiapas, no obstante que las autoridades aseguraron que en los dormitorios existe una adecuada clasificación, los visitantes adjuntos constataron que durante el día conviven todos los menores internos, bajo la vigilancia de sólo tres custodios.

En el Centro de Observación y Adaptación Social para Niños y Niñas en Conflicto con la Ley Penal del Estado de Veracruz, se encontraron a dos niños de 7 años de edad, uno de ellos acusado de allanamiento de morada y el otro de robo, conviviendo con adolescentes cuyas edades eran alrededor de los 18 años.

En los centros de Baja California Sur, Chihuahua, Michoacán, Quintana Roo y Zacatecas, así como en Reynosa, Tamaulipas, no existen áreas para separar a los menores que se encuentran en observación y los que están sujetos a un tratamiento. Es importante mencionar que en Nuevo Laredo, Tamaulipas; Baja California, Campeche, Colima, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Querétaro y Veracruz, los internos de uno y otro sexo conviven durante el día.

2. Falta de motivación a los menores para participar en las actividades educativas

No obstante que en todos los establecimientos se imparten clases de alfabetización, primaria y secundaria, se detectó que en el Consejo de Menores de Ensenada y el Centro de Orientación y Tratamiento de Mexicali, ambos en Baja California; en el Centro Estatal de Menores de Colima; en la Escuela de Rehabilitación de Menores de Chihuahua; el Centro de Prevención, Tratamiento y Observación de Menores de Nayarit, el Centro de Observación y Readaptación Social de Menores de Puebla; el Centro de Observación y Tratamiento de Menores de Querétaro; el Centro Educativo

Tutelar para Menores Infractores Varones de Tabasco, y en el Centro de Observación y Tratamiento de Menores de Nuevo Laredo, Tamaulipas, las autoridades no prestan la debida atención en fomentar el interés de los niños en dichas actividades, por lo que un número reducido de la población interna participa en ellas; este problema es particularmente grave en dos establecimientos del citado estado de Baja California, ya que en el Consejo de Menores de Tijuana y en el Centro de Observación y Clasificación de Mexicali, únicamente el 12% de los niños participa en las mismas.

Asimismo, en los establecimientos del Distrito Federal, que dependen de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, así como en el de Morelos, hay escasez de material didáctico, de acuerdo con la información proporcionada por el personal que ahí labora. En Chiapas, el aula de clases y la biblioteca no tenían mobiliario, y en esta última no había libros.

3. Inexistencia de actividades ocupacionales

Con relación a las actividades ocupacionales, necesarias para el desarrollo integral de los menores, durante las visitas se observó que en los centros de Chiapas, Nayarit, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán, así como los ubicados en Torreón, Coahuila; el Centro de Diagnóstico y Tratamiento para Mujeres del Distrito Federal, y en Matamoros, Tamaulipas, los menores tanto varones como mujeres permanecían inactivos debido a la falta de personal técnico, de talleres y herramientas o del material necesario para el funcionamiento de los mismos.

Por otra parte, merecen atención especial los centros ubicados en Morelos, Puebla, Querétaro y Tabasco, los cuales cuentan con una granja para enseñar a los niños a criar y reproducir aves, conejos y cerdos para el autoconsumo y la obtención de recursos económicos, sin embargo, son los propios niños los encargados de la matanza de esos animales.

4. Insuficiencia de personal técnico

Durante las visitas, fue evidente que en varios establecimientos el personal especializado en psicología es insuficiente para atender las necesidades de la población interna. En esas circunstancias se encontraron el Centro de Diagnóstico y Tratamiento de Menores Infractores de Chiapas, en donde sólo hay una psicóloga que atiende a 278 menores; en la Granja Juvenil de Readaptación Social de Jalisco, labora un psicólogo y la población asciende a 209 niños, y en Sinaloa un psicólogo trabaja con 159 niños.

Con relación al personal de trabajo social, de igual forma se detectó que no es suficiente en el Centro Juvenil de Adaptación Social de Nuevo León, donde sólo hay un trabajador social para atender a 188 menores.

5. Centralización de los establecimientos

En la mayoría de los estados existe solamente un centro de menores, generalmente ubicado en la ciudad capital, y en algunos casos a cientos de kilómetros de distancia de otras ciudades y comunidades de la entidad federativa, lo cual, aunado a la falta de recursos económicos de los familiares, dificulta en gran medida que éstos acudan a visitar a sus hijos y que participen en las terapias y pláticas organizadas por el personal técnico. La excepción se encuentra en el Distrito Federal, Baja California, Coahuila, Sonora y Tamaulipas.

Aunado a lo anterior, algunas autoridades reconocieron que la centralización de los establecimientos provoca que la medida de tratamiento que se aplica con mayor frecuencia sea la de internamiento, debido a que las grandes distancias que existen entre los lugares de residencia de los familiares de los menores y los centros, hace imposible el seguimiento de las medidas de tratamiento en externación.

C. Derecho a la protección de la salud

Durante las visitas se constató que las Residencias Juveniles Varonil y Femenil de Saltillo y la Residencia Juvenil Varonil de Torreón, en Coahuila; así como el Centro de Atención Especial, en el Distrito Federal, carecen de servicio médico; por tal motivo las autoridades encargadas de su administración solicitan el apoyo de otras instituciones para la atención de los menores.

En cuanto a los medicamentos y el material para curación, la escasez de los mismos constituye un problema constante, según informaron las autoridades de los centros localizados en Mexicali y Ensenada en Baja California, Baja California Sur, Piedras Negras, Coahuila, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí; Reynosa, Tamaulipas, y Veracruz. Aunado a lo anterior, se constató que en Chiapas no había equipo médico para realizar la exploración clínica, y que en Michoacán no existen expedientes clínicos, por lo que solamente hay notas médicas en los expedientes generales de los menores.

En el Centro de Observación y Adaptación Social para Niños y Niñas en Conflicto con la Ley Penal del Estado de Veracruz, los visitantes observaron que tres menores enfermos de varicela permanecían encerrados en habitaciones sin ningún tipo de mobiliario, localizadas lejos del servicio médico.

Fueron detectados 62 menores bajo tratamiento psiquiátrico en diferentes establecimientos, y no obstante que para atender esta clase de padecimientos y otros trastornos, comunes en la infancia y la adolescencia, son necesarios los servicios de un psiquiatra, es el caso que no existe un especialista adscrito en los estados de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, así como en el Centro de Observación y Clasificación de Menores Infractores de Mexicali y el Consejo de Menores de Ensenada, ambos en Baja California, y en el Centro de Readaptación Social para Menores del Sur, en Ciudad Obregón, Sonora. En cuanto a los medicamentos psiquiátricos, debido a la falta de presupuesto de los establecimientos, generalmente son proporcionados por los propios familiares.

Otro problema detectado durante las visitas es la insalubridad que priva en algunos establecimientos, especialmente en los de Colima, Chiapas, Chihuahua, Nayarit, y Zacatecas, así como en el Centro Intermedio para Menores Infractores en Hermosillo, Sonora, donde se observó falta de higiene y presencia de fauna nociva. Cabe destacar, además, que en Chiapas las propias autoridades mencionaron que el agua escasea.

D. Derecho a la seguridad jurídica

De acuerdo con la información proporcionada por las autoridades durante las visitas, en algunos centros de internamiento no existe un reglamento interno, debidamente aprobado, que norme las actividades que tienen que ver con la organización y

funcionamiento de los mismos, entre ellas, las relacionadas con la aplicación de correctivos cuando los menores realizan conductas contrarias a la disciplina.

En tales circunstancias se encuentran los centros de los estados de Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

E. Derecho a la igualdad

De los 54 centros visitados, únicamente los ubicados en Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila; Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora; Tabasco y Zacatecas, cuentan con instalaciones para varones y mujeres completamente separadas. El resto de los establecimientos del país fueron construidos para alojar a población masculina, por lo que no tienen áreas adecuadas para las niñas, quienes generalmente ocupan espacios insuficientes para el desarrollo normal de sus actividades, y comparten durante el día las áreas que ocupan los niños en horarios restringidos, debido a que la población masculina es muy superior en número. Asimismo, en Nayarit las autoridades habilitaron la lavandería como área femenil, y en Tlaxcala las niñas ocupan un dormitorio destinado a los menores de nuevo ingreso.

Durante la visita al Centro de Diagnóstico y Tratamiento de Menores Infractores del Estado de Chiapas, se constató la estancia de dos niñas infractoras con sus hijos, quienes se encontraban en condiciones precarias, debido a la falta de instalaciones adecuadas y de personal técnico que las atendiera, así como a sus hijos.

II. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra los derechos fundamentales de todos los individuos y, particularmente, respecto de los menores, los párrafos sexto y séptimo del artículo 4º, establecen, respectivamente, que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral; que los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos, y que el Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos, garantías que incluyen también a las personas internas en los centros de menores. Tales disposiciones tienen íntima relación, en lo conducente, con los derechos a la educación y a la salud, contemplados en los artículos 3º, párrafo primero, y 4º, párrafo tercero, de la Ley Fundamental.

Específicamente, en el artículo 18 constitucional se señala que la Federación y los gobiernos de los estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores; por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, ratificada por México y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991, señala, en su artículo 40.3, que los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los menores de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber violado esas leyes.

La misma Convención establece un catálogo de derechos especialmente aplicables a los menores infractores, entre los que destaca el previsto en el artículo 37. a, que corresponde al de recibir un trato digno. En este esquema, debe tomarse en cuenta que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido tesis jurisprudencial en el sentido de que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y locales, y en segundo plano respecto de la Constitución Federal.

En ese orden de ideas, el Congreso de la Unión decretó la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reglamentaria del artículo 4º de nuestra Carta Magna, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2000, la cual, en su artículo 1, establece que 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.

Existen también instrumentos internacionales generados en el Pleno de la Organización de las Naciones Unidas, relativos a los derechos fundamentales mencionados anteriormente, y aplicables a los menores. Tales documentos son: Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores “Reglas de Beijing”, adoptadas el 29 de noviembre de 1985; las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil “Directrices de Riad”, y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, estas últimas adoptadas por dicho organismo internacional, el 14 de diciembre de 1990. No obstante que dichos instrumentos no constituyen un imperativo jurídico para nuestro país, por ser de naturaleza declarativa, sí son reconocidos como fundamento de principios que, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, constituyen una fuente de derecho para los Estados miembros, entre los cuales se encuentra México.

III. OBSERVACIONES

La información de las autoridades, las visitas realizadas a los centros de internamiento de menores, así como el análisis de las legislaciones locales en la materia, ponen de manifiesto las violaciones a los derechos humanos de los menores internos, las cuales son provocadas por diversas irregularidades que se detallan en el capítulo de antecedentes de este documento; y si bien es cierto que no en todas las entidades federativas se encuentran en su totalidad esas anomalías, por lo menos sí algunas de ellas, por tal razón es pertinente hacer notar esas violaciones, con la finalidad de que se eliminen en los lugares donde existen y, en su caso, evitar su aparición en otros sitios. Independientemente de ello, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos emite sus opiniones y criterios en este tema de trascendental importancia.

A. De los antecedentes descritos al inicio de este documento se desprende que las autoridades encargadas de los centros de internamiento de menores, violan los derechos humanos de estas personas especialmente vulnerables, en razón de los razonamientos que a continuación se formulan:

1. En primer lugar, el mal estado de algunas instalaciones, la semejanza de éstas con centros de reclusión para adultos, la sobrepoblación, así como los abusos de toda índole que abarcan, en algunos casos, golpes y maltratos denunciados por los menores, son irregularidades, y a veces delitos, que violan su derecho humano a

recibir un trato digno, el cual es tutelado por el párrafo séptimo del artículo 4º Constitucional y por la Convención sobre los Derechos del Niño.

Las condiciones tan deplorables en que se encontraron los establecimientos de menores o algunas de sus áreas en los estados de Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, así como los establecimientos ubicados en Torreón, Coahuila; en Matamoros y Reynosa, Tamaulipas; en el Centro de Diagnóstico para Varones y el Centro de Tratamiento para Varones, ambos del Distrito Federal, y el área femenil del Centro de Observación y Readaptación Social de Menores de Puebla, así como el Centro Intermedio para Menores Infractores en Hermosillo, Sonora, se debe a que no se han tomado las medidas necesarias para conservar sus instalaciones adecuadamente, lo que muestra una evidente falta de interés de las autoridades estatales para proporcionarles las mínimas condiciones de alojamiento que les permitan satisfacer dignamente sus necesidades primarias.

El Estado tiene la obligación de crear instalaciones que reúnan las condiciones que garanticen a los menores una estancia digna, así como de realizar las acciones necesarias para mantenerlas en buenas condiciones, en cuanto a su infraestructura, muebles y servicios. Al respecto, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, señalan en sus artículos 12, 31 y 34, respectivamente, que la privación de la libertad deberá efectuarse en condiciones y circunstancias que garanticen el respeto de los derechos humanos de los menores; que los menores privados de libertad tendrán derecho a contar con locales y servicios que satisfagan todas las exigencias de la higiene y de la dignidad humana; y que las instalaciones sanitarias deberán ser de un nivel adecuado y estar situadas de modo tal que el menor pueda satisfacer sus necesidades físicas en la intimidad y en forma aseada y adecuada.

No es justificable que al momento de las visitas, los centros referidos se encontraran en tan lamentables condiciones, toda vez que para mantenerlos en buen estado no se requieren elevados recursos económicos como en el caso de los centros de reclusión de adultos, debido a que el número de la población y el tamaño de aquellos establecimientos son, en comparación, pocos y de menores dimensiones.

Asimismo, la falta de colchones en algunos establecimientos obliga a los niños internos a dormir en el piso o sobre las planchas de concreto, lo que les ocasiona padecer incomodidad extrema y se traduce en un trato indigno para estos menores, por parte de las autoridades que no resuelven este tipo de carencias.

En ese sentido, el artículo 27.1 de las "Reglas de Beijing", señala que son aplicables al tratamiento de los menores delincuentes en establecimientos penitenciarios, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobadas por el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, mediante resolución 663 C I (XXIV), de 31 de julio de 1957. Dicho instrumento indica las características que deben reunir los locales destinados al alojamiento de los reclusos; en este caso para los menores, particularmente, en los numerales 14 y 19, menciona que los locales frecuentados regularmente por estas personas deberán ser mantenidos en debido estado y limpios, y que cada una dispondrá, de conformidad con los usos locales o nacionales, de una cama individual y de ropa de cama suficiente, mantenida convenientemente y mudada con regularidad, a fin de asegurar su limpieza.

Por otra parte, el diseño y la estructura de algunos establecimientos para menores, cuyas instalaciones son semejantes a las cárceles de adultos, ocasiona que se

intensifiquen los efectos negativos que produce la privación de libertad. No debemos olvidar que debido a que se trata de personas en desarrollo, los menores son especialmente vulnerables a esos efectos, los cuales se agudizan por el hecho de estar internados y aislados de su medio social. Además, debe tomarse en cuenta, de acuerdo con lo señalado en el artículo 32 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, que el diseño de los centros de detención para menores y el medio físico deberán responder a su finalidad, es decir, la rehabilitación de los menores en tratamiento de internado, teniéndose debidamente en cuenta la necesidad del menor de intimidad, de estímulos sensoriales, de posibilidades de asociación con sus compañeros y de participación en actividades de esparcimiento, considerando que es una persona en pleno desarrollo, y que al no contar con estas condiciones se viola el derecho fundamental de los menores, contenido en el párrafo cuarto del artículo 4º constitucional.

La sobrepoblación que existe en el Centro de Diagnóstico y Tratamiento de Menores Infractores de Chiapas, el Centro de Diagnóstico para Varones del Distrito Federal, la Granja Juvenil de Readaptación Social de Jalisco y el Consejo Tutelar de Menores de Quintana Roo, genera insuficiencia de los satisfactores de necesidades primarias, lo cual reduce la calidad de vida de los menores y aumenta la incidencia de conflictos interpersonales, debido a la disminución del espacio vital, además de que dificulta a las autoridades brindar un tratamiento individualizado.

Para lograr un desarrollo pleno y armonioso, los menores deben crecer en un ambiente de afecto y comprensión, de acuerdo a lo señalado en el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño; sin embargo, esto no sucede en el caso de los menores internos, quienes, además de que generalmente sus familias no les han proporcionado los medios necesarios para alcanzar dicho desarrollo, son ubicados en un entorno con carencias como las señaladas anteriormente, que los hace sentirse reprimidos y rechazados por la sociedad. Hay que tomar en cuenta, de conformidad con lo señalado en el artículo 26.1 de las “Reglas de Beijing”, que “la capacitación y el tratamiento de menores confinados en establecimientos penitenciarios tiene por objeto garantizar su cuidado y protección, así como su educación y formación profesional para permitirles que desempeñen un papel productivo en la sociedad”.

Está demostrado que la privación de la libertad tiende a generar un ambiente de riesgo para el respeto de la dignidad humana, la cual consiste en que los seres humanos deben tratar a sus semejantes como tales y respetar sus necesidades vitales y sus diferencias. También hay que enfatizar que uno de los presupuestos para salvaguardar este derecho es evitar, en lo posible, el tratamiento en internación, y solamente debe hacerse en el caso de que no sea conveniente la aplicación de una medida alternativa. Las condiciones de internamiento, cuando esto se haya resuelto, no deben traducirse en mayores limitaciones que las estrictamente inherentes al tratamiento y, en todo caso, ser adecuadas para satisfacer las necesidades básicas de los menores, y propiciar condiciones positivas para su sano desarrollo, sobre todo porque se trata de un grupo particularmente vulnerable, como el de los niños.

Así, la Convención Sobre los Derechos del Niño, establece en el artículo 37. c, que los Estados parte velarán porque todo niño privado de la libertad sea 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. A mayor abundamiento, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad señalan, en su artículo 12, que la privación de la libertad deberá efectuarse en condiciones y circunstancias que garanticen el respeto de los derechos humanos de los menores.

Una de las conductas que bajo ninguna circunstancia debe permitirse en un establecimiento de menores, es la relacionada con los golpes y maltratos, de los cuales se quejaron los niños internos en los estados de Baja California y Veracruz, y que por tratarse de casos muy concretos fueron turnados para su investigación a los correspondientes organismos estatales de protección a los derechos humanos, por lo que en su momento dichas instituciones harán los pronunciamientos específicos correspondientes.

De igual forma, es inaceptable que las autoridades levanten en la madrugada a los menores internos del Consejo de Menores en Tijuana, Baja California, para elaborar las tortillas que consume la población del Centro de Readaptación Social de esa ciudad, lo cual constituye un trato inadecuado para un menor y que se traduce en una agresión a su buen desarrollo físico, en virtud de que, con estos horarios, le limitan seriamente su sueño y descanso, que es tan importante para su buen desarrollo físico y psíquico, independientemente de que la ley laboral prohíbe que los menores realicen trabajos nocturnos. Además, lo más conveniente es que estos niños sean capacitados para que en el futuro puedan emplearse de acuerdo a su libre decisión, amén de que la labor señalada anteriormente de ninguna manera puede considerarse como una actividad ocupacional para el tratamiento de los menores.

Para prevenir que los niños internados sean víctimas de maltratos, se sugiere que el personal responsable de la custodia y tratamiento de los menores debe ser supervisado en su actuación, tal como sucede en la mayoría de las entidades federativas, por servidores públicos de otras instituciones como lo son los sistemas estatales para el desarrollo integral de la familia y los consejos de menores, que si bien es cierto no se encargan directamente de la custodia de éstos, tienen facultades para vigilar el respeto de sus derechos humanos durante el internamiento.

La existencia de conductas como las señaladas viola los derechos fundamentales de los menores, en lo relativo a que se respete su integridad física y a recibir un trato digno, lo cual incumple lo previsto en la Convención Sobre los Derechos del Niño, que en su artículo 37.a establece que los Estados parte velarán porque ningún niño sea sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En el mismo sentido, el artículo 87 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, señala que el personal de los centros de detención deberá respetar y proteger la dignidad y los derechos humanos fundamentales de todos los menores y, en especial, no podrá infligir, instigar o tolerar acto alguno de tortura, ni forma alguna de trato, castigo, o medida correctiva o disciplinaria severa, cruel, inhumana o degradante. Asimismo, el numeral 54 de las "Directrices de Riad", señala que ningún niño o joven deberá ser objeto de medidas de corrección o castigo severos o degradantes en el hogar, en la escuela ni en ninguna otra institución.

2. Existen otras irregularidades relacionadas con la desatención para los menores internos que afectan su desarrollo integral, y que son contrarias a lo establecido en el párrafo sexto del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entre ellas se encuentran las relacionadas con la falta de clasificación y separación; el alto índice de menores que no participan en las actividades educativas; la inexistencia de actividades ocupacionales formativas y de personal técnico suficiente; así como la centralización de los establecimientos de menores que provoca la desvinculación de éstos al núcleo familiar.

En primer lugar, la ubicación que se hace de los menores, sin tomar en cuenta criterio alguno de clasificación, sin atender a su sexo, edad, estado de salud físico y mental,

reiteración, rasgos de personalidad, gravedad de la infracción y demás características que presenten, así como la falta de instalaciones para separar en diferentes categorías a los internos, ocasiona que estén mezclados los menores sujetos a observación y aquellos que se encuentran recibiendo un tratamiento; lo cual, además, pone en riesgo la integridad, tanto física como psicológica de los menores, debido a las diferencias en el desarrollo físico y mental que existen entre ellos. Esto contribuye al aprendizaje de conductas negativas, debido al contacto permanente de niños de edades y características muy diferentes, y afecta considerablemente su sano desarrollo. Por tal motivo, no es aceptable que durante las visitas se hayan observado a menores de 7 años conviviendo con adolescentes cuyas edades eran de alrededor de los 18 años.

Al respecto, es importante mencionar que las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad señalan, en su artículo 28, que la detención de los menores sólo se producirá en condiciones que tengan en cuenta plenamente sus necesidades y situaciones concretas, y los requisitos especiales que exijan su edad, personalidad, sexo y tipo de delito, así como su salud física y mental, y que garanticen su protección contra influencias nocivas y situaciones de riesgo. El criterio principal para separar a los diversos grupos de menores privados de su libertad deberá ser la prestación del tipo de asistencia que mejor se adapte a las necesidades concretas de los interesados y la protección de su bienestar e integridad físicos, mentales y morales.

Es conveniente aclarar que estas irregularidades no obedecen necesariamente a la negligencia o falta de interés de las autoridades encargadas de la ejecución de las medidas de tratamiento, sino también a que en la mayoría de las entidades federativas no se cuenta con las instalaciones adecuadas para albergar en secciones totalmente separadas a menores de diversas categorías, no obstante que dicha separación se encuentra prevista en todas las legislaciones locales en la materia. Vale la pena mencionar que en el artículo 18 constitucional, se establecen una serie de garantías que deben observarse para las personas adultas que estén sujetas a reclusión, entre las que destaca la separación entre procesados y sentenciados, la cual debe observarse también respecto de los menores infractores, por no estar excluidos de ella en nuestra Carta Magna.

Ahora bien, para lograr la adaptación social del menor interno es necesario brindarle un tratamiento individualizado, mediante la aplicación de sistemas o métodos especializados, con aportación de diversas ciencias, técnicas y disciplinas pertinentes, a partir del diagnóstico de personalidad, con la finalidad de corregir las causas que motivaron la infracción por la cual fue internado, para disminuir así la probabilidad de que se reiteren conductas contrarias a la ley penal al reincorporarse a la sociedad, y que, en su caso, pueda cometer delitos al llegar a la edad adulta.

Por ello, es necesario que en los centros de menores se brinden a los internos los cuidados, la protección y toda la asistencia necesaria -social, educacional, profesional, psicológica, médica y física- que puedan requerir, de acuerdo a su edad, sexo, y personalidad, y en interés de su sano desarrollo, tal como lo señala el numeral 26.2 de las "Reglas de Beijing".

En ese orden de ideas, la educación es un factor fundamental en el desarrollo de los niños, la cual, de conformidad con el artículo 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño, debe estar encaminada a desarrollar en él la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física hasta el máximo de sus posibilidades; inculcar el respeto a los derechos humanos, a las libertades fundamentales y a los principios consagrados

en la carta de las Naciones Unidas, así como el respeto a sus padres, a su propia identidad cultural, a su idioma y sus valores, a los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas a la suya; preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena, e inculcarle el respeto al medio ambiente natural.

En el párrafo primero del artículo 3º constitucional y en los párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 4º de la propia Carta Magna, se establece el derecho fundamental a la educación y, además, el párrafo séptimo del artículo citado en último término, dispone que el Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

Particularmente, en el caso de los menores internos, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, señalan, en su artículo 38, que todo menor en edad de escolaridad obligatoria, tendrá derecho a recibir una enseñanza adaptada a sus necesidades y capacidades y destinada a prepararlo para su reinserción en la sociedad.

Por lo tanto, el hecho de que un número reducido de la población interna participe en actividades educativas, e incluso, como en el caso de dos centros en el estado de Baja California, donde únicamente el 12% de los niños recibe instrucción, sin que las autoridades se preocupen por estimular la participación en las mismas, vulnera los derechos humanos de un porcentaje considerable de los menores internos.

También las actividades ocupacionales contribuyen al desarrollo de las habilidades físicas y mentales de los niños y, al mismo tiempo, les permiten aprender un oficio que les será de gran utilidad al ser reintegrados a sus comunidades, especialmente en un país como el nuestro, donde la mayoría de los menores internados provienen de hogares con escasos recursos económicos

Por ello, es de suma importancia que los establecimientos de menores cuenten con los recursos materiales y personales para brindar capacitación laboral a los niños. Al respecto, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad señalan, en sus artículos 42 y 45, respectivamente, que todo menor tendrá derecho a recibir formación para el ejercicio de una profesión que lo prepare para un futuro empleo cuando se reintegren a sus comunidades. En consecuencia, es indebido que en los centros ubicados en Chiapas, Torreón, Coahuila; Nayarit, Quintana Roo, Matamoros, Tamaulipas; Veracruz y Yucatán, así como en el Centro de Diagnóstico y Tratamiento para Mujeres del Distrito Federal, los menores no reciban un tratamiento adecuado, debido a la falta de actividades ocupacionales de carácter formativo, dentro de las que se pueden incluir también las deportivas.

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, las autoridades deben evitar que los menores realicen actividades que afecten su sano desarrollo, como las detectadas durante las visitas a los centros ubicados en Morelos, Puebla, Querétaro y Tabasco, donde los niños realizan la matanza de animales que crían en granjas, lo cual es incongruente con un tratamiento que tiene por objeto corregir las conductas antisociales de los menores, que en muchos casos se encuentran internos por la comisión de conductas violentas, por lo que dichas actividades les crean una actitud mental contraria al respeto de la vida en general; no debemos olvidar que los niños

están en una etapa fundamental de aprendizaje que necesariamente influirá en su comportamiento futuro.

Dichas irregularidades son contrarias a lo previsto en el artículo 32. 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que reconoce el derecho que tiene todo menor a estar protegido contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

Otro problema presente en algunos establecimientos ubicados en los estados de Chiapas y Sinaloa, así como en la Granja Juvenil de Readaptación Social de Jalisco y El Centro Juvenil de Adaptación Social de Nuevo León, es que no cuentan con suficiente personal técnico para atender adecuadamente a los menores internos, particularmente psicólogos y trabajadores sociales.

Lo anterior, impide que las autoridades encargadas de la custodia de los menores realicen de manera eficiente sus labores y que alcancen los objetivos del tratamiento, cuyos resultados positivos dependen en gran medida de las labores que realiza el personal técnico. En el caso de los psicólogos, su participación consiste en aplicar evaluaciones psicológicas que ayudan a conocer el estado emocional e intelectual del niño, así como a detectar un posible daño cerebral; en proporcionar orientación sobre temas relevantes para un sano desarrollo, como farmacodependencia y sexualidad; en organizar y participar en talleres denominados "escuela para padres", y en brindar terapias familiares e individuales, entre otras.

Con relación a los trabajadores sociales, ellos se encargan de realizar diversas actividades, tales como los estudios socioeconómicos de los menores, las visitas domiciliarias para determinar si el ambiente familiar y el del lugar del domicilio del menor, no es nocivo para éste, y estar en posibilidad de sugerir, fundadamente, en su caso, que el menor no debe reincorporarse a la familia y, en consecuencia, se le provea de una habitación y grupo familiar diverso más adecuado para él; establecer lazos entre los internos y sus familiares, organizar y vigilar la visita familiar, custodiar las pertenencias de los niños, solicitar y coordinar el apoyo de las instituciones de salud y educativas en casos necesarios, y participar en los talleres mencionados en el párrafo anterior.

Como puede observarse, son diversas las labores que tienen que realizar esos profesionistas, y por ello, al no existir el número suficiente de ellos en algunos centros, no se atienden oportunamente las necesidades de los menores, pues se ve rebasada su capacidad de trabajo, como sucede claramente en Chiapas, donde una psicóloga se encarga de 278 menores, o en El Centro Juvenil de Adaptación Social de Nuevo León, donde un trabajador social labora en un establecimiento con 188 niños; en comparación, en el estado de Tlaxcala hay 5 psicólogos y 3 trabajadores sociales para atender a una población interna de 25 menores, y en Zacatecas, 6 psicólogos y 3 trabajadores sociales atienden a 38 personas.

Dicho personal, debe contar con un perfil de personalidad específico para tratar a los menores, y con información precisa para tal efecto; al respecto, los artículos 81 y 85 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, prevén que para proporcionar a los menores un tratamiento adecuado es indispensable que se cuente con suficiente personal especializado, el cual tiene que ser debidamente seleccionado, tomando en cuenta su integridad, actitud humanitaria, capacidad y competencia profesionales para tratar con menores. Asimismo, dicho personal deberá recibir una formación que le permita desempeñar eficazmente sus

funciones, en particular, la capacitación en psicología infantil, protección de la infancia, criterios y normas internacionales de derechos humanos y derechos del niño.

Un punto muy importante a tomarse en cuenta cuando un menor resulta ser internado, lo representa la familia, que constituye un factor esencial para el desarrollo del niño; por lo tanto, al sustraerlo de ella, las autoridades deben realizar las acciones necesarias para que no se interrumpa este vínculo, en el caso de que la familia sea un elemento positivo para el menor; sin embargo, esto no es posible ya que la mayoría de los centros de menores se encuentran ubicados en las capitales de los estados de nuestro país, lo cual dificulta las visitas de los familiares, debido a las grandes distancias que tienen que recorrer desde sus lugares de origen, y a la falta de recursos económicos para solventar los gastos de sus traslados.

Lo anterior ha ocasionado también, de acuerdo con información proporcionada por algunas autoridades, que la medida de tratamiento que se aplica con mayor frecuencia sea la de internamiento, debido a que las distancias entre los centros y los lugares de residencia de los menores y sus familias hace imposible el seguimiento de un tratamiento en externación, sin considerar que la reclusión debe ser la última medida que debe aplicarse a los menores.

Tal situación es contraria a lo establecido en el artículo 30 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, el cual señala que los centros de detención para menores deberán de estar descentralizados y tener un tamaño que facilite el acceso de las familias de los menores y su contacto con ellas; asimismo, menciona que convendrá establecer pequeños centros de detención e integrarlos en el entorno social, económico y cultural de la comunidad.

De igual forma, la utilización indiscriminada de medidas de internamiento viola, en perjuicio de los niños, el artículo 37. b, de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual establece que los Estados parte tienen la obligación de velar porque la detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se utilice tan sólo como último recurso y durante el período más breve posible.

3. El hecho de que no exista servicio médico en tres establecimientos ubicados en Coahuila y en uno del Distrito Federal; la escasez de medicamentos y material para curación referida por las autoridades de Baja California, Baja California Sur, Piedras Negras, Coahuila; Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz; así como la falta de expedientes clínicos en Michoacán, viola en perjuicio de los menores el derecho humano a la protección de la salud, previsto en el párrafo tercero del artículo 4º de nuestra Carta Magna.

En este sentido, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad señalan, en sus artículos 49 y 51, respectivamente, que todo menor debe recibir atención médica adecuada, tanto preventiva como correctiva, que incluya servicios de odontología, oftalmología y de salud mental, así como los productos farmacéuticos y dietas especiales que hayan sido recetados por un médico; y que cuando esté enfermo, se queje de enfermedad o presente síntomas de dificultades físicas o mentales, tiene derecho a ser examinado rápidamente por un facultativo, lo cual no es posible en los centros referidos en el párrafo anterior.

Asimismo, un problema de salud que existe en los centros de menores de todas las entidades federativas es el relativo al consumo de drogas, y no obstante que el 55% del total de menores internos en el país, han usado, abusado o son dependientes de

sustancias psicoactivas, no existen programas de desintoxicación, con excepción de dos establecimientos ubicados en Nuevo León y Sonora. Además, en centros de 23 estados no hay un psiquiatra adscrito y únicamente en 3 se cuenta con el apoyo de un paidopsiquiatra (especialista en niños y adolescentes) indispensable para el tratamiento de los menores que sufren padecimientos psiquiátricos derivados del uso de psicotrópicos, así como de trastornos del comportamiento y de las emociones de comienzo habitual en la infancia y adolescencia, trastornos específicos del desarrollo del aprendizaje escolar o retraso mental, todo ello de conformidad con la Clasificación de Trastornos Mentales de la Organización Mundial de la Salud (CIE 10). Dichos padecimientos tienen un impacto sobre la conducta de niños y adolescentes y favorecen la aparición de rasgos de personalidad, que en muchos casos, si no se les brinda la atención necesaria, son la principal causa de que los menores presenten conductas antisociales.

Por lo anterior, es necesario que el diagnóstico y tratamiento de los menores sea realizado por personal especializado en niños y adolescentes, con bases científicas y metodológicas para realizar un estudio integral. Un psiquiatra exclusivamente de adultos no tiene la formación profesional especializada que se requiere para atender niños y adolescentes, que sí tiene el paidopsiquiatra, cuya participación resulta indispensable para dar cumplimiento al citado artículo 51 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, el cual señala que los servicios médicos a disposición de los menores deberán detectar y tratar, toda enfermedad física o mental, todo uso indebido de sustancias químicas y cualquier otro estado que pudiera constituir un obstáculo para la integración del joven a la sociedad.

Por otro lado, la falta de expedientes clínicos, detectada en el centro de menores de Michoacán, es una irregularidad que dificulta una adecuada atención médica, en virtud de que, al no existir registro de los antecedentes relacionados con la salud de cada interno, el médico tratante no cuenta con elementos suficientes para proporcionar, en algunos casos, una atención oportuna. Tal irregularidad, es contraria a lo establecido en el artículo 5.1 de la NOM-168-SSA1-1998, del expediente clínico, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de septiembre de 1999, el cual señala que los prestadores de servicios médicos de carácter público, social y privado, estarán obligados a integrar y conservar el expediente clínico en los términos previstos en la norma.

Las irregularidades descritas son contrarias, también, al artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual señala que los Estados parte reconocerán el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud, y se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de ese derecho.

4. En los estados de Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, no existe un reglamento interno que norme los aspectos relacionados con la organización y funcionamiento de los centros de menores, entre ellos, la aplicación de sanciones disciplinarias, lo cual transgrede el derecho humano de seguridad jurídica previsto en los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de nuestra Ley Fundamental.

La garantía de seguridad jurídica consagrada en nuestra Carta Magna, implica la existencia de un orden que regule la actuación de las autoridades y dé certeza a los gobernados de que dichas autoridades respetarán ese orden, y que el individuo

tendrá la seguridad de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente. En consecuencia, las autoridades tienen la obligación de sujetar sus acciones a las disposiciones legales que resulten aplicables a los casos concretos. Esto significa que todo acto emanado de los órganos del Estado, debe encontrarse fundado y motivado por las normas jurídicas vigentes.

En el asunto que nos ocupa, ese derecho es vulnerado en virtud de que los servidores públicos que administran los centros de menores realizan actos de autoridad que afectan de alguna forma la esfera jurídica de los niños internos, los cuales no pueden estar debidamente fundados y motivados, al no existir una norma legal que prevea expresamente tales actos de autoridad.

Al respecto, el artículo 14, párrafo segundo, de nuestra Ley Fundamental, establece que nadie podrá ser privado de la vida, la libertad o de sus propiedades, posesiones 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; al no observarse estas exigencias, debido a la inexistencia de un reglamento interno, se presenta también la ausencia de fundamentación y motivación en los actos que realicen los servidores públicos encargados de los establecimientos de menores, y por lo tanto la directa violación al artículo 16 constitucional, pues nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Por lo tanto, es necesario que las autoridades de las entidades federativas mencionadas, elaboren de inmediato los correspondientes reglamentos, tomando en cuenta los derechos fundamentales que tiene toda persona, y particularmente los menores, establecidos en el orden jurídico nacional y en los instrumentos internacionales en la materia; sin olvidar que en toda medida concerniente a este grupo tan vulnerable debe atenderse primordialmente al interés superior del niño. Un punto esencial que por ningún motivo debe faltar en dichos cuerpos normativos es el relativo a los correctivos disciplinarios, pues se debe tener especial cuidado en que su aplicación no constituya un trato cruel, inhumano o degradante, de conformidad con el artículo 37. a, de la Convención sobre los Derechos del Niño; y que bajo ninguna circunstancia se permita que los niños sufran sanciones de carácter corporal, tal como lo señala el numeral 17.3 de las "Reglas de Beijing".

5. En el caso de las niñas, en gran parte de los centros de internamiento visitados no se cuenta con instalaciones exclusivas para ellas, como sí sucede en los establecimientos ubicados en Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Zacatecas, por lo que en las restantes entidades federativas ocupan áreas construidas originalmente para alojar a los varones, y en consecuencia no tienen espacios suficientes para el desarrollo de sus actividades. Tal situación ocasiona también que su estancia se desarrolle con mayores restricciones, además de que su tratamiento se realiza sin la debida separación por sexo, lo que obliga a las autoridades a mezclarlas con los niños durante las actividades cotidianas.

Por lo tanto, en los centros en que no existen instalaciones exclusivas para las niñas, éstas resultan afectadas por la mala adecuación de las áreas destinadas originalmente al desarrollo de actividades propias de los varones, ya que generalmente no se hicieron teniendo en cuenta las necesidades de ellas, y en

consecuencia, se ven obligadas a compartir con los hombres diversas áreas de servicios tales como escuelas, patios y comedores.

La desigualdad en las condiciones de vida de las menores, en comparación con las de los niños que se encuentran en la misma situación, puede explicarse porque generalmente, de manera similar a lo que sucede con los adultos, las niñas cometen menos infracciones que los hombres y, consecuentemente, la infraestructura, la organización y el funcionamiento de los establecimientos se realiza en función de ellos. Durante las visitas realizadas por personal de esta Comisión Nacional, a los centros de menores de todo el país se encontraron 257 niñas, lo que representa únicamente el 6.29% de la población nacional de menores internos. Es importante señalar, que la diferencia en el trato que reciben las niñas internas, en relación con el que se da a los varones, también obedece a patrones socioculturales y económicos de la mayoría de la población.

Un problema que refleja esta situación de desigualdad, detectado durante las visitas, es el trato que reciben las menores infractoras que son madres y se encuentran internadas con sus hijos, pues a las carencias que provoca el hecho de no contar con instalaciones especiales, se suma la falta de atención especializada que necesitan.

Las niñas tienen los mismos derechos que los niños, por lo tanto, no existe justificación alguna para mantenerlas en las condiciones mencionadas anteriormente; por el contrario, de conformidad con el artículo 26.4 de las "Reglas de Beijing", "la delincuente juvenil confinada en un establecimiento, merece especial atención en lo que atañe a sus necesidades y problemas personales. En ningún caso recibirá menos cuidados, protección, asistencia, tratamiento y capacitación que el delincuente joven".

Esta situación se traduce en una violación al derecho de igualdad ante la ley, entre los varones y las mujeres, consagrado en el primer párrafo del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, aun cuando tienen reconocidos los mismos derechos, las condiciones de vida de la mayoría de las niñas que se encuentran internadas en centros de menores son distintas a las de los niños, por lo que se genera un trato inequitativo en el goce de esos derechos.

B. Es necesario reflexionar acerca de uno de los temas que preocupa a esta Comisión Nacional: el de la edad para ser sujeto de un proceso penal, pues no existe en nuestro país uniformidad respecto de la fijación de la misma, no obstante que la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, establece en su artículo 1, que son adolescentes las personas que tienen entre 12 y 18 años.

Es importante referir que la Convención Sobre los Derechos del Niño, en su artículo 1, define al niño como todo ser humano menor de 18 años de edad, y no obstante que deja abierta la posibilidad de alcanzar con anterioridad la mayoría de edad, en virtud de la ley que le sea aplicable, actualmente el criterio que predomina en el plano internacional, tal como se encuentra plasmado en el artículo 11 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, y que además ha sido sustentado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-17/2002, de 28 de agosto de 2002, es precisamente en el sentido de que menor es toda persona que no ha cumplido 18 años de edad, y que, por lo tanto, cuando a éste se le atribuya la comisión de una conducta delictiva, así prevista por las leyes penales, deberá quedar sujeto a órganos específicos distintos de los correspondientes a los adultos. Al respecto, también es importante referir que las "Reglas de Beijing" señalan, en su artículo 4, que la mayoría de edad penal no

deberá fijarse a una edad demasiado temprana, habida cuenta de las circunstancias que acompañan la madurez emocional, mental e intelectual del niño.

Vale la pena mencionar el punto de vista de expertos en pedagogía y psicología infantil que han estudiado el desarrollo de los niños y los adolescentes, quienes concluyen que éstos atraviesan por diferentes etapas en las cuales van madurando en las esferas motora, intelectual, afectiva y social; y que la adolescencia es el periodo de transición entre la niñez y la vida adulta, lo cual es de especial relevancia en la vida de todo individuo, porque los cambios físicos y psicológicos que tienen lugar durante la misma, contribuyen a definir su personalidad, así como las metas de su vida futura, y al mismo tiempo los coloca en una posición de inconformidad constante que los lleva a cometer conductas antisociales. Es por tal razón que los investigadores están de acuerdo en que la mayoría de los adolescentes infringen la ley, pero que son pocos los que lo hacen con intenciones verdaderamente destructivas.

Cabe destacar que de acuerdo con una declaración conjunta emitida por la Organización Mundial de la Salud, el Fondo de las Naciones Unidas Para la Infancia y el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población, en el año de 1998, la “adolescencia” se define como la edad comprendida entre los 10 y 19 años.

En razón de lo anterior, en materia federal y en aproximadamente el 50% de las legislaciones locales, la edad para ser sujeto de un proceso penal se establece a los 18 años; sin embargo, en algunas entidades federativas de nuestro país, dicha edad se encuentra fijada a los 16 o los 17 años, y cuando a partir de esas edades las personas cometen conductas delictivas, puede darse el supuesto de ser recluidas en cárceles para adultos que, como es del conocimiento público, lejos de cumplir con la exigencia constitucional de readaptación social, constituyen verdaderas escuelas del delito, donde además del aprendizaje de conductas negativas, por los motivos señalados en el párrafo anterior, los internos de baja edad son víctimas de toda clase de abusos y maltratos por parte de los mayores.

Además, es importante mencionar que el porcentaje de menores infractores constituye sólo una mínima parte del problema de la delincuencia, pues mientras que la población nacional de adultos, a febrero del año en curso, ascendía a 175,253 reclusos, en el caso de los menores, de acuerdo con el censo efectuado durante las visitas a los centros de internamiento de menores, era de 4,753 personas, de las cuales 4,496 eran niños y 257 niñas; además, es importante hacer notar que entre ellos se encuentran menores que no deberían estar en esos lugares, ya sea por su edad o por el tipo de conductas que se les imputan. Por lo tanto, al comparar dichas cifras resulta evidente que el simple hecho de disminuir la edad para ser sujeto de un proceso penal y recluir en cárceles de adultos a gran parte de esos niños, no representaría una disminución considerable al problema del aumento de delitos y, por lo tanto, de la inseguridad.

Por otro lado, es evidente que la disminución de la edad para ser considerado responsable penalmente, no es la solución al problema de la delincuencia, ya que dicha medida no ataca el fondo del mismo, pues para ello es necesario, primero, detectar cuáles son los factores que influyen en el comportamiento delictivo de la niñez. En ese sentido, debe tomarse en cuenta que la familia es el grupo fundamental de la sociedad, y es ahí donde las personas adquieren los principios educativos, culturales y morales que determinan su comportamiento en la comunidad; un dato importante que arrojó la investigación realizada por esta Comisión Nacional, es que la

mayoría de los menores infractores provienen de hogares donde sus padres no les brindaron el apoyo afectivo y la educación que requieren para su formación como personas sanas y productivas, y hubo, de forma frecuente, casos de padres que consumían sustancias tóxicas o que se encontraban presos, o bien que sometieron a los menores a violencia y maltratos, y es por ello que llevan un estilo de vida que, en gran medida, los llevará a cometer conductas delictivas que aprenden de otras personas con las que conviven, en ocasiones, en la calle. En casos más graves pueden ser presa de la delincuencia organizada que, después de hacerlos víctimas, los utiliza para cometer delitos que lesionan gravemente a la sociedad, como por ejemplo el tráfico de drogas.

En ese contexto debe advertirse que el aspecto educativo es determinante en el desarrollo de los menores, pues les brinda los elementos necesarios para asumir de manera responsable un papel dentro de la sociedad; sin embargo, miles de niños abandonan sus estudios debido a los problemas mencionados anteriormente, o simplemente porque las condiciones económicas no permiten a los padres enviarlos a una escuela, y por ello se integran anticipadamente a las fuentes de trabajo o simplemente vagan por las calles, donde en ocasiones forman parte de pandillas que se dedican a realizar conductas antisociales.

Aunado a lo anterior, un factor importante en este problema lo representan los medios de comunicación, debido a la difusión de gran cantidad de contenidos con alto grado de violencia, a los que tienen acceso los menores, y que afectan, en consecuencia, su sano desarrollo mental.

Es indudable que el entorno social influye de manera determinante en el desarrollo de la niñez, ya que no sólo en la familia y en la escuela se adquieren los valores y la formación necesaria, sino también en las iglesias, los lugares de esparcimiento, o en cualquier lugar donde los menores convivan con otras personas. Es por eso que la preocupación principal del Estado en el combate a la delincuencia no debe centrarse en recluir en cárceles de adultos a los que se considera como menores de edad que infringen la ley penal, sino en buscar soluciones a los problemas económicos, educativos, sociales y culturales que constituyen las verdaderas causas de la delincuencia.

Además, hay que tomar en cuenta que los menores de 18 años que se encuentran en calidad de infractores se han colocado en esa situación, en la gran mayoría de los casos, porque sus familias no les han proporcionado los medios necesarios para alcanzar un desarrollo adecuado, y porque las instituciones responsables de constituir a una persona sana, en lo físico y en lo psicológico, no han participado de manera suficiente y eficiente en la formación de una personalidad positiva del menor en términos de respeto a sí mismo, a los demás y a los valores imperantes en la sociedad.

En esas condiciones, resulta que los menores con calidad de infractores sufren una doble victimización: la primera, por parte de las instituciones que son garantes de los derechos fundamentales que deben de disfrutar los niños y las niñas, que no hacen efectivos esos derechos de los menores, y que en la mayoría de los casos, esas carencias al ejercicio de derechos son las causas de que más menores incurran en conductas antisociales; la segunda, la reciben en los centros de menores donde no les proporcionan de manera cabal la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, tal como lo precisa el artículo 4º de nuestra Carta Magna.

Por lo anterior, se puede deducir que un niño que crece en el seno de una familia integrada, en un ambiente de cariño y comprensión, que tiene cubiertas sus necesidades de alimentación, vestido, salud, educación y sano esparcimiento, difícilmente se convertirá en un infractor.

C. Una situación que causa especial preocupación a esta Comisión Nacional, es que en algunas entidades federativas no existe un límite mínimo de edad a partir del cual se considera que los menores no son capaces de infringir las leyes penales, y en otras está fijado a edades muy tempranas; hay evidencia de que niños que no tienen un desarrollo intelectual que les permita comprender que han actuado de una manera indebida, son internados en centros de menores por la aparente comisión de infracciones que para ellos no significan más que una repetición de las conductas que observan en los adultos. Al respecto, fueron detectados durante las visitas, menores infractores de 7 años de edad, que fueron internados por imputárseles infracciones de robo y allanamiento de morada, cuando resulta evidente que a esa edad una persona no tiene la suficiente madurez mental para comprender la naturaleza de su acción ni para conducirse de acuerdo con esa comprensión, debido a que en esa etapa de la vida, de manera natural, el interés del niño se centra exclusivamente en la satisfacción de sus propias necesidades, siendo incapaz de comprender las de otras personas; en todo caso, son los padres de esos menores los que deben recibir orientación en el cuidado y educación de sus hijos, y si esto no es posible, o no los hay, el Estado debe hacerse cargo de ellos a través de sus instituciones de asistencia social.

Al respecto, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, establece en sus artículos 2 y 45, inciso L, respectivamente, que son niñas y niños las personas que no han cumplido 12 años, y que no procederá la privación de la libertad, en ningún caso, cuando se trate de éstos. A mayor abundamiento, la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 40. 3, inciso a), obliga a los Estados parte a establecer una edad mínima a partir de la cual se presuma que el niño no puede infringir la legislación penal o criminal.

No obstante, únicamente algunas entidades federativas, como es el caso de Baja California Sur, Durango, Hidalgo y Nuevo León, han determinado que a partir de los 12 años, los niños que infringen las normas penales son susceptibles de ser puestos a disposición de las autoridades encargadas de la justicia de menores, dado que cuentan ya con cierta madurez mental que les permite comprender la naturaleza de sus actos. Por lo tanto, todas las legislaturas de las entidades federativas deberían contemplar dichas disposiciones en las leyes locales en materia de menores infractores.

D. Durante las visitas efectuadas por el personal de esta institución se observó que en algunos establecimientos conviven en un mismo inmueble, sin clasificación ni separación alguna, menores infractores y menores en “estado de peligro”, los cuales, además, son sometidos a tratamientos similares, no obstante que estos últimos no han cometido infracción alguna a las leyes penales. Esta situación fue detectada en los centros ubicados en los estados de Aguascalientes, Colima y San Luis Potosí.

Esta Comisión Nacional, reconoce y respeta la autonomía de dichas entidades federativas para expedir las leyes que deben regir en el ámbito local; sin embargo, considera inconveniente que las autoridades encargadas de la atención de los menores infractores, tengan facultades para conocer, indistintamente, de infracciones a las leyes penales, a los bandos de policía y buen gobierno, así como de conductas que no constituyen infracción a las normas penales o administrativas, como es el caso

de los menores en “estado de peligro”, quienes además, son sometidos a los mismos tratamientos que los menores infractores, sin importar los motivos por los que fueron internados. Lo anterior, ha generado en la práctica que esta mezcla de menores sujetos a tutela por causas totalmente diferentes, genere el aprendizaje de conductas negativas de quienes más que un tratamiento requieren del afecto y la orientación de sus padres o, a falta de éstos, del Estado.

En ese sentido, las “Directrices de Riad”, señalan en su numeral 56 que “a fin de impedir que prosiga la estigmatización, victimización y criminalización de los jóvenes, deberán promulgarse leyes que garanticen que ningún acto que no sea considerado delito ni sea sancionado cuando lo comete un adulto, se considere delito ni sea objeto de sanción cuando es cometido por un joven”.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene, en la Opinión Consultiva OC-17/2002, que la actuación readaptadora del Estado, tanto en el caso de los adultos como en el de los menores de cierta edad, se justifica únicamente cuando realizan hechos expresamente previstos en las leyes penales, asegurando con ello el respeto al principio de legalidad, lo cual implica una clara separación entre la conducta delictuosa y comportamientos no punibles, o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales, como en el caso de las infracciones administrativas.

Asimismo, el hecho de que en varias entidades federativas las legislaciones locales faculten a las autoridades encargadas de la justicia de menores para conocer de conductas no previstas en las normas penales, es contrario a lo establecido en el artículo 40.3, de la Convención Sobre los Derechos del Niño, el cual señala que los Estados parte 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 haberlas violado.

Si bien es cierto que, la intervención del Estado, en casos de menores cuyas conductas no son contrarias a las leyes penales, tiene por objeto la prevención de conductas delictivas y la protección de los niños, también lo es que, en muchos de los casos, implica la afectación de derechos de los menores, principalmente el de libertad. En ese tenor, el artículo 11, inciso b, de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad, define la privación de la libertad como “toda forma de detención o encarcelamiento así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública”.

En consecuencia, el concepto de menor infractor sólo debe aplicarse a aquellos que han infringido las normas penales, por lo que los niños que se encuentren en otros supuestos, y que necesiten de la intervención preventiva o protectora del Estado, deben ser atendidos por instituciones de asistencia social. Esta labor, forma parte de los servicios básicos de salud en materia de asistencia social, cuya promoción y prestación es competencia del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a través de los correspondientes organismos locales que funcionan en las entidades federativas, los cuales deben actuar para la realización de funciones específicas como son las de promover e impulsar el sano crecimiento físico, mental y social de la niñez, y operar establecimientos de asistencia social en beneficio de menores en estado de abandono, de acuerdo con lo establecido en los artículos 13,

15 y 40 de la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, y en los preceptos relativos de las legislaciones estatales en esta materia.

Por lo tanto, la Federación y las entidades federativas, deberían instrumentar programas que garanticen una efectiva prevención y protección social, mediante instituciones que cuenten con instalaciones debidamente equipadas y con personal especializado en la atención de los problemas propios de la niñez.

Uno de los temas a los que debe prestarse especial atención, es la situación de los menores adictos a las drogas, pues de acuerdo con la información proporcionada por las autoridades durante las visitas, el 55% de ellos ha consumido sustancias psicoactivas y, en muchos de los casos, ingresaron a un centro de menores por la infracción de robo, cuya motivación para cometerla fue conseguir recursos económicos para comprar dichas sustancias.

E. Con motivo de la ratificación de nuestro país a la Convención sobre los Derechos del Niño, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991 (la cual, como ya se mencionó al inicio de este documento, de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es ley suprema de toda la Unión), el Estado mexicano se obligó a implementar un sistema de protección integral que garantice a los menores infractores el respeto de ciertos derechos reconocidos exclusivamente a los adultos acusados de la comisión de delitos. Sin embargo, a más de una década de haber sido ratificado el referido instrumento internacional, únicamente en materia federal, que incluye al Distrito Federal, y en 7 entidades federativas, se ha adoptado dicho sistema, de los restantes, 16 siguen aplicando un sistema tutelar, y los otros 9 aplican un sistema mixto, ya que han incorporado ciertas garantías procesales, no obstante que siguen conociendo de infracciones administrativas o de casos de menores en “estado de peligro”.

En consecuencia, en la mayoría de las entidades federativas, las legislaciones en materia de menores infractores no reconocen en su totalidad el catálogo de derechos contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Convención citada, particularmente los plasmados en el artículo 40 de dicho instrumento internacional, en virtud de los cuales nuestro país está obligado a garantizar, en primer lugar, que no se alegue que ningún niño ha infringido las leyes penales, ni se acuse o declare culpable a ningún niño de haber infringido esas leyes, por actos u omisiones que no estaban prohibidos por las leyes nacionales o internacionales al momento en que se cometieron; ello tiene especial relevancia, si tomamos en cuenta que en diversas entidades federativas las legislaciones dan el mismo tratamiento a menores infractores y a quienes se les imputan conductas no delictivas. Dicha disposición, contiene el reconocimiento del principio de legalidad, en virtud del cual las autoridades se ven obligadas a sujetar su acción a las disposiciones legales que resulten aplicables a los casos concretos, lo que no sucede cuando éstas conocen de casos de menores en “estado de peligro” o en situación de abandono, pues en los mismos corresponde a la autoridad, de manera discrecional, determinar qué conductas son consideradas dentro de este concepto, toda vez que la legislación no prevé ni enuncia los supuestos específicos.

Asimismo, dicho precepto establece otros derechos a favor del menor infractor, como son la presunción de inocencia; a ser informado de los cargos que se le imputan; a una defensa adecuada; a que su caso sea dirimido por una autoridad competente, independiente e imparcial, en una audiencia equitativa conforme a la ley, tomando en cuenta su edad y a sus padres; a no declarar en su contra y a presentar e interrogar a testigos; a impugnar las resoluciones ante una autoridad superior; a contar con un

traductor si lo requiere, y a que se respete plenamente su vida privada en todas las fases del procedimiento.

Es importante aclarar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sustentado, en la Opinión Consultiva OC-17/2002, que en los procedimientos judiciales o administrativos en que se resuelvan derechos de los niños, se deben de observar los principios del debido proceso legal; asimismo, señala en dicho documento que la conducta que motive la intervención del Estado en los supuestos de menores infractores debe hallarse descrita en la ley penal, y que otros casos, como son los de abandono, desvalimiento, riesgo o enfermedad, deben ser atendidos en forma diferente a la que corresponde a los procedimientos aplicables a quienes incurrir en conductas que en los adultos son típicas; sin embargo, en ellos es preciso observar, igualmente, los principios y las normas del debido proceso legal.

En ese sentido, debe tomarse en cuenta que las condiciones en que participan los menores en un proceso, no son iguales a las de un adulto, debido a su falta de madurez física y mental que los coloca en una clara situación de vulnerabilidad; por ello, ha sido necesaria la adopción de medidas especiales que tienen por objeto la atención de esas diferencias naturales. Pero hay que tener presente siempre, de acuerdo con el artículo 3 de la Convención Sobre los Derechos del Niño, que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño, el cual, de acuerdo con la citada Opinión Consultiva OC-17/2002, es el principio rector de la normativa de los derechos del niño, y tiene su fundamento en la dignidad del ser humano, en las características propias de los niños y en la necesidad de propiciar el buen desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades así como en la naturaleza y alcances de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Por lo anterior, esta Comisión Nacional estima necesario llamar la atención de las autoridades competentes y de la sociedad en general, sobre las violaciones a derechos humanos que sufren las niñas y los niños internos en los centros de menores de todo el país, con el propósito de que se emprendan acciones encaminadas a evitar, tanto que continúen existiendo, como que lleguen a extenderse en donde no las hay. Consecuentemente, expone un catálogo de principios debidamente sustentados en la Constitución General de la República y los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por nuestro país, así como los emitidos por la Organización de las Naciones Unidas:

a.- Menor es toda persona que no ha cumplido 18 años de edad y que, por lo tanto, cuando a éste se le atribuya la comisión de una conducta delictiva, así prevista por las leyes penales, deberá quedar sujeto a órganos específicos distintos de los correspondientes a los adultos y, por ello, ser considerado menor infractor. En ese sentido, la edad para ser sujeto de un proceso penal debe fijarse, siempre, a partir del cumplimiento de los 18 años.

b.- Siguiendo lo establecido en el artículo 2 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en el sentido de que estos últimos son los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos, el criterio de esta Comisión Nacional para fijar la edad mínima a partir de la cual se puede considerar al menor como infractor de las leyes penales, es la de 12 años cumplidos. Antes de dicha edad, el menor que infrinja una norma penal debe ser considerado como niño o niña y, por lo tanto, ser sujeto únicamente de asistencia social.

c.- En el caso de que las legislaciones estatales relativas a la justicia de menores contemplen categorías de menores en “estado de peligro”, abandonados o en situación de calle, para efectos de tutela por parte del Estado, dichas personas deben ser tuteladas en forma diferente de los considerados infractores, y en caso de requerir internamiento para ser sujetos a tratamiento, deberán ser alojados en instalaciones especiales distintas de las destinadas a los menores infractores.

d.- Cuando se contemple en una legislación la categoría de menor en “estado de peligro”, deberán especificarse los supuestos de conducta que corresponden a esa hipótesis, para no dejarlos a criterio de la autoridad que aplica la ley, como actualmente sucede.

e.- En el caso de que los menores de edad sean acusados de infracciones a las leyes penales, deberá privilegiarse, siempre que ello sea posible, seguir los procedimientos o los tratamientos en externación, considerando siempre como la última opción el internamiento.

f.- En todo procedimiento judicial o administrativo en que se resuelvan los derechos de los niños o adolescentes, deben preverse y respetarse todas las garantías establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Convención Sobre los Derechos del Niño.

g.- Deben preverse y gestionarse los recursos económicos y materiales para el adecuado mantenimiento y operación de los centros de menores que hay en todo el país, además de que sería conveniente que existiera una desconcentración de esos establecimientos, y por lo tanto, que se construyan nuevas instalaciones ubicadas en otras ciudades o comunidades distintas a las capitales de las entidades federativas, con el objeto de que se continúe la relación familiar del menor, en los casos que ésta sea positiva.

h.- Las instalaciones de los centros de internamiento de menores no deben ser semejantes a las cárceles para adultos, sobre todo en el entendimiento de que no debe haber celdas, sino estancias o dormitorios para alojar a los menores en condiciones de respeto a su dignidad.

i.- Cualquier conducta que afecte la integridad física o psíquica de los menores, por parte del personal que labora en los centros de internamiento, debe ser sancionada por las autoridades competentes de manera inmediata, y también deben brindar oportunamente al menor afectado la atención médica y psicológica que requiera para su recuperación.

j.- Para garantizar resultados satisfactorios en la adaptación social de los menores internos, es indispensable que exista una adecuada observación, clasificación, separación y tratamiento; para ello se deben utilizar criterios científicos y técnicos aplicados por los profesionales de cada una de las áreas multidisciplinarias que deben existir en los establecimientos, así como los lugares necesarios que permitan llevar a cabo tales fines.

k.- Los profesionales que laboren en los centros de internamiento de menores deben ser especialistas, y seleccionados con criterios que permitan atender específicamente a menores de edad, y deberán recibir capacitación constante en sus respectivas áreas del conocimiento.

l.- El personal encargado de la custodia de los menores infractores, debe ser evaluado para descartar a cualquier persona que presente características de personalidad negativas, en relación con su responsabilidad de resguardar la seguridad de los menores.

m.- Se deben organizar de manera permanente, actividades educativas, deportivas y de capacitación laboral en todos los establecimientos, a fin de facilitar a los menores internos su correcta reincorporación a la comunidad, y en donde ya se realizan, es conveniente incentivar la participación de la población interna en las mismas.

n.- Los centros de internamiento de menores deberán contar con personal médico suficiente, de preferencia con especialidad en pediatría y psiquiatría, que permitan atender adecuadamente los padecimientos que presenten durante su estancia los menores; asimismo, deben existir siempre cantidades suficientes de medicamentos del cuadro básico, así como equipo médico en buen estado y material de curación.

ñ.- Debido a que más del 50% de los menores internos en los centros han usado o abusado de sustancias psicoactivas (incluido el alcohol) o, en su caso, son dependientes de ellas, es necesario que los gobernadores de las entidades federativas y el secretario de Seguridad Pública federal se coordinen con el secretario de Salud federal, quien preside el Consejo Nacional Contra las Adicciones, para que existan en todos los establecimientos de internamiento de menores, programas de prevención y tratamiento contra las drogas y el alcoholismo.

o.- Todos los centros de internamiento del país deben contar con reglamento interno que regule las actividades cotidianas del personal que ahí labora, de los menores internos y los familiares que los visitan, y que prevean, por supuesto, las conductas sujetas a infracción y las sanciones correspondientes, así como el procedimiento y la autoridad competente para aplicarlas, y se debe precisar en el citado reglamento, que en ningún caso la sanción puede consistir en privación de la visita familiar, cuando ésta constituya un aspecto positivo en la formación del menor infractor, de conformidad con el diagnóstico correspondiente.

p.- Se debe garantizar el trato igualitario a todos los menores que se encuentren internados, independientemente de su origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias y estado civil, evitando ante todo cualquier trato discriminatorio o que atente contra la dignidad humana.

Finalmente, esta Comisión Nacional reitera la necesidad de que la Federación y los gobiernos de los estados, al reconocer las graves carencias y deficiencias existentes en materia de justicia de menores, dentro de sus ámbitos de competencia y facultades, realicen las acciones necesarias para garantizar el respeto pleno de los derechos humanos de los menores de edad sujetos a internamiento en los centros que existen en cada una de las entidades federativas, para lo cual deberán tomar en cuenta las observaciones y el catálogo de principios que contiene el presente informe especial, y atendiendo siempre al interés superior de la niñez.