

215
253



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" A R A G O N "
D E R E C H O



ESTUDIO SOCIOJURIDICO DE LOS MENORES
INFRACTORES EN AMERICA LATINA Y LA
NECESIDAD DE REFORMAR EL CODIGO PENAL
EN EL DISTRITO FEDERAL.

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOEL LOPEZ GUZMAN

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEX.

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ESTUDIO SOCIOJURIDICO DE LOS MENORES INFRACTORES EN AMERICA
LATINA Y LA NECESIDAD DE REFORMAR EL CODIGO PENAL
EN EL DISTRITO FEDERAL.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION.....	I
CAPITULO I.	
LEGISLACION PARA LA DELINCUENCIA DE LA JUVENTUD EN MEXICO.	
A). ANTECEDENTES EN EL DERECHO ROMANO.....	1
B). HISTORIA DE LOS CONSEJOS DE MENORES EN EL DISTRITO FEDERAL.....	7
CAPITULO II.	
CARENCIA DE CENTROS QUE COMO OBJETIVO SEA EL DE PREVEER LA DELINCUENCIA DE LOS JOVENES.....	26
CAPITULO III.	
EXPOSICION ACERCA DE LAS LEGISLACIONES DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA A FIN DE REPRIMIR A LA DELINCUENCIA JUVENIL.	
A). ARGENTINA.....	34
B). BOLIVIA.....	37
C). BRASIL.....	38
D). COLOMBIA.....	40
E). COSTA RICA.....	42
F). CUBA.....	44

	Pág.
G). CHILE.....	45
H). ECUADOR.....	46
I). EL SALVADOR.....	48
J). GUATEMALA.....	49
K). HAITI.....	50
L). HONDURAS.....	51
LL). NICARAGUA.....	52
M). PANAMA.....	53
N). PARAGUAY.....	54
Ñ). PERU.....	55
O). REPUBLICA DOMINICANA.....	58
P). URUGUAY.....	59
Q). VENEZUELA.....	60

CAPITULO IV.

LA NECESIDAD DE REFORMAR EL CODIGO PENAL EN EL DISTRITO FEDERAL, EN CUANTO A LA EDAD DE LOS MENORES INFRACTORES.

A). PLANTEAMIENTO DE LA DISCUSION ACTUAL.....	67
B). EL SISTEMA DE JUSTICIA DE MENORES INFRACTORES..	75
C). EL CODIGO PENAL DEL DISTRITO FEDERAL.....	89
D). LEGISLACION DE ALGUNOS ESTADOS DE LA REPUBLICA.	100
CONCLUSIONES.....	106
BIBLIOGRAFIA.....	109

I N T R O D U C C I O N

Determinar la minoría de edad para los efectos de la responsabilidad ante la Ley Penal, es un tema muy debatido, y existe una gran variedad de criterios para fijar la edad límite en que una persona pueda considerarle como menor.

En términos generales se considera menor de edad a quien por su desarrollo físico y psíquico no tiene "la capacidad de autodeterminación del hombre", para actuar conforme al sentido, teniendo la facultad reconocida normativamente de comprender la anti-juricidad de su conducta.

En el ámbito jurídico penal la capacidad de autodeterminación recibe el nombre de imputabilidad, de ahí, que quien no satisfaga el límite de edad que señala la Ley, se le considera "inimputable".

No es posible en este trabajo ahondar en el estudio jurídico del delito y sus elementos, tema cuya profundidad indiscutible y sobre el cual se está muy lejos de llegar a conclusiones definitivas, ya que la humanidad padece dificultades políticas de entendimiento.

Yo considero que mi modesta colaboración está inspirada en buscar mejores fórmulas para resolver este problema de la delincuencia juvenil, que cada día se agiganta, con el sano anhelo de colaborar y agradecer con ello las enseñanzas de mis maestros, buscando la tranquilidad social, única fórmula reconocida para que impere la idea de justicia.

Interprétese el presente trabajo como el esfuerzo de -

II

un educando que cursó la carrera de Derecho para fortalecer sus principios y estar en mejores condiciones de servir a - la nación y a su juventud.

C A P I T U L O I

LEGISLACION PARA LA DELINCUENCIA
DE LA JUVENTUD EN MEXICO.

A).- ANTECEDENTES EN EL DERECHO ROMANO.

En el Derecho Romano existió una evolución del Derecho que trascendió en forma importantísima en los órdenes jurídicos posteriores, especialmente en Derecho Mexicano.

En Derecho Romano existieron básicamente tres épocas - relevantes desde el punto de vista del nacimiento y desarrollo del sistema jurídico romano.

Las tres épocas importantes son: La Monarquía, caracterizada por un derecho pobre y absolutista además de primitivo y confundido con la religión; la República o época de los Cónsules, caracterizada por un desarrollo jurídico dorsal para el Derecho Romano y tiene ya un matiz de derecho social; el Imperio, época donde este sistema jurídico llega a su máximo desarrollo.

La historia nos revela que el hombre ha luchado infatigablemente por la igualdad, la libertad, la dignidad y el bienestar social a través de los siglos.

Asimismo considero a este Capítulo de gran importancia para el desarrollo de este trabajo, ya que el concepto de "Derecho" será patrón de referencia básica para enmarcar a los menores infractores dentro del estudio legal e histórico como actual en este particular campo. En el estudio de los diferentes sistemas jurídicos regionales, nacionales e internacionales, que permiten conocer sus semejanzas y diferencias. Tomando en cuenta tan importantes antecedentes en el Derecho Romano.

En seguida expongo un breve análisis de cada época.

LA MONARQUIA. En esa época no existe realmente un orden jurídico definido ya que se gobernaba a discreción del Monarca y de sus más allegados funcionarios civiles y religiosos. Sin embargo al instituirse el Senado, Rómulo presentó a la sanción del pueblo las leyes que había formado, con el dictamen de aquel cuerpo cuya costumbre se observó por los subsecuentes monarcas. El pueblo sancionaba las leyes y se les llamó Curiaetae cuando se elaboraban por curias, es decir, por las treinta clases de ciudadanos en que se había dividido al pueblo y posteriormente Centuriatae que deviene de otra división popular en época de Tulio. A estas leyes se les denominó Derecho Papiriano debido al nombre de su glosador Papiro. Casi todas estas leyes fueron abrogadas por Tarquino el Soberbio.

EPOCA DE CONSULES. Al abolirse la monarquía se desecharon en consecuencia las leyes reales y durante algún tiempo Roma tuvo un derecho vago, más bien basado en costumbres hasta que en la República se pretendió codificar. Este trabajo de codificación se encomendó a diez diputados con la consigna de investigar partiendo de la base del derecho griego y así surgen diez tablas y posteriormente dos más, mismas que se exhibían en lugar público con el objeto de darlas a conocer al público y se les denominó: "Las Leyes de las Doce Tablas" y es precisamente en este momento donde existe un derecho común romano tangible aunado al que iba formando el pueblo reunido en sus comicios, es decir los Plebiscitos, que establecía la plebe separadamente de las clases superiores de la república a propuesta de un magistrado plebeyo como un Tributo.

Así también, en la república es importante señalar como parte del desarrollo del derecho a los Senadoconsultos,-

que eran decretos del Senado en relación con negocios a su cargo; los edictos de los magistrados, o sea los reglamentos que publicaban los magistrados y en especial el Pretor al entrar en el ejercicio de su cargo con el fin de dar a conocer los lineamientos de justicia durante su gestión; y por último las respuestas de los jurisconsultos, es decir, el derecho que se formaba de las opiniones y sentencias de los conocedores del derecho.

IMPERIO.- Al momento en que Augusto reúne todas las potestades no había más ley que la voluntad del Emperador en sus diversas formas de manifestación: rescripto, mandato, decreto.

Como es de verse lo citado con anterioridad es importante para conocer el desarrollo básico del Derecho en Roma; ahora bien, el concepto de Derecho más aceptable en Roma es el derivado del vocablo "Dirigiere". En efecto, este concepto significa "Dirigir" que a su vez tenía relación directa con la conducta humana, es decir, "Dirigir la Conducta Humana", que a su vez presupone una conducta humana desarrollada dentro de una sociedad y que a contrario sensu significa la limitación de esa conducta humana dentro de esa sociedad.

Ahora bien, tenemos a pensadores como:

CELSO: Este pensador definió al Derecho como, el arte de lo bueno y de lo equitativo. Esta definición del derecho cae en el terreno de la moral y comprende en cierto modo el del derecho.

TERENCIO: Este jurista del Imperio Romano, define al

derecho como "La Ciencia que exige que todo sea recto e in flexible". Esta definición carece de contenido científico_ y obedece a que en la época en que se produce es precisamen te la crisis del Imperio Romano.

SAN AGUSTIN: Definió al derecho diciendo que: "Derecho es lo que es justo y emana de la fuente de la justicia". Este pensador realmente no proporciona una definición de - derecho y su intención tampoco era proporcionar una; la razón principal de su obra "La Ciudad de Dios", es un análi-- sis y una explicación del fenómeno que representó la inva-- sión de los bárbaros a Roma. La filosofía y los hombres de pensamiento romanos atribuyen al cristianismo que los dio-- ses hayan entregado la Ciudad y el Imperio a las ordas bárbaras y San Agustín disculpa al cristianismo de ese supuesto, analiza las verdaderas causas e incidentalmente elabora el concepto citado.

SANTO TOMAS DE AQUINO: Considera al derecho como: "La facultad de hacer o no hacer, de retener o exigir algo". - Hay que tomar en cuenta que Santo Tomás al tomar esta definición como filósofo que era y no jurista, logra mucho al - no confundir la moral con el derecho, es decir, ya hay un - acierto al concebir al derecho como una facultad de la persona.

DOMINGO SOTO: Etimologista por antonomasia, establece que el sentido etimológico del derecho deriva de tres fuentes posibles:

- a).- Iuxta.- Lo que aún cuando no es igual está junto.
- b).- Iussum.- Participio del verbo lubeo, que significa -

mandar.

c).- Jus.- Justicia.

El intento de este autor o etimólogo de buscar vía etimología la posible definición del derecho, aunque es un esfuerzo notable realmente no proporciona una definición sustancial.

JUSTINIANO: En el Derecho Romano, las Doce Tablas (siglo V a. de J.C.) distinguían entre impúberes y púberes, pudiendo castigarse al impúber ladrón con pena atenuada. Al principio del Imperio se estableció la distinción entre infantes, impúberes y menores, llegando la infancia hasta -- cuando el niño sabía hablar bien.

Posteriormente, Justiniano (siglo VI) excluyó de responsabilidad a la infancia que llegaba hasta los 7 años. A partir de esa edad se era impúber hasta los nueve y medio años siendo mujer y hasta los diez y medio años siendo varón; los próximos a la infancia eran inimputables y en los próximos a la pubertad debía estimarse el discernimiento. En caso de afirmarse que había obrado con él, se aplicaba pena atenuada. El discernimiento era considerado como la existencia de ideas formadas de lo bueno y de lo malo, de lo lícito y de lo ilícito, pero en ciertos delitos como el de falsificación de moneda, el impúber era considerado, a priori, irresponsable.

La pena de muerte, que nunca llegó a aplicarse a menores, era posible a partir de los doce años para las mujeres y desde los 14 para los varones. En general, desde esta --

edad hasta los 25 años se consideraban menores y eran responsables, por lo que se les aplicaban penas atenuadas.

Este afán de proteger a los menores de edad tuvo mayor razón de existir cuando, en tiempos posteriores, en la sociedad romana se generalizó la costumbre de abandonar a los niños y esto llegó a constituir un grave problema. Al ocuparse de él, Valentiniano I prohibió el abandono de los recién nacidos (siglo IV). (1)

(1) GARCIA PABLOS DE MOLINA ANTONIO, Manual de Criminología. Edit. Espasa Calpe, 3a. edición, Madrid, 1988. Págs. - 149-153.

B).- HISTORIA DE LOS CONSEJOS DE MENORES EN EL DISTRITO FEDERAL.

A pesar de ello, examinando dicha historia, encontramos que en México desde su Código Penal de 1871, establecía la absoluta irresponsabilidad de los menores de nueve años; de los de 9 a los 14 años quedaban a cargo del acusador, - probar que el niño había procedido con discernimiento, lo - que demuestra ya el criterio protector, pues de no lograr - aquel su intento, el niño quedaba liberado de toda pena.

En 1907 el Departamento Central del Distrito Federal - dirigió a la Secretaría de Justicia una exposición acerca - de las cárceles adecuadas para menores, y en 1908, dado el éxito del Juez paternal en New York, una persona siempre - preocupada por el bienestar de los jóvenes, el licenciado - Antonio Ramos Pedrueza, sugirió a don Ramón Corra, Secretario de Gobernación, crear jueces paternas destinados exclusivamente a conocer los actos ilegales cometidos por el menor de edad, abandonando el criterio del discernimiento.

Las características del juez paternal neoyorkino eran: que sólo se ocupaba de "delitos" leves; que ellos deberían ser producto del mal ejemplo de los padres que eran, a menudo, viciosos, miserables o de vida promiscua. El juez paternal era suave y enérgico, y esto producía buen efecto si los menores no estaban pervertidos aún. El juez no debería perder contacto con el menor y con su intervención lograba que él tuviera escuela y taller, cuyos efectos aseguraban su corrección. (2)

(2) H. JOHNSON ELMERH. Manual del Delito y la Prevención de la Delincuencia, Greenwood Press, U.S.A. 1987. - Pág. 17.

El señor Corral hizo suya la proposición y, para elaborar el dictamen sobre las reformas a la legislación designó a los abogados don Miguel S. Macedo y don Victoriano Pimentel. El oficio número 3410, girado con fecha 30 de septiembre de 1908 y firmado por don Ramón Corral, comprendía a los menores de 14 años que hubieren obrado sin discernimiento.

Debido a la Revolución Mexicana y a las inquietudes provocadas por los abusos de poder del régimen del general Porfirio Díaz, el dictamen de los abogados Macedo y Pimentel se retrasó y fue rendido hasta el mes de marzo de 1912, aprobando la medida y aconsejando se dejara fuera del Código Penal a los menores de 18 años y se abandonara la cuestión del discernimiento, que estaba de moda. Proponían investigar la persona y ambiente del menor, su escuela y su familia, y establecer la libertad vigilada, dando escasa importancia al hecho en sí mismo. Así, la Comisión de Reforma del Código Penal, designada por aquel tiempo, recibió de la subcomisión el proyecto de tribunales paternos y, en la publicación de los Trabajos de Revisión del Código Penal (Tomo II, pp. 419 y 430), se sustrafía a los menores de la represión penal, se evitaba su ingreso a la cárcel y se criticaba el funcionamiento de la correccional, que consideraban una cárcel más. El dictamen de los señores Pimentel y Macedo propugnaba que a los menores se les tratara conforme a su escasa edad y no conforme a la importancia jurídica de los hechos. Sin embargo, el Proyecto de Código Penal siguió sosteniendo el criterio del discernimiento y la aplicación de penas atenuadas. No llegó a cambiarse la legislación de 1871, todavía.

El 27 de noviembre de 1920, en el Proyecto de Reformas

a la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común del Distrito Federal, se proponía la creación de un Tribunal Protector del Hogar y la Infancia, para cumplir con el espíritu de la Ley de Relaciones Familiares. Se proponía un Tribunal Colegiado, con la intervención del Minsiterio Público en el proceso. Los autores del proyecto fueron los abogados Martínez Alomía y Carlos M. Angeles, y el criterio que sostuvieron era la protección de la infancia y la familia, mediante sus atribuciones civiles y penales; en éstas habrá proceso y formal prisión, pero se dictarían medidas preventivas.

En 1921 el Primer Congreso del Niño aprobó el proyecto para la creación de un tribunal para menores y de patronatos de protección a la infancia. En 1923, en el Congreso Criminológico, se aprobó el proyecto del abogado Antonio Ramos Pedrueza que insistía en crear los tribunales para menores y en el mismo año fue creado por primera vez en la República Mexicana el referido tribunal, en el Estado de San Luis Potosí, gracias a los esfuerzos del abogado don Carlos García, Procurador de Justicia del gobierno del señor Nieto.

En 1924 se creó la primera Junta Federal de Protección a la Infancia, durante el gobierno del general Plutarco Elías Calles, a pesar de estar todavía convulsionado el país por la Revolución.

En 1926, después de tantos esfuerzos, el Distrito Federal creó su Tribunal para Menores. Sirvió a tal finalidad el proyecto del doctor Roberto Solís Quiroga, que fue presentado al profesor Salvador M. Lima, Director Escolar de los Establecimientos Penales del Gobierno del Distrito Fede

ral y a la Profesora Guadalupe Zúñiga, quienes lo estimaron de gran importancia y decidieron presentarlo al abogado - - Primo Villa Michel, Secretario General del mismo gobierno. - Este recibió la idea con gran entusiasmo y, contando con - las anuencias del gobernador, general Francisco Serrano y - del señor Presidente Plutarco Elías Calles, se formuló el - "Reglamento para la Calificación de los Infractores Menores de Edad en el Distrito Federal", que fue expedido el 19 de agosto de 1926, creando el Tribunal Administrativo para Menores.

El día 10 de diciembre del propio año se inauguraron - los trabajos del nuevo organismo y el 10 de enero de 1927 - ingresó el primer niño necesitado de la atención especializada, a quien debería protegerse contra las fuentes de supervisión, manifestadas por una falta a los reglamentos de policía y buen gobierno.

El reglamento mencionado, en uno de sus considerandos, hacía hincapié en las necesidades de auxiliar y poner oportunamente a salvo de las numerosas fuentes de perversión - que se originan en nuestra deficiente organización social, - a los menores de edad. Ponía bajo la autoridad del Tribunal para Menores las faltas administrativas y de policía, - así como las marcadas por el Código Penal que no fueran propiamente delitos, cometidos por personas menores de 16 años. Concedía las atribuciones siguientes: calificar a los menores que incurran en penas que deba aplicar el Gobierno del D.F.; reducir a conmutar las penas previamente impuestas a los menores, mediante su solicitud; estudiar los casos de - los menores cuando hubiesen sido declarados absueltos por - haber obrado sin discernimiento; conocer los casos de vagan

cia y mendicidad de niños menores de ocho años, siempre que no fueran de la competencia de las autoridades judiciales; auxiliar a los tribunales del orden común en los procesos contra menores, previo requerimiento para ello; resolver las solicitudes de padres y tutores en los casos de menores "incoregibles" y tener a su cargo la responsabilidad de los establecimientos correccionales del Distrito Federal, proponiendo, de acuerdo con la Junta Federal de Protección a la Infancia, todas las medidas que estimara necesarias para su debida protección.

Quedaba este Tribunal constituido por tres jueces: un Médico, Dr. Roberto Solís Quiroga; un Profesor Normalista, Profr. Salvador M. Lima; y un experto en Estudios Psicológicos, Guadalupe Zúñiga, los que resolvían cada caso auxiliados por un Departamento Técnico que hacía los estudios médicos, psicológicos, pedagógico y social de los menores. Se contaba con un Cuerpo de Delegados de Protección a la Infancia. Los jueces podían amonestar, devolver al menor a su hogar, mediante vigilancia; someterlo a tratamiento médico cuando era necesario, y enviarlo a un establecimiento correccional o a un asilo, tomando en cuenta su estado de salud física y mental.

Tuvo mucho éxito el Tribunal y como el Congreso de la Unión había concedido facultades al Ejecutivo para formar el Código Penal, se hicieron nuevos estudios legales sobre el problema de la criminalidad juvenil, que redundaron en el perfeccionamiento de la institución.

Después de haber funcionado un año, hubo de reconsiderarse su amplitud en vista de los éxitos alcanzados y fue el 30 de marzo de 1928 cuando se expidió la "Ley sobre la Pre-

visión Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal y Territorios", que se conoció como "Ley Villa Michel". Sustrafía, por primera vez, a los menores de 15 años de la esfera de influencia del Código Penal, protegiéndolos, y ponía las bases para corregir sus perturbaciones físicas y mentales o su perversión, atendiendo a su evolución puberal.

Entre los razonamientos fundamentales de sus considerandos, está expresada la necesidad de que las instituciones se acerquen lo más posible a la realidad social para proteger a la colectividad contra la criminalidad; que la acción del Estado debería encaminarse a eliminar la delincuencia infantil, corriendo a tiempo las perturbaciones físicas o mentales de los menores y evitando su perversión moral; que los menores de 15 años que infringieran las leyes penales eran víctimas del abandono legal o moral, o de ejemplos deplorables en un ambiente social inadecuado, o del medio familiar deficiente o corrompido por el descuido, perversión o ignorancia de los padres, o de las perturbaciones psicofísicas de la evolución puberal; que los menores necesitaban, más que la penal estéril y aún nociva, otras medidas que los restituyeran al equilibrio social y los pusieran a salvo del vicio; que debería tomarse en cuenta, más que el acto mismo, las condiciones psicofísicas y sociales del infractor.

Como corolario de los razonamientos expuestos, el artículo primero de la Ley decía a la letra, en frases que no debemos olvidar: "En el Distrito Federal los menores de 15 años de edad no contraen responsabilidad criminal por las infracciones de las leyes penales que cometen por lo tanto, no podrán ser perseguidos criminalmente ni sometidos a pro-

ceso ante las autoridades judiciales; pero por el solo hecho de infringir dichas leyes penales, o los reglamentos - circulares y demás disposiciones gubernativas de observancia general, quedan bajo la protección directa del Estado, - que previos la observación y estudio necesarios, podrá dictar las medidas conducentes a encauzar su educación y alejarlos de la delincuencia. El ejercicio de la patria potestad o de la tutela quedará sujeto, en cuanto a la guarda y educación de los menores, a las modalidades que le impriman las resoluciones que dicte el Poder Público, de acuerdo con la presente Ley".

Debemos insistir en que esta Ley sustraja a los menores de 15 años del Código Penal, cosa que representó un - avance extraordinario, sobre todo porque en su articulado - prevenía que la policía y los jueces del orden común no deberían tener más intervención respecto de los menores, que enviarlos al tribunal competente. Mantenía su primitiva - organización, aumentando una sala más, compuesta, como la - primera, por un Juez Médico, un Juez Profesor y un Juez Psicológico, debiendo ser uno de ellos mujer. Estos jueces deberían dictar las medidas después de la observancia del menor y de su estudio en los mismos aspectos ya apuntados arriba: Médico, Psicológico, Pedagógico y Social, para determinar - las medidas protectoras o educativas a imponer.

Declaraba esta Ley que los establecimientos de la Beneficencia Pública del Distrito Federal se consideraban como - auxiliares para la aplicación de las medidas de educación. - Además extendían la acción de los tribunales para menores a los casos dejando vigente su intervención en los casos de - "incurribles" a petición de los padres o tutores, y excluyendo la posibilidad de resolver sobre la responsabilidad -

civil, para ser resuelta por los juzgados comunes.

Esta Ley permitía la aplicación de medidas educativas, médicas, de vigilancia, de guardia, correccionales, etc., y marcaba la duración del procedimiento en 15 días, mismo tiempo que duraba la internación preliminar en la Casa de Observación.

El 15 de noviembre de 1928 se expidió el primer "Reglamento de los Tribunales para Menores del Distrito Federal", estableciendo el requisito esencial de la observación previa de los menores, antes de resolver sobre su situación.

En 1929 se expidió un importante decreto declarando de calidad docente el cargo de Juez del Tribunal para Menores, de acuerdo con su espíritu esencialmente educativo, pero en el propio año de 1929 hubo de retrocederse lamentablemente, al expedirse un nuevo Código Penal del Distrito Federal y Territorios. Estableció que a los menores de 16 años se les impondrían sanciones de igual duración que a los adultos, pero en las instituciones que mencionaba, con espíritu educativo. A su vez el Código de Organización, Competencia y Procedimientos en materia penal, hacía intervenir al Tribunal para Menores Delinquentes, y al Ministerio Público, dentro de los términos constitucionales, ordenando se dictara la formal prisión y se concediera la libertad bajo caución contra la libertad bajo la fianza moral de los padres de familia, que se acostumbraba previamente.

En 1931, a la vista del fracaso que significó la anterior legislación penal, se puso en vigor otro Código Penal que estableció como edad límite de la minoría, certeramente la de 18 años, dejando a los jueces de menores pleno arbi-

trio para imponer las medidas de tratamiento y educación señaladas en su Artículo 120, y rechazando toda idea represiva. El Código de Procedimientos Penales incurrió en el error de fijar el procedimiento, dejando sujetos a los menores a la misma legislación penal de los adultos, aunque admitiendo las diferencias de calidad en las medidas a imponer y las diferencias indispensables en el propio procedimiento.

Como los tribunales para menores dependían, hasta el año de 1931, del gobierno local del Distrito Federal, y tenían múltiples deficiencias, inclusive en sus internados, por lo que a partir del año de 1932 pasaron a depender del Gobierno Federal y particularmente de la Secretaría de Gobernación, definida como la que dirige la política general del gobierno y especialmente la seguida contra la delincuencia (en otros países se le llama la Secretaría del Interior).

En el mismo año se reunió al Segundo Congreso del Niño, que recomendó amplio radio de acción y gran libertad de procedimiento para estos tribunales.

La ubicación que se le dio al Tribunal para Menores y a sus internados dentro de la Secretaría política, demuestra la incompreensión subsistente en este asunto que se ha calificado como de policía general, en vez de calificarse como técnico, educativo y asistencial. La naturaleza de su labor debería hacer que se le ubicara dentro de las dependencias dedicadas a la asistencia pública, la educación o la protección de la infancia y la familia.

En 1934, el nuevo Código Federal de Procedimientos Pe-

nales estableció que, para los delitos de ese fuero, quedara formalmente constituido un tribunal para menores colegiado, en cada Estado, para resolver tutelarmente sus casos. - Se estableció la excepción de que, cuando hubiere un tribunal local para menores, éste gozaría de facultades para resolver los casos del fuero federal (Artículo 500) del mismo Código que se menciona. Los tribunales de jurisdicción federal se constituirían, cada vez que hubiere casos por atender, con el Juez de Distrito, como Presidente, el Director de Educación Federal y el Jefe de los Servicios Coordinados de Salubridad, como vocales, pero sólo por excepción han - funcionado estos tribunales adecuadamente, ya que por lo regular siempre son enviados a la cárcel los menores.

En ese mismo año se expidió un nuevo "Reglamento de los Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares" que también regulaba la actividad de los internados. (Este fue sustituido por otro de noviembre de 1939).

En 1936 se fundó la Comisión Instaladora de los Tribunales para Menores, que tuvo funciones en toda la República, pues promovió, por medio de Circular a los gobernadores, la creación de la misma institución en todo el país. Al efecto elaboró un proyecto de Ley, que pudiera servir de modelo para todos los Estados; formuló notas con las características que debieran tener los edificios; se expresaron las cualidades que deberían tener los diversos miembros del personal, y presentó ante cada gobierno local, después del estudio concreto, un proyecto de presupuesto en el que estaban comprendidos los gastos del Tribunal y los sueldos del personal.

Armada con estos materiales, la Comisión, integrada -

por el Lic. Fernando Ortega y por la Profesora Bertha Navarro, se trasladó, total o parcialmente, y previa solicitud de audiencias, a diversas entidades federativas, dejando fundados los Tribunales para Menores en Toluca, Méx., en Puebla, Pue., en Durango, Dgo., en Chihuahua, Chih. y en Ciudad Juárez, Chih. Además de haber logrado que algunos gobiernos locales crearan la institución sin la intervención personal de la Comisión. Todavía en este momento, en 1985, no existen en todos los Estados.

Con la experiencia ya acumulada, el día 22 de abril de 1941 se expidió la "Ley Orgánica y Normas de Procedimiento de los Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorios Federales", que derogó en esta materia a la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común y al Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal y Territorios. Esta Ley contuvo errores fundamentales, como es facultar a los jueces a que impongan las sanciones que señala el Código Penal, meras penas. Conforme al Artículo 20 de nuestra Constitución Federal, sólo pueden imponer penas las autoridades judiciales, pero el tribunal para menores (ahora Consejo Tutelar) es autoridad administrativa, no judicial y, por tanto, estaba incapacitado para imponer penas.(3)

En el año de 1971, estando como Director General de los Tribunales para Menores del Distrito Federal el Dr. Héctor Solís Quiroga, y en vista de las graves imperfecciones de la Ley de 1941, sugirió, a la Secretaría de Gobernación,

(3) Trabajo Social en la Readaptación de Menores, Secretaría de Gobernación, 1974. Págs.23-25.

la transformación del Tribunal para Menores en Consejo Tutelar, tomando para ello las ideas de los Consejos Tutelares que el Estado de Morelos fundó en 1959, y el Estado de Oaxaca en 1964, pero tomando como edad límite la de 18 años.

La base legal que el Consejo Tutelar del Distrito Federal tomaría, era que siendo Consejeros Tutelares los que debieran decidir el tratamiento de cada menor, no podrían imponerle sanciones que tuvieran carácter retributivo o punitivo. En efecto, aprovechando la oportunidad de que la Procuraduría General de la República convocó a un Congreso sobre Régimen Jurídico de Menores, se propuso a dicho Congreso el cambio a Consejo Tutelar, dando sus características en la ponencia oficial de la Secretaría de Gobernación. Dicha ponencia no sólo fue aprobada, sino muy elogiada por los congresistas, ya que se tenía un primer período de 48 horas para resolver inicialmente la situación del menor, con la intervención del promotor, que tomaría a su cargo su representación cuando los padres estuvieran incapacitados o fueran profundamente ignorantes para defenderlos y hacer que esa resolución y las posteriores fueran apegadas principalmente a las necesidades del menor como persona, y con ánimo de protegerlo de un futuro negativo.(4)

Después del Congreso se elaboró un proyecto de Ley en que participaron como autores la abogada Victoria Adato de Ibarra, el Dr. Sergio García Ramírez (Subsecretario de Gobernación), y el Dr. Héctor Solís Quiroga, Director General de los Tribunales para Menores. Dicha Ley fue enviada al -

(4) RODRIGUEZ MANZANERA LUIS, La Delincuencia de Menores en México, 3a. edición, Edit. MESSIS, 1975. Pág. 14.

Congreso de la Unión, discutida en el período de sesiones - de 1973 y puesta en vigor en 1974. Al Dr. Solís Quiroga le tocó fungir como Presidente fundador del nuevo Consejo Tutelar.

Ante el ejemplo del Distrito Federal, la mayoría de - los Estados de la República han organizado instituciones - similares, contando con varias de ellas dentro de su territorio el Distrito Federal, y los Estados de Jalisco y Chihuahua. Los demás estados cuentan con una sola en la capital.

Era característica de la institución el contar con su Centro de Recepción, para los menores que llegaran por primera vez. En éste estaban clasificados en menores y mayores de 14 años, al igual que las mujercitas. El objeto era evitar su contaminación al tratar con otros que tuvieran - antecedentes, y estuvieran alojados en el Centro de Observación. Se daría una primera resolución dictada, como máximo, a las 48 horas del ingreso. Muchos pasarían a cargo de su familia.

Los que permanecieran se alojarían en el Centro de Observación, por el plazo que durara el estudio, diagnóstico y resolución del caso, con un mínimo de dos días y un máximo de 45, en casos difícil decisión.

Según la Ley, como medidas de readaptación se preferiría devolver a los menores a su hogar, con ciertas orientaciones necesarias para ellos y para sus padres.

Si hubiere necesidad de internarlos, se haría en establecimientos abiertos, pero cuando esto no fuere posible, -

en instituciones semiabiertas y, en último caso, en instituciones cerradas.

En la realidad, la diferencia entre unas y otras consiste en que los establecimientos abiertos no tienen medios de seguridad física y el menor puede entrar o salir de la institución, como en su propia casa. La institución semiabierta no permite que el menor salga sino cuando, cada semana, lo hubiere merecido y contara con el exterior con alguien digno de confianza. La institución cerrada tiene medios de seguridad física y no saldrá el menor sino por decisión de autoridad.

Ninguna institución puede considerarse, en caso alguno, como de castigo, y en todas el menor debe estar ocupado constantemente, evitando los momentos de ocio, que tan perjudiciales son en tiempo de internación. Durante ésta, el menor debe tomar alimentos suficientes y balanceados; tener una buena cama que cuente con toda su ropa, y con lugares adecuados para guardar sus pertenencias. Se considera que el tiempo de internación debe ser indeterminado con el objeto de que pueda modificarse cuando fuere necesario. (5)

Ahora bien, tenemos las siguientes leyes que vienen a reglamentar la conducta de los menores infractores y que queda como sigue:

(5) SOLIS QUIROGA HECTOR, Justicia de Menores, Edit. Porrúa, 3a. edición, 1986. Págs. 6, 7, 29, 40, 221 y 222.

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION.

Ley para el tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: - Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional - de los Estados Unidos Mexicanos a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

D E C R E T O

EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. DECRETA:
LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES, PARA -
EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.

TITULO PRELIMINAR.

ARTICULO 1o.- La presente Ley tiene por objeto reglamentar la función del Estado en la protección de los derechos de los menores, así como en la adaptación social de aquéllos cuya conducta se encuentra tipificada en las leyes penales federales y del Distrito Federal y tendrá aplicación en el Distrito Federal en materia común, y en toda la República en materia federal.

ARTICULO 2o.- En la aplicación de esta Ley se deberá garantizar el irrestricto respecto a los derechos consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales. Se promoverá y vigilará la observancia de estos derechos por parte de los funcionarios responsables, procurando siempre la correcta aplicación de los medios legales y materiales pertinentes, para prevenir cualquier violación a los mismos y, en su caso, para restituir al menor en su goce y ejercicio, sin perjuicio de que se aplique a quienes los conculquen, las sanciones señaladas por las leyes penales y administrativas.

ARTICULO 3o.- El menor a quien se atribuya la comisión de una infracción, recibirá un trato justo y humano, quedando prohibidos en consecuencia, el maltrato, la incomunicación, la coacción psicológica, o cualquier otra acción que atente contra su dignidad o su integridad física o mental.

TITULO PRIMERO

DEL CONSEJO DE MENORES

CAPITULO I

INTEGRACION, ORGANIZACION Y ATRIBUCIONES DEL CONSEJO DE MENORES

A continuación menciono algunos artículos referentes al Consejo de Menores.

ARTICULO 4o.- Se crea el Consejo de Menores como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el cual contará con autonomía técnica y tendrá a su cargo la aplicación de las disposiciones de la presente Ley.

Respecto de los actos u omisiones de menores de 18 - - años que se encuentren tipificados en las leyes penales federales, podrán conocer los Consejos o Tribunales locales - para menores del lugar donde se hubieren realizado, conforme a los convenios que al efecto celebren la Federación y - los gobiernos de los Estados.

Se promoverá que en todo lo relativo al procedimiento, medidas de orientación, de protección y de tratamiento, los Consejos y Tribunales para Menores de cada Entidad Federativa se ajusten a lo previsto en la presente Ley, conforme a las reglas de competencia establecidas en la Ley local respectiva.

ARTICULO 5o.- El Consejo de Menores tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Aplicar las disposiciones contenidas en la presente Ley con total autonomía;

II.- Desahogar el procedimiento y dictar las resoluciones que contengan las medidas de orientación y protección, - que señala esta Ley en materia de menores infractores;

III.- Vigilar el cumplimiento de la legalidad en el - procedimiento y el respeto a los derechos de los menores su jetos a esta Ley.

IV.- Las demás que determinen las leyes y los reglamentos.

ARTICULO 6o.- El Consejo de Menores es competente para

conocer de la conducta de las personas mayores de 11 y menores de 18 años de edad, tipificada por las leyes penales señaladas en el Artículo 10. de esta Ley. Los menores de 11 años, serán sujetos de asistencia social por parte de las instituciones de los sectores público, social y privado que se ocupen de esta materia, las cuales se constituirán, en este aspecto, como auxiliares del Consejo.

La competencia del Consejo se surtirá atendiendo a la edad que hayan tenido los sujetos infractores, en la fecha de comisión de la infracción que se les atribuya; pudiendo, en consecuencia, conocer de las infracciones y ordenar las medidas de orientación, protección y tratamiento que correspondan, aun cuando aquéllos hayan alcanzado la mayoría de edad.

En el ejercicio de sus funciones el Consejo instruirá el procedimiento, resolverá sobre la situación jurídica de los menores y ordenará y evaluará las medidas de orientación, protección y tratamiento que juzgue necesarias para su adaptación social.

ARTICULO 7o.- El procedimiento ante el Consejo de Menores, comprende las siguientes etapas:

- I.- Integración de la investigación de infracciones.
- II.- Resolución inicial;
- III.- Instrucción y diagnóstico;
- IV.- Dictamen técnico;
- V.- Resolución definitiva;

VI.- Aplicación de las medidas de orientación, protección y tratamiento;

VII.- Evaluación de la aplicación de las medidas de orientación y tratamiento;

VIII.- Conclusiones del tratamiento; y

IX.- Seguimiento técnico ulterior. (6)

C A P I T U L O I I

CARENCIA DE CENTROS QUE COMO OBJETIVO SEA EL DE
PREVEER LA DELINCUENCIA DE LOS JOVENES.

Veámos cómo y de qué manera se carece de centros que - tengan como objetivo preveer la delincuencia juvenil.

Si los Tribunales para Menores deben ser el Centro natural de la acción unificada de la protección a la infancia, natural es pensar que la Ley que los rija debe permitir su acción sobre todos los menores que deban ser protegidos por estar en peligro de desviar su conducta; por haberla desviado ya o por ser víctimas de explotación o mal trato deberá la ley dar a los jueces de menores infractores tan amplios que les permitan escoger libremente sus medidas de protección y de readaptación, desde las más sencillas hasta las más enérgicas y facilidades para modificar el tratamiento impuesto en cualquier momento de acuerdo con las necesidades de cada caso. Deberá por lo mismo dicha ley coordinar toda la acción protectora pública y privada con el fin de hacerla efectiva y permitir a los mismos jueces recurrir a todas las instituciones de protección para aprovechar en cada caso la que mejor convenga.

Cualquiera que sea la causa por la que los Tribunales para Menores se aboquen en el conocimiento de un caso, es de absoluta necesidad la intervención de buenos trabajadores sociales para que el estudio del medio en el que el menor se desarrolla se le de la resolución del caso en particular y datos para la campaña a prevenir la delincuencia juvenil sea bien realizada y dar fundamentos proporcionales para una prevención en general. (7)

(7) CASTAÑEDA GARCIA CARMEN, Prevención y Readaptación Social, Cuadernos del Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1979. Págs. 44-46.

Cual puede ser esa buena ley que permita una acción - tan amplia y completa que haga de los Tribunales para Menores el centro natural de la acción del Estado y de las actividades privadas frente a la infancia abandonada, desvalida o en peligro de caer en la farmacodependencia.

Sólo aquella que abarque todos los aspectos de la vigilancia, protección y tratamiento higiénico, médico o educativo, la que proporcione todos los arbitrios necesarios para la realización efectiva de las medidas que deban dictarse, arbitrios económicos, humanos y materiales; la que mediante la coordinación de instituciones y funcionarios, haga factible esa tarea, evitando la duplicidad de instituciones que a veces se interfieren y proponiendo la reacción de tantas otras que hacen falta.

De ahí también que comparo las leyes vigentes para prevenir la delincuencia infantil y juvenil de América Latina con la de nuestro país, y diré que tanto las unas como las otras son deficientes en cuestión de su aplicación, porque no se lleva a cabo en la práctica simple y sencillamente es una teoría. Pero hago hincapié en que si toda la América Latina como en nuestro país que adoptara el cambio de sistema como el adoptado en Cuba y Chile que verdaderamente han prevenido la delincuencia juvenil; en realidad nuestras leyes teóricas pasarían a ser leyes aplicadas con una buena acción encaminada a la prevención definitiva de la delincuencia infantil y juvenil.

Con esa Ley se fijaría claramente la situación de los Tribunales para Menores y sobre todo de sus instituciones auxiliares.

Esta ley tendrá que ser la de protección de la infancia cuya necesidad e importancia ha sido objeto de numerosos trabajos en reuniones y congresos, tanto nacionales como internacionales; y en las conclusiones de todos ellos se ha pedido su promulgación y hasta ahora no se ha logrado.

Siempre que de este asunto nos hemos ocupado se ha propuesto la existencia de un organismo superior encargado de velar por el cumplimiento de sus preceptos y del que deberán depender todas las obras de protección de la infancia.

Hoy solamente queremos insistir en la necesidad de esa institución por lo menos para problemas que se susciten en relación con los menores de los que deben conocer sus tribunales y que hasta ahora no han recibido toda la atención que se merecen, por lo que no han podido rendir a la sociedad los beneficios que de ellos se esperaban.

En lugar común de culpar a los Tribunales para Menores del fracaso de la campaña contra la delincuencia infantil y especialmente de lo relativo a las casas para el tratamiento lo que vale tanto como querer culpar a los tribunales penales del fracaso de la Penitenciaría.

No creo necesario ocuparme en detalle de las múltiples definiciones que en todos los órdenes ofrecen las pocas instituciones de que se puede disponer para enviar a ellas a los menores que son estudiados por los tribunales, pues son bien conocidas tanto en lo relativo a la falta de muchos tipos de casos, como en lo que se refiere a las condiciones materiales y técnicas de las que existen.

No voy tampoco a pretender fijar responsabilidades so-

bre determinada autoridad, porque sería injusto cuando todos sabemos que no hay propiamente una autoridad responsable directa de esa situación toda vez que la que proporciona los recursos económicos no es la que los aplica y la organiza técnica que uno desea, tiene que sujetarse a las posibilidades de presupuestos cuya extensión fija la otra.

Si se quiere mejorar los recursos de las instituciones auxiliares de los Tribunales; si pretende establecerse todas las que hacen falta y lo que es más importante, si se pretende modificar el plan de trabajo dentro de las diversas escuelas a fin de que se logre realmente la readaptación de los menores es absolutamente necesario que la autoridad de la que dependen pueda contar con recursos suficientes, tener libertad de acción y sea concedora técnicamente de los problemas que tienen que resolver.

A falta de conocimientos especializados por parte de las autoridades de las que han dependido las instituciones de que nos estamos ocupando, ha dado y da lugar a hechos y situaciones que sólo de esta manera pueden explicarse, tales son por ejemplo: el hecho de pedir cantidad de trabajo y no calidad; la nulificación de la escasa labor de las escuelas cuando se interna a los menores sin que tengan probabilidades para aprovechar las enseñanzas recibidas y el más saliente de todos estos hechos para fundar un tratamiento de readaptación se pide un Tribunal formado por especialistas y apoyándonos en estudios realizados también por especialistas y para realizar dichos tratamientos, para vigilarlos y para juzgar de sus resultados no es necesario poseer conocimientos especiales, hasta con formar parte de una oficina burócrata y ajustarse al criterio que en ella domina.

Este criterio burócrata ha tenido en ocasiones manifestaciones altamente perjudiciales para el progreso de las - instituciones tales como las publicaciones oficiales en las que la verdad oficial ha venido a nulificar esfuerzos encaminados a mejorar el estado de las cosas y las reiteradas - invitaciones al público para que acuda a nuestras instituciones para resolver los problemas de sus hijos y lo que es más grave aún, de sus hijas, cuando no se cuenta con los re cursos necesarios. (8)

La falta de personal convenientemente preparado se hace sentir también dentro de las mismas instituciones no sólo para el personal subalterno, sino también entre los pues tos de mayor responsabilidad y se ocurre pensar que ésto se debe también a la situación que dentro de nuestra organización oficial ocupan dichas instituciones.

Hay dos grandes lagunas en la labor que deben corresponder a los Tribunales de Menores como son:

I.- No se hace ninguna obra de prevención de la delincuencia infantil, pues su acción se limita casi - exclusivamente a los menores que son consignados por la policía sin llegar a los que por sus condi ciones individuales y sobre todo, sociales, están en peligro de delinquir.

II.- La falta de protección para los menores agregados en las instituciones de readaptación ambas cosas.

(8) FERNANDEZ LIVIA, Un Modelo de Atención al Menor, Ponencia del Congreso Bienal de la Federación de la Salud, - 2a. edición, 1991. México, D.F. Págs. 74-77.

obedecen a las mismas causas que he señalado y no se han podido lograr a pesar de que se ha insistido en que son indispensables.

Por todas estas y otras razones habría que pensar si el mal podría remediarse con el establecimiento de una oficina o departamento dedicado exclusivamente a la protección de la infancia y constituido por personal capacitado por sus conocimientos, tanto para proponer, como para dirigir y vigilar, una obra que tiene por principios y por finalidad la de proteger a la juventud y la niñez, a pesar de sus defectos, dice el Doctor Claparede, es necesario saber comprenderlos, y para comprenderlos hay que conocerlos. El conocimiento del niño es pues, indispensable en todas aquellas personas que tengan que formar parte de las obras de protección.

En consecuencia, creo indispensable para la prevención de la delincuencia infantil y juvenil así como para la readaptación social de los menores, el establecimiento de una institución que coordine y dirija eficientemente dichas labores; debiendo esa institución estar encomendada a personas especializadas en los problemas que se refieren a los menores y contando con suficientes recursos económicos, autoridades y libertad de acción todo lo cual sólo puede lograrse si se le coloca en un primer plano dentro de nuestra organización oficial.

En cada Estado, el Gobernador está obligado a establecer esa oficina de protección a la infancia que promueva, dirija y vigile las instituciones destinadas a la prevención de la delincuencia infantil y a la readaptación de los

menores que son estudiados por los Tribunales de Menores.

Sólo buscando fórmulas para prevenir la delincuencia - juvenil es como estará la sociedad realmente protegida, toda vez que, los Tribunales de Menores que funcionan en los diversos Estados de la República no han dado resultado favorable, y yo considero que desde el punto de vista sociológico, es preferible prevenir las conductas antisociales de los menores, como una meta para garantizar la convivencia humana. (9) Por lo que consideramos que el Estado debe de vigilar el adecuado funcionamiento de los Consejos de Menores, así como crear otros medios en los que pueda educar a los menores infractores de la Ley.

Partiendo de la referencia de que el ser humano es un ente bio-psico-social, las conductas infractoras tendrán su origen en alguno de estos tres sistemas repercutiendo en los otros dos.

Se han utilizado diversas teorías para explicar ¿Por qué un sujeto es capaz de controlar sus impulsos agresivos y otro no?, ¿Por qué uno es capaz de posponer sus metas y otro no?, ¿Por qué uno tolera frustraciones y otro no?. - Di Tulio sostiene que el "fenómeno criminal es el resultado de la falta de madurez biológica, que, consecuentemente, se traduce en inmadurez psicosocial.

Ahora bien, en nuestra experiencia profesional, hemos observado retrospectivamente que 50% de los internos de 18

(9) BARBERO SANTOS MARINO Y OTROS. Delincuencia Juvenil. 3a. Edición, Universidad de Santiago de Compostela, España, 1973. Págs. 72-78.

a 25 años que ingresan a los reclusorios han presentado disfunción cerebral mínima en la infancia.

Por lo que toca a menores infractores, es el mismo porcentaje que se encuentra al realizar los estudios de personalidad en la clínica de la conducta del Consejo Tutelar - del Distrito Federal, por lo que consideramos necesario mencionar el cuadro clínico de este trastorno de conducta, ya que se observa que ni los padres, ni los maestros lo identifican, y una función básica de la prevención es evitar un - riesgo, en este caso, tratamos de prevenir conductas infractoras en nuestros menores.

Conociendo qué conductas pueden llegar a constituirse_ en problemas, serán atendidas y diagnosticadas oportunamente evitando así la ocurrencia de comportamiento indeseable_ en este grupo de población.

Según el Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales, en su tercera edición revisada, el Síndrome Hiperquinético o Trastorno por Déficit de Atención, nombre que le fue dado por Still (1902), se refiere a niños - que presentaban un exceso de actividad motora y un muy limitado control de impulsos.

Este trastorno es más frecuente en varones que en mujeres (10 a 1, según estadísticas mundiales, se presenta con mayor frecuencia en los niños de 6 a 7 años, aunque una madre observadora puede identificar sus manifestaciones ya - desde los tres o cuatro años de edad. (10)

C A P I T U L O I I I

EXPOSICION ACERCA DE LAS LEGISLACIONES DE LOS PAISES DE
AMERICA LATINA A FIN DE REPRIMIR A
LA DELINCUENCIA JUVENIL.

A).- ARGENTINA.

En Argentina los menores de dieciocho años delincuentes, sólo pueden ser internados en establecimientos especiales para su tratamiento, aunque así se hace generalmente; - sin embargo, en algunas provincias suelen colocarse a estos menores en prisiones comunes, procurando que estén separados de los adultos.

La ley permite que los menores sean enviados tanto a - establecimientos oficiales como privados. Los primeros en particular los de la capital federal, generalmente están - situados en pleno campo o cerca de pequeñas poblaciones. Es tos establecimientos o centros de readaptación para menores de catorce años, se rigen por el sistema dependiente del - Ministerio de Gobierno de la capital.

Se componen o están formados por:

- a) Un Director General,
- b) Un Sub-director,
- c) Un Oficial de Gobierno,
- d) Un Director Técnico,
- e) Un Comandante en Jefe,
- f) Un Médico Psiquiátrico; y,
- g) Un Intendente.

El C. Director y el Subdirector así como el C. Oficial Mayor son nombrados directamente por el C. Gobernador de la

Entidad y en su defecto por el C. Presidente de la República.

Los demás miembros los nombra el C. Director de dicho plantel.

Todos ellos tienen su misión a cumplir rindiendo un informe mensual de las actividades realizadas con lo relacionado al plantel, es decir, que vigilan su conducta, disciplina, defunciones, etc., todos estos informes pasan al Ministerio de Criminología a la Capital del país, con copia al archivo de cada establecimiento.

Al delincuente se le trata lo más bien, y sin acomplejarlo durante su estancia de regeneración, para cuando sea incorporado a la sociedad salga con una preparación, ya sea un oficio o termina sus estudios referentes o equivalentes a la instrucción secundaria, requisito indispensable para que pueda elegir una carrera técnica o profesional.

Este sistema de funcionamiento de los establecimientos para rehabilitación de menores se lleva a cabo en los países a que hago mención excepto CHILE, PERU, ECUADOR, PANAMA, GUATEMALA y URUGUAY.

Los modernos responden al sistema de hogares y pabellones. Cada hogar alberga unos treinta menores y son atendidos por matrimonios, prefiriéndose a aquellos que tienen hijos. Se procura que los menores sufran los necesarios exámenes físicos, psíquicos, pedagógicos y sociales al ingresar en la institución. A base de los mismos se intenta una clasificación científica de los menores internados. Los

internos menores reciben siempre instrucción escolar y enseñanza profesional orientada ésta última al aprendizaje de oficios y de labores agrícolas. Los establecimientos se hallan dotados de aulas, talleres y campos de cultivo. La disciplina se mantiene mediante el empleo de medidas humanas, pedagógicas o dirigidas a obtener una efectiva mejora en la conducta moral de los internos. Legalmente se han desterrado las medidas deprimentes.

" En todos estos establecimientos los internados mantienen relación con el mundo exterior mediante visitas de amigos y parientes; salidas a sus hogares por motivos especiales; asistencia a actos deportivos y artísticos. Argentina cuenta con más de treinta institutos de tratamiento de menores infractores. No obstante, su delincuencia juvenil sigue aumentando de manera alarmante. (11)

(11) CHACAL, JEAN. La Infancia Delincuente. 4a. Edición. Editorial Paidós, Argentina, 1973. Pág. 22.

B).- BOLIVIA.

Según las regiones, el internamiento puede efectuarse en una institución caritativa, en un establecimiento de tratamiento o en una prisión común, si bien en estos últimos casos se procura la separación de menores y adultos. Sólo existen instituciones destinadas a dar a los menores un tratamiento especial en la Paz y Cochabamba. Los menores reciben instrucción física, moral, escolar y profesional. Los castigos corporales se hallan prohibidos y la disciplina es mantenida a base de un sistema de premios y sanciones. Se procura seleccionar el personal de estos establecimientos. En la ciudad de la Paz funcionan dos establecimientos de esta clase:

- a) El hogar de orientación profesional, para unos 130 varones:
- b) El reformatorio "Santa Edwiges", para unas 60 menores mujeres.

Ambos establecimientos presentan las características antes señaladas. En la ciudad de Cochabamba funcionan también dos establecimientos:

- a) El reformatorio de Aricagua; y,
- b) El reformatorio Santa Rosa.(12)

(12) ESTADO MUNDIAL DE LA INFANCIA, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 1991. Pág. 53.

C).- BRASIL.

En casos excepcionales, los jueces están facultados para internar a los menores de catorce a dieciocho años que evidencien peligrosidad en una acción especial de un establecimiento penal destinado a los adultos, hasta que haya cesado su estado peligroso. Existen instituciones públicas y privadas. Tanto en unas como en otras predomina el sistema de comunidad, aunque algunas también pueden responder al de pabellones y hogares. La mayoría están situados en el campo. Se les da instrucción física, moral, escolar y profesional. La disciplina de los internados se mantiene mediante la aplicación de un sistema de estímulos y sanciones de acuerdo con los respectivos reglamentos de cada institución.

Al personal no se le exige una preparación especial - salvo cuando desempeña funciones técnicas. Entre los establecimientos oficiales del Distrito Federal, merecen especial mención los siguientes:

- 1.- Instituto "Siete de Septiembre", para varones.
- 2.- Escuela Femenina de Artes y Oficios.
- 3.- Instituto Profesional "Quince de Noviembre", para varones.
- 4.- Instituto "Gobernador Macedo Soares", para varones.
- 5.- Casa de Menores, para mujeres.
- 6.- Escuela "José Luis Alvarez" para varones.

- 7.- Escuela "Alfredo Pinto", para menores.
- 8.- Escuela de Preservación, para mujeres; y
- 9.- Asilo Agrícola, Santa Isabel, para mujeres. (13)

(13) CODIGO BRASILEÑO DE MENORES DEL 12 DE OCTUBRE 1927.
30a. edición. Pág. 27.

D).- COLOMBIA.

El artículo 25 de la Ley de 1946 establece que el Juez de Menores puede ordenar el internamiento del menor en una escuela hogar, en una escuela de trabajo, en una granja agrícola de menores o en un reformatorio, por tiempo indeterminado, hasta que se obtenga su reeducación o formación moral. Legalmente los menores no podrán ser sometidos a un régimen carcelario, sino únicamente a sistemas de preparación para una vida útil y de pedagogía correctiva. Sólo el Juez de Menores podrá determinar la medida aplicable, ya sea de simple protección o de reeducación. En realidad, el internado menor sólo se efectúa en un reformatorio del Estado por cuanto faltan los demás establecimientos. A pesar de la preocupación de las autoridades, los reformatorios son escasos, y suficientemente dotados y dirigidos por un personal no siempre debidamente preparado. La mayoría de los establecimientos se encuentran situados en un medio semirural, contando con terrenos anexos destinados a labores agrícolas. Algo en ellos el sistema de congregación. La población de un establecimiento típico es por término medio de unos cien alumnos.

La reeducación debe cumplirse por etapas parciales. Los menores reciben instrucción cívica y religiosa obligatoria, mediante conferencias, ejercicios espirituales de carácter religioso, clases especiales, etc. Igualmente reciben instrucción agrícola e industrial contando para ello con campos de cultivo, talleres e instrucción profesional. El personal goza de la calidad de funcionarios públicos permanentes y es designado libremente por el Ministerio de Justicia en los establecimientos nacionales o por los goberna-

dores en los de carácter departamental.

Los establecimientos nacionales son los siguientes:

- 1.- La Casa de Menores de Fabua, departamento de Cundinamarca, que sirve también a la ciudad de Bogotá y que es seguramente el mejor organizado.
- 2.- De la Linda.
- 3.- De la Providencia.
- 4.- De Buga.
- 5.- De Fontidueño.
- 6.- De Redesindo Soto; y
- 7.- De piedecuesta. (14)

E).- COSTA RICA.

En Costa Rica, cuando no fuere posible colocar a un menor de diecinueve años de edad, bajo el régimen de libertad vigilada podrá ordenarse su internamiento en una institución, de beneficencia o en un Centro de Orientación. Se haya prohibida legalmente su reclusión en una cárcel común, pero muchas regiones del país se ignora este mando legal por falta de establecimientos especiales adecuados. Cuando los menores son reclusos en establecimientos penales, se procura mantenerlos separados de los adultos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 332 del Código de Procedimientos Penales, pero ello no siempre es factible por deficiencias de los mismos locales carcelarios.

El País cuenta con un número limitado de establecimientos destinados a dar tratamiento institucional a los menores delincuentes y se encuentran en pleno centro urbano. El Centro de Orientación Juvenil "Luis Felipe González Flores", está destinado a recibir menores varones y se haya situado en la Ciudad de San José de Costa Rica, Capital de la República, puede alojar a unos 150 menores. Para mujeres existe el denominado Centro de Orientación Juvenil "Amparo de Zeledón", situado en la ciudad de Guadalupe muy cerca de la Capital; tienen capacidad para unas 110 muchachas que aprenden labores propias de su sexo y reciben educación escolar y religiosa. Dos establecimientos destinados a la protección de menores huérfanos y abandonados suelen albergar, asimismo, menores delincuentes. Estos Centros se encuentran situados en las Ciudades de Puntarenas y Cartago y ambos están regenteados por religiosos Salesianos los que realizan una labor meritoria. Los pupilos salen de los esta--

blecimientos como buenos artesanos, aptos para desempeñar -
oficios que les permitan ganarse honradamente la vida.(15)

(15) CODIGO DE COSTA RICA, Orientado para la Delincuencia -
Juvenil. 8a. edición. 1982. Pág. 66.

F).- CUBA.

En la Habana Cuba existen hasta esta fecha 60 centros de reclusión infantil juvenil.

Anteriormente había nada más de 40 establecimientos para menores de 18 años, éstos se encontraban dentro y fuera de las ciudades o poblaciones de mayor importancia, y la mayoría eran sometidos por el gobierno americano, para después de la revolución de 1957, en dicho país se hizo cargo el gobierno del Primer Ministro Fidel Castro de readaptar y formular nuevas leyes para el nuevo funcionamiento de la readaptación juvenil.

Estos centros están regidos por un Director, un Médico Psiquiatra, un Archivo General y de 20 a 26 Celadores; a los menores se les trata de una manera que: se les imparte educación primaria, secundaria, agricultura, mecánica, talleres de carpintería, etc., y cuando se ve que un menor destaca en alguna enseñanza se les imparte en dichos establecimientos, se becan a la Unión Soviética o a otros países que tienen relaciones exteriores con dicho País para su perfeccionamiento.

A las mujeres menores se les imparte la misma educación excepto, la de manejo de máquinas tejedoras, cocina, etc., y una vez que ven que están preparadas para no volver a delinquir se internan al seno de la sociedad. La mayoría de estos centros se encuentran fuera de las poblaciones.(16)

(16) ESTADO MUNDIAL DE LA INFANCIA, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Ob. Cit., Pág. 72.

G). CHILE.

Conforme al inciso 3o. del Artículo 20 de la Ley No. - 4447, el Juzgado puede confiar a los menores delincuentes - abandonados, peligrosos o con malos hábitos a algún establecimiento adecuado; por el tiempo que se estime conveniente. Legalmente, el objeto del internamiento es el de buscar su readaptación social por medio del trabajo y de la educación. Los jueces de menores distribuyen a los mismos en los diferentes establecimientos de tratamiento existentes en el - - país. Legalmente los menores delincuentes hasta los 18 - - años de edad sólo pueden ser internados en establecimientos especiales, aunque en la práctica suelen ser colocados excepcionalmente en una institución carcelaria, en sección especial y bajo un régimen diferente de tratamiento. En estos casos, la permanencia de los menores en diversas ciudades - del país, funcionando más de 60 instituciones de esta clase. La mayoría de ellas se hallan en Santiago y Valparaíso.

Estos establecimientos generalmente se hallan situados fuera del radio urbano, aunque en las cercanías de las ciudades. En algunos, los internados hacen vida familiar; en otros, predomina un sistema de comunidad y congregación. - Los internos reciben instrucción escolar, profesional física, moral y militar. (17)

(17) LAND JUAN CARLOS, La Conducta Antisocial del Menor en - América Latina, ONU. 1980. Pág. 53.

H). ECUADOR.

Los menores de 16 años son internados en establecimientos educativos, en donde son sometidos a un régimen psicopedagógico adecuado a la formación de sus caracteres procurando la modificación de toda tendencia inmoral. Al cumplir los quince años pasan a una sección especial de un establecimiento educativo fiscal o más comúnmente a un instituto reeducativo, hasta que cumplan los dieciocho años, los mayores de quince y menores de dieciocho son internados en un establecimiento de rehabilitación.

Como norma, los menores de conducta antisocial no se hayan reunidos con otros en estado de abandono o desvalidos. En ningún lugar se usan las prisiones comunes para el tratamiento de los menores delincuentes.

Los establecimientos de reeducación se llaman Centro de Trabajo, y fueron establecidos por primera vez en 1938. Funcionan establecimientos oficiales y particulares. Casi todos se hallan situados en el medio urbano y todos obedecen al sistema de congregación. La dirección de estos establecimientos recae en un educador titulado perteneciente al magisterio nacional y especializado en el ramo. Actualmente funcionan en el País los siguientes establecimientos reeducativos.

a) Particulares: "San José", situado en Quito y en Cuenca, para menores mujeres.

b) Oficiales: Funcionan escuelas de trabajo para varones en Quito, Guayaquil, Portoviejo y Esmeraldas. Escuelas

de trabajo de reeducación femenina en Quito y Guayaquil, - las escuelas de trabajo para varones tienen capacidad para unos 150 menores por término medio y los hogares de reeducación para mujeres, aproximadamente unos 70 menores.

I). EL SALVADOR.

Los menores de diecisiete años son colocados en departamentos especiales de las prisiones comunes o en establecimientos educativos, conforme a la Ley. En la práctica los menores son colocados en un orfanatorio o instituciones curativas, públicas o privadas.

Dichos menores son vistos desde un punto de vista moral con cariño, por parte del personal, no se les maltrata, se les amonesta y sí, se les aplican castigos, o correctivos disciplinarios para su enmienda no son severos, tales como "no darles oportunidad de salir a jugar con sus compañeros", etc.

Se les da instrucción militar, así como: en talleres y oficios; panadería, carpintería, zapatería, mecánica automotriz, para cuando ya se incorporan a la sociedad sean los hombres del futuro de su nación.(18)

(18) DEL OLMO ROSA, América Latina y su Criminología, ONU. 1986. Pág. 29.

J). GUATEMALA.

Conforme a las disposiciones vigentes en Guatemala, - cuando el menor sustente perversión puede ser colocado en - un establecimiento de enseñanza para lograr su educación, - pero cuando se trate de menores, entre los diez y quince - años de edad, profundamente pervertidos, el tribunal de me- - nores ordenará su reclusión en un establecimiento correccio- - nal disciplinario destinado exclusivamente a ese fin y que - deberá funcionar en la capital de la República.

El reformatorio de menores que existe en la capital de la República posee dos secciones, una para varones y otra - para mujeres. Estas secciones funcionan independientemente entre sí, y dependen ambas del Ministerio de Gobernación. - En los demás lugares del país, los menores son reclusos en las prisiones comunes, procurándose, siempre que es posi- - ble, su completa separación de los condenados adultos. (Es- - tando en estudio esta grave situación). (19)

K). HAITI

Dcitada la sentencia que impone una sanción privativa de la libertad, el menor en Haití puede ser internado en un establecimiento de reeducación o en una prisión común aunque ésta última práctica es poco frecuente en Port-au-Prince, donde funcionan varios institutos de corrección para menores.

La casa de corrección prevista en la Ley de 16 de Julio de 1952, aún no ha sido creada, pero existen algunos establecimientos de esta índole en Port-au-Prince. Los menores varones son internados en establecimientos distintos - que las mujeres. Los institutos se hayan concentrados en la capital de la República. Algunos funcionan en la misma ciudad y otros en sus cercanías.

El gobierno nombra al personal de los establecimientos de tratamiento, salvo los administradores por religiosos, - que gozan de gran autonomía en la designación del personal. En Port-au-Prince funcionan tres establecimientos de esta clase:

- a) La Nueva Escuela de Artes y Oficios, de Carrefour
- b) La Escuela Saleciana; y,
- c) La Escuela de la Magdalena.

L). HONDURAS.

En Honduras a falta de una persona que se encargue de la vigilancia y educación de los menores delincuentes, éstos son internados en una casa de huérfanos o asilo para menores abandonados, en donde permanecen durante el tiempo y bajo las condiciones prescritas para los allí acogidos. Sin embargo, no es raro que sean internados en las prisiones comunes, aunque se procura mantenerlos separados de los adultos. En algunas prisiones existen secciones especiales para estos menores y así acontece, por ejemplo, en la Penitenciaría Central, Departamento de Mujeres, que funcionan - las dos escuelas correccionales mencionadas: estas no reciben generalmente menores propiamente delincuentes, sino vagabundos descarriados, desamparados o que carezcan de ocupación útil. (20)

(20) OFICINA INTERNACIONAL DE PROTECCION A LA INFANCIA, - -
Creada en 1921. 28a. edición. Págs. 55 y 401.

LL). NICARAGUA.

En Nicaragua, los menores generalmente son internados en un establecimiento de beneficencia destinada a educar menores huérfanos y abandonados. A los delincuentes declarados responsables se les suele también internar en estos establecimientos o asilos, entre los que pueden citarse:

- a) El Hospicio "Zacarías Guerra", que funciona en ciudad de Managua, para menores varones.
- b) El Hospicio de Huérfanos en la Ciudad de León, que recibe igualmente varones.
- c) El asilo de huérfanos de la Ciudad de Granada, que es para mujeres, en los cuales reciben toda aten-ción, enseñándoles artes, oficios y educación militar para su rehabilitación y son entregadas al se-no de la sociedad.

M). PANAMA.

En esta República normalmente, se continúa con la práctica de recluir a los menores delincuentes en los establecimientos destinados a los adultos en todas las regiones del País, salvo en la Ciudad de Panamá. En ésta son internados en la Escuela de Corrección de Menores o en Secciones especiales de la cárcel modelo si son varones. Las mujeres son internadas en la sección de menores de la Corrección de mujeres. El único establecimiento destinado al ratamiento institucional. De los menores y de la escuela correccional de menores, en donde son internados los menores varones de doce a dieciocho años de edad. Se halla situada en un extenso terreno a unos cuarenta kilómetros al sur de la ciudad de Panamá. El establecimiento depende directamente del Comisionado de Corrección. (21)

(21) MARQUES MARCELA, Menor Trabajador de la Zafra, Universidad de Panamá, 1990. Págs. 24-26.

N). PARAGUAY.

Los menores de quince años en Paraguay se les interna_ en reformatorios u otros establecimientos análogos, separados de los delincuentes adultos, para ser sometidos a un ré gimen disciplinario más educativo que el penal.

En casi todo el País los menores varones son interna-- dos en las prisiones comunes, aunque es frecuente, también_ que sean colocados en los puestos policiados. Las menores_ son siempre recluidas en las prisiones comunes, si bien, se les mantienen separadas de los varones y adultos. (22)

(22) LASSER AL, La Libertad Vigilada y La Tutela Educativa, ONU. 1960. Ob. Cit. Pág. 37.

N). PERU.

El Artículo 141 del Código Penal del Perú dispone que, si por excepción un niño menor de trece años, fuera de manera notablemente pervertido o revela persistencia de malas - tendencias, podrá ser colocada en una sección especial de - la escuela correccional del Estado hasta que compla los - - dieciocho años. Conforme al artículo 143 del Código Penal, el menor delincuente de trece a dieciocho años podrá ser - colocado, en una escuela especial de corrección, en un re-- formatorio agrícola o en la escuela correccional del Esta-- do. Si el acto debiera ser reprimido con prisión, la colo-- cación es por tiempo indeterminado no menor de dos años y - el menor será librado definitivamente al cumplir los vein-- tiuno. La Ley no contempla la posibilidad de que los meno-- res delincuentes puedan ser colocados en prisiones comunes. Las instituciones se hayan situadas en centros urbanos o en sus cercanías con vista a que los familiares de los menores puedan visitarlos con frecuencia conveniente.

Se puede contar ocho establecimientos oficiales desti-- nados al tratamiento de los menores que son los siguientes:

- 1) Instituto de Educación Especial No. 3 Lian, bajo - el control del Ministerio de Educación Pública, - para unos 200 pupilos externos y unos cincuenta in-- ternos. Está destinado a recibir menores abandonados socialmente, desadaptados y en inminente peli-- gro moral y material.
- 2) Instituto "Hermelinda Carrera" cerca de Lima, para doscientas mujeres menores de dieciocho años, ge--

neralmente enviadas por los tribunales de la jurisdicción de menores. Regenteado por religiosas católicas.

- 3) Instituto "Alfonso Ugarte", cerca de Arequipa, para unos cuarenta pupilos varones. Regenteado por religiosas y recibe a los menores de dieciocho - - años enviados por los tribunales de la jurisdicción de menores delincuentes. Abandonados o en peligro moral.
- 4) Hogar de menores de Lima, para unos doscientos varones de trece años de edad, regenteado por religiosos.
- 5) Instituto Reeducativo de menores de Lima, para - - unos seiscientos menores, entre los trece y dieciocho años, adolescentes abandonados, en peligro moral, delincuentes, etc.
- 6) Hogar de Menores, Huacanyo para varones menores de dieciocho años, su personal es laico completamente y depende de la Dirección General de Establecimientos Penales y de Tutela.
- 7) Hogar de Menores Trujillo, para unos cincuenta menores varones que no han cumplido dieciocho años - aún; y,
- 8) Hogar de menores Cuzco, para sesenta menores y varones. Sirve a la zona de Cuzco y Puno, especialmente.

Además de los establecimientos de carácter oficial, -
funcionan en el Perú algunas isntituciones particulares in-
corporadas por el Estado. El alumno recibe enseñanzas mo--
ral, física, escolar y profesional.(23)

(23) LASSER AL, La Libertad Vigilada y la Tutela Educativa,
ONU. 1960. Págs. 32-34.

O). REPUBLICA DOMINICANA.

En dicha República, cuando se trata de menores entre ocho y dieciocho años, el tribunal de menores puede disponer la reclusión o internamiento de un menor en un instituto preparatorio de niños. La mayoría de los Institutos de Niños se hayan situados en el campo o en lugares cercanos a algunas poblaciones. De acuerdo con la solvencia económica de los padres de los internos, éstos deben pagar los gastos de manutención de sus hijos de acuerdo a una tarifa establecida, los pupilos reciben educación escolar, profesional de estos Institutos. Suelen depender de la Dirección General respectiva, que es uno de los organismos de la Secretaría de Estado de Provisión Social. (24)

(24) WATSON JOHN, EL ESTADO Y EL NIÑO, Londres, 1917, Pág. 96.

P). URUGUAY.

En Uruguay el Artículo 124 del Código del Niño faculta al Juez de Menores para disponer el internamiento de un menor delincuente en un establecimiento del Consejo del Niño, o en otros públicos o particulares. Desde 1934, año en que se promulgó el Código del Niño, los establecimientos destinados a los menores delincuentes han mejorado en sus instituciones de niñas están regenteadas por religiosas. La mayoría se hayan instalados en el campo o en lugares próximos a las poblaciones. Los alumnos reciben enseñanzas físico-moral, escolar profesional y agrícola. Los cargos técnicos y administrativos deben proveerse según la ley por concurso. El personal de servicio designado por el Consejo del Niño a propuesta del Director de la División de la Adolescencia y Trabajo. Los más importantes establecimientos de esta clase son:

Colonia Educacional de Menores, a unos treinta kilómetros de Montevideo, en Iturmingo, Santa Lucía.

Departamento de "San José", es un moderno establecimiento con capacidad para 150 menores.

Hogar Agrario, para menores mujeres con inclinación rural a unos 30 kilómetros de Montevideo, en las cercanías de la capital para unas 60 mujeres menores no inclinadas a la vida del campo, y el "Buen Pastor", dirigido por religiosas, con carácter privado, con subvención del Consejo del Niño, para unas 300 mujeres.

Q). VENEZUELA.

Entre las medidas del juez de menores, puede acordar - en Venezuela se haya la de la libertad vigilada, la cual - supone la entrada del menor a sus padres, tutores, guardados o parientes, con la obligación de someterse a la vigilancia o auxilio a indicaciones del respectivo tribunal de menores y del Consejo Venezolano del Niño. Los menores que incurran en cualquier hecho sancionado por las leyes penales y ordenanzas policiales o que se hayan en cualquiera de las situaciones previstas por la ley de vagos y maleantes, pueden ser internados en un establecimiento reeducativo por el juez de menores respectivo. Asimismo, pueden ser internados en una institución reeducacional los menores de comprobada mala conducta a la solicitud de sus padres o guardadores, siempre por órdenes del juez. Si la medida es la de internamiento en un establecimiento que no exista en el lugar, el menor podrá ser enviado al que funcione en el sitio más próximo para evitar su ingreso en una prisión común.(25). Aunque el ingreso y la salida de los menores se tramitan mediante disposiciones judiciales, la aplicación de esta medida en todos los casos, queda a cargo del Consejo Venezolano del Niño. Se les da ahí una educación escolar profesional, agrícola, técnica y religiosa. Los establecimientos se hayan confiados a personal, que a veces es religioso y otras seglar. El Consejo Venezolano del Niño, procura siempre seleccionar al personal de estas instituciones y perfeccionar los con la creación de cursos de estudios especiales. El - Consejo Venezolano del Niño tiene diez internados para meno

(25) PEÑA ALFREDO, Delito Juvenil, Edit. Venegráfica, Caracas, 9a. edición, 1978. Pág. 66.

res con trastornos de conducta. En las instituciones femeninas (Luisa Cáceres de Arismendi, Caracas; para cien niñas y Nuestra Señora de Coromoto, San Juan de los Morros; para 100 niñas), se hayan mezcladas muchas con problemas de conductas graves y leves. Respecto a las instituciones para muchachos hay en diferentes partes del País, dos internados para menores con problemas graves de conducta y seis para muchachos con problemas de conducta leves. Para los primeros funciona el internado de readaptación de la Isla de Recarigua, para 300 muchachos y el internado Cecilia Mújica - de San Felipe, para 100 muchachos. Para los segundos, existen los siguientes: Preorientación, los Teques (400 muchachos), Julio Cañanzas, San Pedro de los Altos (200); Preorientación; San Cristóbal (200), Internado Dr. Raúl Cuenca, - - Maracaibo (140); Internado de preorientación, Ciudad Bolívar, (200), y Colonia Hogar Caramañá; Estado Trujillo - - (300); el Consejo Venezolano del Niño está activando la - - construcción de edificaciones especiales destinados a servir como instituciones de tratamiento de los menores. (26)

Los derechos de los menores de edad, en general, y los derechos de los menores infractores, en particular, han - - sido una preocupación constante en el ámbito internacional. A principios del siglo que ahora termina, se hizo consciente que llevar a un menor que hubiera infringido la ley ante tribunales del orden común, seguirle un juicio como a cualquier adulto y someterlo a la severidad de la justicia penal, entregándolo en más de una ocasión a manos del verdugo, era inhumano y fuera de toda proporción.

(26) CODIGOS DE URUGUAY Y VENEZUELA, Orientados para la Delincuencia Juvenil. 7a. v 13a. edición, 1976 y 1984. Págs. 108 y 66.

Por lo tanto, era necesario crear una jurisdicción propia de los menores, con personal, reglas e instalaciones adecuadas. Se desarrolló entonces una filosofía de tutela: el Estado es un buen padre que viene a subsistir a los malos padres que no saben (o no quieren, o no pueden) educar a sus hijos.

Así la buena intención del principio y la correcta idea de crear una jurisdicción propia, se vió viciada por la idea de proteccionismo y paternalismo (función *patriae* antes mencionada), llegando al extremo contrario: sacar a los menores de la justicia de adultos para sumergirlos en una injusticia propia.

Con el discurso de que las instituciones para menores "infractores" no ejercen justicia sino tutela y, por lo tanto no son autoridades, aunada a las ideas de que los menores no cometen delitos y de que no hay juicio ni sentencia, se fue privando a los menores (y a sus familiares) de los derechos más elementales.

Ahora, a finales del siglo, se hace consciente que los menores deben dejar de ser objetos del derecho para convertirse en sujetos de derecho.

En las reuniones internacionales, principalmente las de la Organización de las Naciones Unidas, se ha tratado abundantemente el tema, y se han generado una serie de documentos, que vienen a culminar una vieja batalla por los Derechos Humanos y la Justicia de Menores.

En el Primer Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Gene--

bra 1955), se trató el tema con gran prudencia, aunque las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobadas en esa ocasión, en su artículo 5 disponen que los principios generales son aplicables también a instituciones para menores; es decir se dan cuenta que los menores no pueden estar peor que los adultos (aunque el discurso imperante dijera lo contrario).

En el Segundo Congreso (Londres, 1960) todavía con - - ciertas reticencias, se recomienda que no se persiga a los menores, "ni siquiera con el fin de protección", por conductas que no serían punibles en adultos. En el Sexto Congreso (Caracas, 1960) cuando se toma una definición clara, considerando que se estaban violando derechos esenciales, y - que era necesario elaborar unas reglas mínimas para la justicia de menores (resolución número 4).

En el Séptimo Congreso (Milán, 1985) se presentaron y aprobaron las Reglas Mínimas Uniformes para la Administración de Justicia de Menores, que serían adoptadas por la - Asamblea General de la ONU en noviembre del mismo año. Este cuerpo normativo, llamado Reglas de Beijing (por haber sido elaborado en la ciudad de Beijing, Pekin), se convierte en la Carta Magna de la justicia de menores, y consigna los - derechos fundamentales en el procedimiento (presunción de - inocencia, notificación de acusaciones, asesoría legal, presencia de padres o tutores, confrontación con testigos, apelación de sentencia, etc.).

Además, las Reglas de Beijing son peculiarmente claras y evitan todo eufemismo, así: menor es todo niño o joven - que, con arreglo al sistema jurídico respectivo puede ser -

castigado por un delito en forma diferente a un adulto; delito es todo comportamiento (acción u omisión) penado por la Ley; menor delincuente es todo joven al que se ha considerado culpable de la comisión de un delito.

Como podemos observar queda implícita la diferencia entre menor delincuente y vago, abandonado, atípico, desviado, antisocial, etc.; la justicia de menores debe ocuparse exclusivamente de aquellos que han violado la ley penal los demás son casos asistenciales.

El Octavo Congreso (La Habana, 1990), retomó el tema aprobando dos importantes documentos: las Directrices de Riyad y las Reglas para menores privados de la libertad, ambas fueron adoptadas por la Asamblea General de la ONU en su 45o. período de sesiones (1990).

Las directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (llamadas Directrices de Riyad) son una serie de recomendaciones para evitar la proliferación de conductas delictivas en menores de edad, buscan atender a las necesidades de los jóvenes y a su desarrollo, con el mayor respeto de sus intereses y derechos.

Las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, son el complemento de las Reglas de Beijing, y si éstas atienden a los derechos procesales, aquellas se encargan de la ejecución de medidas o sanciones, siendo aplicables a todos los casos de atención o privación de libertad.

Las reglas contienen disposiciones sobre la administración de los centros de detención, adaptación y tratamiento,

la clasificación, el alojamiento, las actividades, la religión, la atención médica, los contactos con el exterior, - los procedimientos disciplinarios, el personal y la reintegración a la comunidad.

Finalmente, mencionaremos la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en Nueva York el 20 de noviembre de 1989, firmada ad referendum por México el 16 de enero de 1990 y publicada para su observancia en el Diario Oficial - del 25 de enero de 1991.

La importancia de esta Convención para nosotros es que fue aprobada por la Cámara de Senadores (19 de junio de - - 1990), firmada la ratificación por el Presidente de la República (10 de agosto de 1990) y depositada ante el Secretario General de la ONU (21 de septiembre de 1990). Es, por - lo tanto, de cumplimiento obligatorio.

Los artículos 37 y 40 de la Convención reafirman lo asentado en las Reglas de Beijing (y lo que hemos dicho varios tratadistas desde hace muchos años): los niños son sujetos de derecho y deben gozar de todas las garantías procesales; la minoría de edad (al igual que el sexo, la nacionalidad, la raza, la religión, etc.) no pueden ser pretexto - para limitar, restringir o privar a los niños de sus Derechos Humanos.

Es de observarse que nuestro país se encuentra ya una clara conciencia de la bondad de los ordenamientos internacionales; con las naturales excepciones, los tratadistas están de acuerdo en la necesidad de un cambio de fondo en - - nuestro sistema de justicia de menores.

En la práctica, notamos avances significativos en las_ instituciones encargadas de menores infractores, que han - adoptado (de facto) múltiples directrices internacionales - (por ejemplo, ya no atienden casos asistenciales o de "protección, admiten mayor intervención de padres o familiares_ no reciben víctimas de delito para tratamiento, etc.).

Es necesario (y urgente la revisión de nuestras leyes_ de menores para adecuarlas a los documentos y a la doctrina internacional; es indispensable un cambio de mentalidad y - de discurso, no podemos permanecer en una especie de esquizofrenia, en la que aprobamos en los foros internacionales_ normas, directrices y convenciones, y en el foro interno - mantenemos legislaciones obsoletas y contradictorias.(27).

(27) EXCELSIOR, México, D.F., 3a. Columna. Pág. 2. Viernes 4 de octubre de 1991.

C A P I T U L O I V

LA NECESIDAD DE REFORMAR EL CODIGO PENAL EN EL
DISTRITO FEDERAL EN CUANTO A LA EDAD DE
LOS MENORES INFRACTORES.

C A P I T U L O I V

LA NECESIDAD DE REFORMAR EL CODIGO PENAL EN EL
DISTRITO FEDERAL EN CUANTO A LA EDAD DE
LOS MENORES INFRACTORES.

A). PLANTEAMIENTO DE LA DISCUSION ACTUAL.

En México, el problema de la delincuencia juvenil se ha convertido en tema de gran actualidad, que ha ocupado la atención tanto de especialistas como de no especialistas y ha motivado incluso la realización de foros diversos para su tratamiento.

Sólo en el año de 1987 se realizaron en la ciudad de México importantes eventos para abordar aspectos diversos de la problemática. Así, por ejemplo, un Foro de Análisis de la Imputabilidad Criminal de Menores de Edad, realizado en la UNAM en abril de 1987; el Segundo Congreso Nacional sobre el Régimen Jurídico del Menor, en mayo de 1987, y un Seminario sobre Derechos Humanos del Menor frente al Sistema de Justicia Juvenil, entre otros, así como diversos eventos llevados a cabo en algunos estados de la República. Lo propio ha sucedido y sucede en el ámbito internacional, propiciado incluso por la Organización de las Naciones Unidas.

Entre los diversos temas que campean en estos foros, resaltan, por ejemplo, los relativos a precisar: por una parte, si el menor de edad está o no realmente fuera del derecho penal; por otra, el problema de la edad y su vinculación con la imputabilidad, y, finalmente, sobre todo, el de las garantías individuales en el procedimiento y tratamien-

to de menores; habiendo diversidad de opiniones al respecto.

Aun cuando muy poco se ha escrito en el ámbito mexicano por lo que hace a la justicia de menores, puede decirse, sin embargo, que durante mucho tiempo ha prevalecido una determinada concepción sobre ella, que es la concepción eminentemente paternalista y tuitiva, la que no sólo es defendida en la doctrina, sino también en la jurisprudencia y, sobre todo, plasmada en la legislación. Es hasta en las últimas fechas que el problema ha merecido mayor atención teórica, observándose una tendencia creciente, en el sentido de superar aquellos criterios tradicionales que en materia de menores ha prevalecido, para darle al sistema de justicia de menores todos aquellos rasgos que lo caractericen como un sistema respetuoso de los derechos humanos del menor, sobre todo del menor que se encuentra frente al órgano del Estado en virtud de haber transgredido la norma. Esta nueva orientación no ha encontrado en México todavía ninguna manifestación en el nivel legislativo o jurisprudencial.

1) Desde la perspectiva teórica, han habido últimamente diversas manifestaciones, sobre todo, en torno a la edad penal, es decir, la edad para ser sujeto de las sanciones penales; esto, en virtud de que la delincuencia juvenil ha aumentado y porque -se afirma- ha habido una gran proliferación de bandas de delinquentes juveniles.

Hasta mediados del año pasado se afirmaba sobre la existencia de aproximadamente 450 bandas únicamente en el Distrito Federal, según datos de la Procuraduría General de Justicia del D.F. Asimismo, se decía que "el incremento de jóvenes que delinquen o inciden en conductas antisociales,-

es un asunto de suma gravedad"; proponiéndose por algunas personas bajar la edad, de 18 a los 16 años en el Distrito Federal", pues se considera que los menores delincuentes "se escudan en su edad para cometer atrocidades" que "el sector juvenil crece cada día y con él el número de delitos", por lo que se debe actuar más severamente.

Otros en cambio, defienden la idea de no bajar la edad, por las diversas consecuencias que ello acarrearía, además de que el bajarla no constituye ninguna garantía para, de esa manera, frenar el fenómeno de la criminalidad. Se considera por quienes así opinan, que reducir la edad traería como consecuencia una mayor superpoblación penitenciaria en el país, sin que con ello se resuelva el problema de la criminalidad, como ha sucedido hasta ahora con relación a los adultos. En la actualidad, se dice, el sistema carcelario funciona con un sobrecupo de alrededor del 50 por ciento, lo que se incrementaría considerablemente si los menores infractores de entre 16 y 18 años pasan del Consejo a los reclusorios (que, sin duda, se triplicaría), y ello, además, a la larga traería como consecuencia mayor criminalidad, ya que también se ha considerado que los sistemas actuales son caldo de cultivo propicio para ello, aparte de que no existen los recursos necesarios para que funcione la llamada "regeneración" de los infractores. En fin, que el imponer sanciones penales al joven infractor sería, en el mayor de los casos, sólo una solución parcial y temporal, y que "no se puede salvar a la sociedad del joven infractor con un mero cambio en la minoría de edad". Se sugiere buscar otras alternativas, como son las de prevención general, en lugar de pensar únicamente en medidas represivas; es decir, que "el problema de los menores infractores, como el de todos los individuos que incurrir en conductas antisociales,-

no se debe resolver por medio de represión, sino mediante una adecuada política de prevención, que debe apoyarse en una alianza de distintos órganos o dependencias".

El problema de la minoría de edad ha sido vinculada con el de la imputabilidad, encontrándose, por lo que hace al Distrito Federal, que durante mucho tiempo se ha establecido el criterio de la imputabilidad a partir de los 18 años de edad.

En efecto, según la legislación penal del Distrito Federal, que es la que por lo general se toma como punto de referencia del derecho penal mexicano, la declaración sobre la monoridad de edad penal la encontramos en la Ley que crea los Consejos para el tratamiento de Menores Infractores del Distrito Federal, donde se establece como límite la de 18 años, a partir de la cual se puede ser sujeto de la justicia penal. Por lo que bajar la edad implica que se puede ser imputable desde una edad anterior, haciéndose depender la existencia de esta capacidad psíquica del hecho de que un mayor número de menores incurren en conductas antisociales, y no tanto de la consideración de la naturaleza misma de las cosas o de la estructura ontológica del ser. La opinión unánime en la doctrina, es que ante la minoridad de edad nos hallamos frente a una causa de imputabilidad; sin embargo, subsiste la discusión sobre la naturaleza y contenido de la declaración de inimputabilidad, que sin duda afecta al principio de culpabilidad.

Ahora bien, si se admite la idea, producto de la pugna entre escuela clásica y positivista, de que hay que distinguir entre hombres "normales" y "anormales", presumiendo para los primeros el libre albedrío y, por ende, la imputabi-

lidad y la pena determinada con una función eminentemente retributiva, y para los segundos, la falta de libre albedrío y, por ello, de imputabilidad transformando la pena en indeterminada e incierta y bajo la forma de medida de seguridad, con una función terapéutica y de defensa social, habría entonces que aceptar que en el campo de la "normalidad" rigen de modo preferente los criterios garantísticos, mientras que en el campo de la "anormalidad", donde habría que ubicar a los menores de edad, actúan con preferencia criterios deterministas, en atención a la defensa social, y sin observancia de criterios garantísticos.

2) Por lo que hace a la cuestión de si los menores de edad están o no fuera del derecho penal, desde fines de la década de los veinte se ha venido imponiendo la concepción de que los menores "han salido" de la esfera del derecho penal, fincándose la razón de esa salida en su inimputabilidad. Esta creencia constituye una gran ficción en el sistema de justicia de menores.

Si entre las diversas medidas que el Estado adopta para la protección de determinados bienes jurídicos —sean preventivas o retributivas—, consideramos a las normas penales, nos daremos cuenta que éstas están dirigidas a todos aquellos, hombres y mujeres que pueden, a través de sus comportamientos, lesionar o poner en peligro tales intereses jurídicos. En virtud de esto, son destinatarios de las normas penales todos los hombres, individual o grupalmente considerados, en la medida en que pueden transgredirlas realizando u omitiendo la conducta prohibida u ordenada por aquéllas, a menos que expresamente la propia legislación (fundamental o secundaria) estableciera la postura contraria. Pero, de ser esto así, y para que haya congruencia en el todo, nin-

gún otro sector del control social —del sistema de justicia— debería intervenir cuando el menor concretizara alguna conducta que afecte esos intereses (individuales o colectivos), puesto que con ella no estaría transgrediendo la norma penal o alguna otra jurídica, si se acepta que él está fuera del derecho penal.

La realidad práctica nos muestra que esto no es así. — La intervención del sector policial, por ejemplo, cuando hay una tal conducta, que sin duda provoca reacción de la colectividad, deteniendo al "infractor" (¿infractor de qué?) y presentándolo ante la otra instancia que es el Consejo para Menores Infractores, y luego el procedimiento que se sigue ante éste, cualquiera que sea el fin que persigue, es un indicador importante de la gran ficción que se quiere encubrir, en virtud de la ideología que tiene el intérprete o el que aplica actualmente la ley.

No obstante lo anterior, al menor de edad —menor de 18 años en el Distrito Federal— no se le imponen las penas previstas en el Código Penal, no por disposición expresa de éste, sino porque así se deriva de la Ley del Consejo para Menores, que establece que éste tiene por objeto promover la readaptación social de los menores de 18 años, cuando ellos infrinjan las leyes penales, etcétera (artículos 1o. y 2o.) para lo cual señala como medidas el internamiento en la institución que corresponda o la libertad, que siempre será vigilada (artículo 61).

En atención a lo anterior, existirá, sin duda, acuerdo en que los menores de edad no deben quedar exentos de pena. Pero, ¿a qué obedece esto?, ¿será porque son inimputables, o porque respecto de ellos no hay necesidad de pena, o por-

que la imposición de ésta resulta inútil? Para aceptar este último criterio habría que demostrar que el menor de determinada edad no es motivable para actuar conforme a derecho y que, por ello, es inútil esperar que en él se surta el efecto preventivo-general de la ley penal, o que tampoco pueden lograrse los efectos preventivo-especiales.

Ahora bien, si en un menor aparece innecesaria la imposición de una pena, porque sería inútil esperar los efectos preventivo-especiales, ¿cómo es que esa utilidad se vislumbra como viable en relación con las medidas de seguridad que se le imponen administrativamente?

¿No será, quizá, en la consideración de los efectos que producen las penas, sobre todo las privativas de la libertad, donde radique la razón por la que a los menores de edad no se les debe aplicar penas?

No pueden negarse los efectos nocivos de las penas, particularmente la de prisión, y que esos efectos son aún más negativos en menores de edad; por lo que es aquí donde debe plantearse la razón política de si se impone o no pena al menor de edad, mas no en el hecho de ser inimputable, como tradicionalmente se piensa. A esta idea habría que agregar que, si el Estado tiene que agotar, en primer lugar, otras alternativas menos drásticas, antes de acudir a las medidas penales, para la solución de los problemas que debe atender, por lo que hace a los menores de edad con mayor razón debe prescindir del derecho penal, en atención a sus consecuencias negativas para ellos.

3) Finalmente, frente a la concepción tradicional hasta ahora dominante, cada vez se hace más creciente la opi--

nión en el sentido de considerar que el sistema de justicia de menores es violatorio de derechos humanos; estableciéndose que, si bien el menor de edad no debe ser merecedor de penas, por lo que tampoco pasa por el procedimiento penal - que se ha instrumentado para los adultos, "no debe permitirse que el procedimiento que se le sigue resulte más desventajoso para él, si se le desprovee del sistema de garantías de que goza el adulto, ni que la medida aplicable le resulte más negativa que la pena que se le hubiere impuesto de haber sido declarado imputable"; por lo que, "de resultar más desventajoso el procedimiento o más insoportable la consecuencia jurídica, sería preferible que permaneciera en el sistema de justicia penal", en el que podría haber mayor posibilidad de impugnar los actos de autoridad que violaran sus derechos.

Veamos ahora cómo es la legislación que regula el sistema de justicia de menores en México, cuál es la ideología que encierra y cómo funciona en la realidad -que puede ser de interés para adecuarlo al derecho penal-.

B). EL SISTEMA DE JUSTICIA DE MENORES INFRACTORES.

De antemano queremos precisar los límites de este trabajo. No pretendemos, por más que queramos, dada la naturaleza del evento para el que ha sido escrito, abarcar los diversos sectores o subsistemas del sistema de justicia para menores infractores. Abordaremos sólo algunos aspectos relativos a la legislación que se ocupa de la materia, así como al procedimiento que se sigue al menor infractor y a las medidas que se le imponen. (28).

Existe amplio consenso en considerar que las conductas disfuncionales, anti y parasociales de los menores son, en esencia, un problema de cultura, sin dejar de desconocer que las causas de estas conductas son múltiples y complejas, ya que intervienen factores de orden biológico, psicológico, económico y social.

En definitiva, ya se acepta que el punto de inflexión en la aparición de las mismas es la carencia de normalización de la conducta. Es decir el problema se ubica entre el individuo y la cultura.

Toda norma, incluida desde luego la jurídica, es el resultado de la evolución de las tendencias naturales del hombre y el proceso de aculturación; toda conducta humana está sujeta a una norma en tanto se halla inserta en la cultura que es la objetivación de la vida social.

Por ello, la reproducción social implica la transmi-

(28) CUADERNOS DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS - U.N.A.M. Año IV No. 10, enero, abril, 1989. Págs. 181-187.

sión de la cultura a los nuevos miembros de la sociedad. Al mismo tiempo que la vida social implica cambios que modifican paulatinamente las pautas de comportamiento de los individuos.

Este proceso, al que concurren la transmisión y reproducción de la cultura y su cambio, es por esencia, el proceso educativo. La tarea de educar en nuestro país ha sido entendida, históricamente como una amplia acción en la que concurren la sociedad civil y, en primer lugar, la familia y el Estado. De manera reciente, al lado del enorme esfuerzo educativo que realiza el gobierno federal en el campo de la educación y que singulariza a nuestro país en el concierto internacional, los distintos niveles de gobierno coinciden en este proceso con la realización de otras actividades en los campos de la salud, la asistencia social y la capacitación laboral.

Sin embargo, las condiciones mismas que una sociedad en transformación son rebasadas y, en ocasiones insuficientes, por un reducido, por fortuna, número de casos en que se presentan los problemas de conducta graves de menores que van de la inadaptación a la existencia de actos anti y parasociales.

No extraña, por otra parte, que en estas condiciones de transformación social que vivimos, el tema de los menores de conducta anti y parasociales, es decir los menores infractores, constituya un núcleo específico de preocupación social y abra espacio a un escenario particular de debate.

En este sentido es conveniente recordar, en primer lu-

gar, que existe una amplia tradición jurídica y política - del Estado Mexicano que, desde el inicio de nuestra vida in dependiente ha venido cimentando la concepción del trata- - miento de la conducta antil y parasocial de los menores como un proceso de reeducación, o si se prefiere, simplemente de educación espeical.

Fundamental en este proceso ha sido el hecho de que - los menores han salido, para siempre del ámbito del derecho penal; sólo se hallan sujetos a medidas correctivas de ca- - rácter médico, psicológico, pedagógico y social, que nada - tienen que ver con las penas tradicionales.

Esta orientación, que ha penetrado profundamente en el marco internacional, ha abierto un ancho camino en el dere- cho mexicano. Esto dejó atrás, desde hace tiempo, los sis- temas de imputabilidad disminuida y condicionada, para abra- zar el criterio de la franca inimputabilidad de menores de cierta edad, que es para el Distrito Federal, y la mayoría_ de los Estados, la de 18 años. Esta gran tendencia que se_ abrió paso en el derecho secundario (Código Penal de 1931 - para el Distrito Federal y Ley Orgánica para Menores de - - 1941), adquirió rango constitucional mediante la reforma in- troducida en 1965 al Artículo 18 de la Constitución. A par- tir de esta reforma dicho precepto constitucional pasa a - disponer que la Federación y los Gobiernos Estatales esta- blezcan instituciones especiales para el tratamiento de me- nores infractores. A ello siguió la expedición de la Ley - que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores del - Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial del 2 de - agosto de 1974. De entonces a la fecha si bien la justicia de menores ha cumplido con decoro su tarea, en la medida de los recursos disponibles, hoy debe ser articulada en una -

nueva dinámica. Por ello la acción del Estado en el campo de los menores infractores, la concebimos orientada a la consecución de un sistema integral de justicia que armonice el logro de la seguridad pública y el respeto irrestricto a los derechos humanos de los menores y su efectiva readaptación social. En ello es necesario hacer coincidir los más adelantados principios que, conforme a los avances de la ciencia y el humanismo, permitan la eficacia de este importante ámbito del quehacer del Estado Mexicano.

La finalidad del Sistema Integral de Justicia de Menores no es solamente la adaptación social de los niños y jóvenes sino la protección de sus derechos. Preocupación esencial del quehacer institucional debe ser el irrestricto respeto a los derechos consagrados en nuestra Carta Magna y en los Tratados y Convenios Internacionales firmados por México, en especial la Cumbre sobre la Infancia.

En este sentido se busca, en primer lugar, el firme asentamiento de las garantías judiciales de los menores.

En lo referente a la prevención, del diagnóstico y tratamiento de los menores, el quehacer institucional se orienta a responder a la normatividad constitucional y legal, de manera especial a las recomendaciones de Naciones Unidas sobre el particular, establecidas a través de las Reglas de Beijing, las directrices de Riadh, las reglas para la protección de menores privadas de libertad y de la Convención sobre Derechos del Niño.

Con ello, la prevención pretende atender en forma seria y profunda el problema, hasta ahora no suficientemente resuelto, de planificar la acción general y especial de con

tención de las conductas antisociales. Esta planificación contempla la atención de los factores endógenos y exógenos que llevan a los niños y jóvenes hacia la comisión de infracciones, haciéndolos proclives al delito.

La prevención general busca establecer, mediante la detención de los factores criminógenos, predisponentes, preparantes y desencadenantes de la conducta infractora del amor, las propuestas de programas y acciones de coordinación con diversas entidades del sector público y de la sociedad civil que generen alternativas educativas, de empleo, de recreación, cultura y deporte a los menores en condiciones especialmente difíciles.

La prevención especial se orienta sobre todo a evitar la reiteración de los menores infractores. De esta manera se pretende que continúen un camino de desarrollo humano, dentro del contexto de nuestra sociedad.

Diagnóstico y tratamiento por su parte, constituyen un proceso interactivo, de tal manera que las medidas de orientación y de atención psicológica, pedagógica, laboral y social, se apoyen en principios científicos que las hagan justas, equitativas y humanitarias.

Con todo ello se busca una reintegración adecuada, y a tiempo, de los menores a la sociedad.

De ello deviene y se fundamenta la aplicación de un proceso de clasificación científica de los infractores para evitar la contaminación criminógena en los centros de tratamiento y les otorga la posibilidad de que utilicen plenamente su potencial básico. Por otra parte, evita agresiones,-

malos tratos o promiscuidades que afecten su personalidad.- El tratamiento aspira a fomentar las relaciones de los menores con el exterior, a elaborar y supervisar los programas de trabajo individuales y la reconstrucción de su universo personal y social, a través del ajuste familiar, las relaciones personales y el trabajo.

Su propósito está dirigido y orientado a mejorar la calidad de vida del menor internado y coadyuvar en su preparación, brindándole todos aquellos elementos que requieren para enfrentar una vida productiva y responsable; apoyar y propiciar la continuidad de sus estudios, así como garantizar su reinserción escolar una vez externados. Primordial importancia se le otorga a la capacitación laboral, misma que es acreditada oficialmente, con el objeto de facilitar su inserción en el mercado de trabajo.

La represión y el internamiento, no son alternativas de solución y readaptación social del menor. Es indispensable apoyar y ayudar a aquellos niños y jóvenes cuyos medios de desarrollo se han dado en condiciones poco favorables y con limitaciones en los niveles emocional, afectivo, económico y cultural.

LA LEGISLACION MEXICANA

El instrumento rector que permitirá consolidar los avances y fijar los objetivos y estrategias que norman los programas nacionales a mediano plazo es el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, mismo que adopta como estrategia fundamental la modernización e incluye como uno de sus programas el de Procuración e Impartición de Justicia del Gobierno Federal. Rubro en el cual se habla del Estado de Derecho, término que es de fundamental relevancia jurídica para la vida del país, ya que en el Estado de Derecho la administración se halla condicionada legalmente, es decir, el individuo o administrado posee acción para conseguir el respeto de sus derechos.

Por lo tanto, se considera que al establecerse un sistema donde se habla de certeza jurídica, de respeto al principio de legalidad, y de las garantías constitucionales, el mismo lleva implícita la seguridad jurídica, y la confianza de los gobernados, en los órganos del Estado encargado de la aplicación y ejecución de los preceptos jurídicos. Así pues el subjetivismo fuertemente arraigado en los órganos jurisdiccionales debe desaparecer, para dar paso a determinaciones fundadas en la legalidad. Todo lo anterior viene a repercutir directamente en el ámbito de la Justicia del Menor Infractor. Al respecto es preciso señalar que la materia de menores infractores se encuentra regulada en diversos ordenamientos jurídicos, así en primer término tenemos que en nuestra Constitución Política, Ley Suprema de la Unión encuentra su fundamento en el artículo 18 párrafo cuarto que a la letra dice: "La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para -

el tratamiento de menores infractores".

Asimismo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siendo el cuerpo normativo en el cual se establecen las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, en el artículo 26 señala que para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con dependencias como las Secretarías de Estado dentro de las cuales se encuentra la Secretaría de Gobernación y en el artículo 27 del mismo ordenamiento jurídico se señalan las funciones que le corresponden desarrollar a la Secretaría de Gobernación refiriéndose concretamente en la fracción XXVI a la materia de menores infractores que a la letra dice: "Organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal un Consejo Tutelar para Menores de más de seis años e instituciones auxiliares..."

Cabe hacer notar que en este artículo además de prever el establecimiento del Consejo Tutelar en el Distrito Federal, se señala el límite mínimo de edad del presunto infractor (6 años), para efectos de establecer la competencia del Consejo.

En el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación se encuentra prevista la creación del Consejo Tutelar a que alude el precepto antes invocado, pues del texto de su artículo 26 desprende la naturaleza del citado Organismo Colegiado, es decir, como organismo autónomo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Y asimismo se señala que tales organismos tendrán la organización y las atribuciones que establezcan los ordenamientos legales y reglamentarios correspondientes a los decretos o acuerdos por los que fueron creados.

La Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores publicada en el Diario Oficial del 2 de agosto de 1974, es el ordenamiento jurídico vigente que sustituyó a la Ley Orgánica y Normas de Procedimiento de los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorios Federales, publicada en el Diario Oficial del 2 de junio de 1941.

La Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal, en un ordenamiento, sustantivo, instrumental y orgánico o estructural, en el cual se señala entre otros aspectos que el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal, tiene por objeto "promover la readaptación social de los menores de 18 años, que hayan infringido los reglamentos de policía y buen gobierno o las leyes penales que manifiesten otra forma de conducta que haga presumir fundadamente una inclinación a causar daños a sí mismos, a su familia o a la sociedad.

Asimismo, de manera precisa señala que los medios a través de los cuales ha de alcanzarse la readaptación social son el estudio de la personalidad, la aplicación de medidas correctivas, de protección y la vigilancia del tratamiento.

Ahora bien, respecto al procedimiento tutelar previsto en la Ley que comentamos podremos señalar que los momentos procesales que resultan relevantes en esta materia son los

siguientes:

1.- La determinación que se emite dentro de las 48 - horas posteriores al ingreso del menor al Consejo Tutelar, - en virtud de la cual ha de resolverse la situación jurídica de éste y se señalarán las causas por las cuales se seguirá el procedimiento en caso de que se decrete la sujeción del - menor al mismo. Dicha determinación la dicta el Consejero - Instructor de manera unitaria.

2.- La determinación que en forma definitiva ha de emi - tir la Sala del Conocimiento respecto de la integración de la infracción, de la participación del menor en su comi - - sión, de la evaluación del estudio de personalidad que con motivo del diagnóstico se haya practicado y la determina - - ción de las medidas de tratamiento que han de aplicarse al infractor con objeto de alcanzar su readaptación social.

3.- La interposición del Recurso de Inconformidad que hace valer el Promotor Tutelar, por sí mismo o a solicitud - de los que ejerzan la patria potestad o la tutela del menor, práctica ésta que no ha de realizarse de manera indiscriminada, sino que única y exclusivamente cuando no se hubieren acreditado los hechos ni la peligrosidad que se le atribuyan al menor o bien cuando se le haya impuesto una medida - inadecuada a su personalidad y a los fines de su readapta - ción social. La inconformidad planteada será substanciada - por una instancia distinta de la que emitió la resolución - materia de la inconformidad, que es el Pleno del Consejo co - mo órgano máximo de autoridad.

La revisión de las medidas de tratamiento se llevará a cabo de oficio, por la Sala del Consejo que la ordenó. Esta

figura se da en virtud de que si bien es cierto que dichas medidas desde el punto de vista cualitativo deben ser determinadas de manera precisa, también lo es que cuantitativamente son indeterminadas, pues la asimilación del tratamiento conducente a la readaptación social, varía de sujeto a sujeto ya que cada uno de éstos tendrá características y dinámica de personalidad específicamente distintas.

La materia de la revisión será la opinión fundada que emitirá el Consejo Técnico Interdisciplinario encargado de evaluar el desarrollo de la aplicación de las medidas antes citadas, los informes y todos aquellos elementos que se estime pertinentes considerar la Sala del Conocimiento.

La existencia de la revisión permite que el órgano que ordena la aplicación de las medidas de tratamiento esté en posibilidad de modificarlas, de reorientarlas o bien de hacerlas cesar para lo cual en este último caso, decretará la libertad incondicional del menor sujeto del tratamiento.

El aspecto sustantivo regulado en la Ley de la materia, se encuentra consignado en el capítulo relativo a las medidas tendientes a la readaptación social del menor. Dichas medidas podrán aplicarse estando el menor interno o bien en libertad, pero en este último caso siempre se ejercerá una estricta vigilancia.

Una vez que la sala del conocimiento, de acuerdo a los resultados obtenidos en virtud de la aplicación del tratamiento, considera que se ha logrado la readaptación social del menor, otorga a éste la libertad incondicional. (29).

(29) EXCELSIOR; México, D.F., 1a. y 2a. Columnas. Págs. 3 y 4, Viernes 4 de octubre de 1991.

CONSTITUCION POLITICA

En primer lugar debe señalarse que la Constitución Política establece las directrices y los criterios fundamentales del sistema de justicia que debe regir en el Estado Mexicano.

Al ser el Estado Mexicano un Estado democrático de derecho, según se deriva de su Ley fundamental, su sistema de justicia debe revertir en cada uno de sus niveles las características que impone un sistema propio de un Estado democrático de derecho, donde se concibe al hombre, no como mero "instrumento" que el propio Estado pueda utilizar para sus fines, sino como "persona", como "un fin en sí mismo", por cuya razón existen el Estado y el derecho.

En virtud de lo anterior, todo el sistema de justicia, como conjunto de mecanismos o medidas de control para el cumplimiento de ciertas funciones que competen al Estado, debe instrumentarse para atender al hombre, no para servirse del hombre. (30).

El sistema de justicia en torno a menores infractores, como un sector importante del general sistema de justicia, debe, por tanto, revestir las características que impone la Constitución, la que consigna el reconocimiento de una serie de derechos humanos, derechos que son válidos para todos sin distinción del sexo, edad, religión, etcétera, por lo que valen no sólo para adultos, sino también para los meno-

(30) HERRERA ÓRTIZ MARGARITA, Protección Constitucional a Delincuentes Juveniles, Colegio Superior de Ciencias Penales, 1987. Pág. 63.

res de edad.

La concepción filosófica del hombre, que debe servir - de base a la propia existencia del Estado y de su función, - así como al sistema de justicia, es, por tanto, una concepción que comprende al hombre en general. El hombre es "persona" y "fin en sí mismo", en cualquier etapa de su desarrollo y no sólo cuando es adulto, por razón de su misma naturaleza humana, y en los diversos momentos de su vida - constituye el centro de la escena política, cultural, económica, etcétera, y de todo quehacer estatal. Frente a cualquiera de esas etapas de evolución del hombre, el poder del Estado, sobre todo aquel cuyo ejercicio puede afectar intereses del propio hombre, es un poder siempre limitado y, - por ello, no debe ejercerse desbordadamente.

En materia penal, la Ley fundamental establece una serie de garantías para quienes se ven involucrados en hechos de esta naturaleza, que pueden hacerse valer frente a los - órganos del Estado. En la medida en que un menor de edad - puede también verse involucrado en un órgano del Estado que conoce del mismo, tiene igualmente el derecho de hacer valer frente a éste esas garantías constitucionales; por lo - que tales garantías valen para todos y deben ser observadas por todos los órganos del Estado; no hay disposición expresa que indique lo contrario.

Es clara, pues, la ideología que encierra la Constitución Política del Estado Mexicano en materia de justicia penal.

Habría que ver ahora si esa ideología es receptada adecuadamente por el legislador secundario.

Legislación secundaria

Por lo que hace a la legislación secundaria, nos limitaremos aquí a considerar únicamente la legislación penal sustantiva y la Ley del Consejo.

C). EL CODIGO PENAL DEL DISTRITO FEDERAL.

Dadas las influencias filosófico-políticas que se ejercieron, puede decirse que la Legislación Penal Mexicana del siglo pasado revela una concepción eminentemente retribucionista frente al menor infractor, que fija un límite mínimo para poder ser merecedor de una pena y adopta el criterio - del "discernimiento" y de la "malicia" para la imposición - de una pena o de una medida correccional, conforme a un procedimiento que no difiere del que se sigue para los adultos. Este criterio lo podemos notar desde el Código Penal para - el Estado de Veracruz de 1835, hasta el de 1871 para el Distrito Federal. Este último prevé que el menor de 9 años no es penalmente responsable (artículo 34, 5a.); lo es, en cambio, el mayor de 9 y menor de 14 si se probare que obró con el discernimiento necesario "para conocer la ilicitud de la infracción" (artículo 34, 6a.); si se carece de tal discernimiento no es penalmente responsable. Como medida preve - la reclusión en un establecimiento de educación correccional.

-En las legislaciones penales de este siglo, sobre todo a partir de la década de los veinte, se recepta la influencia de la escuela positivista y, con ella, las ideas peligrosistas, de las que han permanecido impregnadas hasta nuestros días. La materia relativa a la responsabilidad de los menores y las consecuencias jurídicas para ellos siguieron previéndose en los códigos penales, bajo esta concepción del defensismo peligrosista, pero cada vez con una más acentuada idea proteccionista del menor infractor, que más tarde llevó poco a poco a la separación del menor de la legislación estrictamente penal, hasta llegar a la creencia - de que el menor infractor ha quedado totalmente fuera del -

derecho penal.

-El Código Penal vigente para el Distrito Federal de 1931 parte de la idea de dejar a los menores al margen de la función penal represiva, sujetos a una política tutelar y educativa. A diferencia de códigos anteriores, que expresamente excluían de responsabilidad y de pena a menores de determinada edad, el Código de 1931 simplemente se refiere a la delincuencia de menores (tit. VI) y establece que "los menores de 18 años que cometan infracciones a las leyes penales, serán internados por el tiempo que sea necesario para su corrección educativa" (artículo 119), y "cuando el menor llegue a los 18 años antes de terminar el período de reclusión que se hubiere fijado, la autoridad encargada de la ejecución de sanciones decidirá si debe ser trasladado al establecimiento destinado a mayores" (artículo 122). Estas disposiciones se encuentran actualmente derogadas, al existir la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores del Distrito Federal (1974).

La ideología seguida por el legislador de 1931 no se corresponde totalmente con la que recobe la Ley fundamental de 1917. Por una parte, si bien los redactores de dicho Código prefirieron hablar, en lugar de la fórmula: "no hay delitos sino delincuentes", de "no hay delincuentes sino hombres", se trata sin duda de una concepción del hombre distinta de la que se deriva de la Constitución, pues, contiene, en su origen, diversas disposiciones y principios que implican desconocimiento de derechos que consagra la Constitución, y posibilita excesos en el ejercicio de la facultad punitiva del Estado; tal es el caso, por ejemplo, de la reincidencia como causa de agravación de la penal, retención, la presunción de intencionalidad, etcétera, que por

suerte ahora se están superando. Por otra parte, en relación con la materia de menores, el Código adopta medidas in determinadas, que chocan con el principio de legalidad y fa vorecen la inseguridad jurídica.

b. LEY DE LOS CONSEJOS TUTELARES PARA MENORES.

Animados por la concepción proteccionista o tutelar, - se fue confeccionando en México una legislación relativa a los menores infractores, surgiendo así la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores del D.F. de 1974. Se trata de una Ley con marcada dosis de "paternalismo", que ha conducido a que los Consejos Tutelares para Menores adquieran facultades exclusivas e irrecusables sobre los menores, bajo el pretexto de que son sustitutos del padre o de la fami lia y que solamente intervienen para "protegerlos".

En México se crean los tributos para menores infractores a partir de 1926, y alcanzan en su mayor desarrollo de 1930 a 1962. Se sustituye el carácter represivo por el de protección. En 1974 surge el Consejo Tutelar para Menores del D.F., que busca la readaptación de los menores infracto res.

-Con este desarrollo, se adoptan en México las ideas - que se plantean por primera vez en 1899 en los Estados Unidos, con la creación de los Tribunales para Menores de - - Chicago y Denver, cuya característica principal era que el tribunal podía actuar con carácter tutelar, de acuerdo con la teoría del parens patriae, que obedeció a un movimiento tendiente a la "salvación del niño", que se inició en la se gunda mitad del siglo pasado en los Estados Unidos de Norte

américa; pero en el que sus protagonistas con frecuencia ol
vidaron los derechos individuales, por lo que no le falta--
ron calificativos de conservador y regresivo. Sin embargo,
la idea se difundió e incluso cruzó el Atlántico. Se creó_
así un derecho tutelar, que no pretende ya punir un delito_
pasado —que muchas veces ni siquiera se exige que se haya -
cometido, puesto que basta para quedar sometido a él la co-
misión de faltas administrativas o de otro tipo, o incluso_
que el menor se halle en peligro de corrupción moral o de -
causar daño, etcétera—, sino conocer la personalidad del su
jeto y sus circunstancias individuales y ambientales, con -
el fin de readaptarlo a las exigencias de la vida social.

PROCEDIMIENTO Y MEDIDAS.

Para conseguir el fin antes señalado, la readaptación_
social, el órgano estatal puede valerse de muy diversos me-
dios. Las medidas que puede imponer son medidas indetermi-
nadas, en internamiento o en libertad vigilada, que no reco-
nocen otro límite que el cumplimiento de la mayoría de edad.

Conforme a esto, "el menor puede perder o ver restrin-
gida su libertad durante largos años", y, según se deriva -
de la Ley, y de la ideología que la anima, "a pesar de - -
ello, no se necesita observar las exigencias del procedi- -
miento ordinario para imponer estas medidas, las que pueden
ser decretadas, incluso, por personal ajeno a la carrera ju
dicial" pues se estima que con ellas no se pretende casti--
gar al menor, sino protegerlo.

Aun cuando la Ley de los Consejos para el Tratamiento_
de Menores del D.F. prevé un procedimiento ante el Consejo,

seguramente hay todavía algo de aquella idea sostenida en - una sentencia del Tribunal Supremo de Pensilvania de 1905, - de que:

El padre natural no necesita de ningún procedimiento - para privar a su hijo de su libertad para salvarle y prote- gerle..., de la misma manera el Estado, cuando es compeli- do, como *parens patriae*, a ocupar el lugar del padre con - idéntica finalidad, no tiene por qué adoptar ningún tipo de procedimiento para poner las manos sobre él y someterlo a - los tribunales.

Este es, sin duda, el criterio que influyó en la cono- cida tesis "Castañeda", que es la que anima la Jurispruden- cia Mexicana en materia de menores.

Si bien la Ley que comentamos prevé que "cualquier - - autoridad ante la que se presente un menor" por haber in- - fringido alguna norma, lo pondrá de inmediato a disposición del Consejo esa presentación ante ella no es espontánea del menor. La realidad de las cosas nos muestra que la mayoría de dichas presentaciones son hechas por la policía. En - - efecto, cuando un menor de edad se ve involucrado en la co- misión de un hecho penalmente relevante, es la policía judi- cial, que conoce de los delitos en general, la que intervie- ne en primer lugar para conocer de ese hecho; la que actúa_ de la misma manera como si estuviera frente a un adulto, ya que su intervención es motivada más por el hecho cometido - que por las características del autor. No hay una "policía especial".

La policía puede -y de hecho lo hace con mucha frecuen- cia-, detener a un menor de edad, ya sea que éste haya come

tido el hecho sólo o con otros. Durante esta primera inter
vención estatal, el actuar policial no advierte diferencias
de trato según la edad; por ello, las mismas violaciones de
derechos, que con mucha frecuencia se dan en relación con -
los adultos, se dan también respecto de los menores; sin em
bargo, el menor no cuenta con ningún recurso para enfren
tarse al Estado.

Lo anterior quiere decir que, siendo la policía un sec
tor innegable del sistema de justicia de menores, la forma
de su intervención choca totalmente con la idea que se pre
tende colocar detrás de dicho sistema; lo que hace que esa
idea se convierta en una mera ficción ante la realidad.

Por otra parte, es también una realidad innegable que
son los menores más desfavorecidos, los de capas más bajas
de la sociedad, de hogares desunidos, de poca educación, -
etcétera, los que por lo general pueblan los centros de re-
clusión para menores, porque son los que no tienen las mis-
mas posibilidades, económicas, políticas, sociales, etcéte-
ra, que otros de enfrentarse al órgano del Estado cuando se
ven involucrados en un hecho de relevancia penal. Con esta
realidad, el principio de que todos son iguales ante la Ley,
iguales ante los órganos estatales, etcétera, se convierte
en una ficción, tanto en la justicia para adultos como en -
la justicia para menores.

Ahora bien, una vez que el menor infractor se encuen-
tra ante el Consejo en la mayoría de los casos se le somete
a observación, a interrogatorio e incluso a diversos tra-
tos, de igual manera que sucede con relación a los adultos
que preventivamente llegan a un centro de reclusión, para -
"conocer su personalidad", según las técnicas aplicables en

cada caso, determinándose después si se dispone su internamiento o su libertad vigilada. Y es una realidad que un trato violento -físico o psíquico- al menor de edad, le produce efectos mayores que a un adulto.

Durante todo el procedimiento ante el Consejo según se ha dicho, el menor no cuenta con ninguna garantía procesal, precisamente por la concepción de que todo lo que el Consejo hace, no lo realiza como autoridad, sino como sustituto del padre. El procedimiento que se sigue a un menor no puede considerarse, por tanto, como la observancia del proceso previo o debido proceso. No se reconoce la garantía de defensa; tampoco el privilegio de no acusarse a sí mismo, y de que, si lo hace, la confesión no valga, sobre todo si es vertida ante la policía judicial, si no está probado por otros medios; lo propio puede decirse del principio de inocencia, etcétera.

La ley fundamental prevé la garantía de defensa y le asigna una amplia función dentro del sistema de justicia penal. No hay razón para que los menores no puedan hacer uso de este derecho a la defensa, ya que ellos pueden encontrarse en iguales situaciones que un adulto al cometer el hecho: actuar en legítima defensa, en estado de necesidad, error, etcétera.

Por otra parte, según se deriva de la ley, no se hace distinción si el hecho cometido por el menor es o no de los que sólo pueden ser perseguidos a instancia de parte ofendida, y se actúa, por lo general, de oficio si se trata de un autor menor.

Por más que actualmente se alegue que los menores no -

cometen delito, ello no es más que una ficción; pues el texto de la ley y la realidad nos muestran que no puede desvincularse el derecho tutelar del derecho penal, ya que una de las causas principales que motivan la intervención estatal y el intercambio del menor, es decir, su privación de libertad, es precisamente haber infringido la norma penal, haber cometido un hecho previsto por la Ley penal. (31)

(31) VAZQUEZ JOSEFINA, Nacionalismo y Educación. Colegio de México, 1979. Pág. 17.

EXTINCION DE LAS MEDIDAS DE TRATAMIENTO DE INIMPUTABLES

ARTICULO 118-BIS.- Cuando el inimputable sujeto a una medida de tratamiento se encontrare prófugo y posteriormente fuera detenido, la ejecución de la medida de tratamiento se considerará extinguida si se acredita que las condiciones personales del sujeto no corresponden ya a los que hubieran dado origen a su imposición.

TITULO SEXTO

DELINCUENCIA DE MENORES

CAPITULO UNICO

DE LOS MENORES

ARTICULO 119.- Los menores de dieciocho años que cometen infracciones a las leyes penales, serán internados por el tiempo que sea necesario para su corrección educativa.

ARTICULO 120.- Según las condiciones peculiares del menor, y la gravedad del hecho, apreciadas en lo conducente, como lo dispone el artículo 52, las medidas aplicables a menores serán apercibimiento, e internamiento en la forma que sigue:

- I. Reclusión a domicilio;
- II. Reclusión escolar;
- III. Reclusión en un hogar honrado, patronato o instituciones similares;

- IV. Reclusión en establecimiento médico;
- V. Reclusión en establecimiento especial de educación técnica; y
- VI. Reclusión en establecimiento de educación correccional.

ARTICULO 121.- Para autorizar la reclusión fuera del establecimiento oficial de educación correccional, los jueces podrán, cuando lo estimen necesario, exigir fianza de los padres o encargados de la vigilancia del menor.

ARTICULO 122.- A falta de acta del Registro Civil, la edad se fijará por dictamen pericial, pero en casos dudosos, por urgencia o por condiciones especiales de desarrollo precoz o retardado, los jueces podrán resolver según su criterio.

Cuando el menor llegue a los dieciocho años antes de terminar el período de reclusión que se le hubiere fijado, la autoridad encargada de la ejecución de sanciones decidirá si debe ser trasladado al establecimiento destinado a mayores.

TITULO SEXTO
DELINCUENCIA DE MENORES

CAPITULO UNICO
DE LOS MENORES

ARTICULO 119.- (Derogado) .

ARTICULO 120.- (Derogado)

ARTICULO 121.- (Derogado) .

ARTICULO 122.- (Derogado) .

D). LEGISLACION DE ALGUNOS ESTADOS DE LA REPUBLICA.

En la República, por el carácter soberano de cada Estado, el límite de edad lo fijan los respectivos códigos penales, de ahí que por ejemplo, Durango, Michoacán, Jalisco, - fijen en 16 años tal límite; y el Distrito Federal lo eleva a los 18 años.

Aguascalientes en su artículo 178 fija la mayoría penal a los 16 años, y en la legislación penal de Zacatecas - que declara sin responsabilidad penal a los menores de 9 - años; y en cuanto a los que teniendo de 9 a 16 años hayan obrado con discernimiento si son objeto de pena, hay que advertir que en San Luis Potosí, Yucatán, Veracruz, no dicen nada los Códigos Penales sobre los menores infractores.

Se podrían señalar otros factores importantes que concurren a la manifestación de hechos antisociales por parte de los menores infractores, pero con los ya señalados creemos que es posible sentar la base de que las infracciones y todo infractor puede obedecer a múltiples factores, lo que no es tan sencillo ni simple estudiarlos, ni aislarlos, por que operan en forma concurrente, predominando tal vez unos sobre otros, pero siempre en forma por demás compleja.

Es preciso señalar que el análisis de los factores que han quedado explicados no son aspectos meramente teóricos, sino que son el resultado de estudios practicados a los menores infractores, sean en forma individual, en grupos o en forma general.

Sin embargo, a partir de los 14 años y más propiamente

de los 16 años, los infractores suelen cometer faltas más graves desde robos, daño en propiedad ajena, lesiones, estupro, violaciones, homicidios y manejar vehículos de motor, en estado de ebriedad.

Los infractores juveniles, entre los 14 y los 18 años de edad se han caracterizado en los últimos años por la mayor gravedad y frecuencia de las conductas de tipo delictivo. En esta edad con frecuencia actúan en pandillas, se encuentra más extendido el consumo de drogas, preferentemente la marihuana, y poco a poco ha ido creciendo la incidencia de menores de familias acomodadas o de clase media, que antes eran raros.

Las estadísticas marcan que la gravedad de los delitos ha aumentado, con mayor riesgo para la integridad de los sujetos pasivos de las conductas antisociales de los menores infractores pero que contra lo que pueda suponerse, no ha existido un incremento, sino tal vez hasta moderado, tomando en cuenta al enorme crecimiento de la población del Distrito Federal y los problemas sociales de toda índole que acarrea la concentración de millones de personas en el área metropolitana.

RELACION DE ALGUNOS CODIGOS PENALES EN LA REPUBLICA QUE
CONSIDERAN LA MAYORIA DE EDAD DESDE LOS 16 AÑOS.

DURANGO	16 AÑOS	EN EL ARTICULO 22
MICHOACAN	16 AÑOS	EN EL ARTICULO 16
JALISCO	18 AÑOS	EN EL ARTICULO 39
AGUASCALIENTES	16 AÑOS	EN EL ARTICULO 178
ZACATECAS	16 AÑOS	EN EL ARTICULO 71
SAN LUIS POTOSI	16 AÑOS	EN EL ARTICULO 253
YUCATAN	16 AÑOS	EN EL ARTICULO 189
VERACRUZ		NO DICE NADA
OAXACA	16 AÑOS	EN EL ARTICULO 136
MORELOS	18 AÑOS	EN EL ARTICULO 122
PUEBLA	16 AÑOS	EN EL ARTICULO 220
EDO. DE MEXICO	18 AÑOS	EN EL ARTICULO 210
TLAXCALA		NO DICE NADA
TABASCO	17 AÑOS	EN EL ARTICULO 118
CHIAPAS	18 AÑOS	EN EL ARTICULO 115
GUERRERO	16 AÑOS	EN EL ARTICULO 216
DISTRITO FEDERAL	18 AÑOS	EN EL ARTICULO 119

La justicia o derecho de menores. En nuestro país, se remonta a fines del siglo XIX; su evolución ha sido lenta y accidentada, logrando consolidarse hasta 1964 en que se contempla a los menores infractores dentro de la Constitución, mediante las reformas al Artículo 18 Constitucional; y desde entonces se genera una confusión respecto al ámbito de competencia.

De este tipo de justicia que se acentúa al elaborarse las leyes estatales atinentes, al incorporarse no sólo - - aquellos menores cuya conducta había desembocado en la violación de un ordenamiento legal, sino que también se in-cluyen a aquéllos cuyas actitudes los hacían estar en peligro de hacerse daño a sí mismos o a la sociedad. Con esto, se decía, la ley buscaba dos fines: uno de prevención y - - otro de protección. Esta situación se ha ido descomponiendo de tal forma, que los Consejos Tutelares que surgen como consecuencia de estas reformas, llegan a involucrarse en - cuestiones de asistencia social, de tal manera que actualmente encontramos 27 Estados que mantienen esta perspectiva, en tanto que en 5 se limita la competencia de sus Consejos Tutelares a conocer sólo de los menores infractores como - siempre debió haber sido.

Un segundo aspecto que contribuye al caos y a la confusión de esta justicia lo constituye la edad que se considera como límite para que una persona pueda ser considerada inimputable. Este problema, a pesar que ha sido debatido - en casi todos los Foros relacionados con el área no ha logrado la unificación del criterio. Así, a la fecha, 18 estados contemplan los 18 años como edad límite en tanto que 13, la fijan en 16 y sólo Tabasco la mantiene en 17 años. -

En las Reuniones Nacionales de Consejos Tutelares celebrados entre 1984 y 1988 tampoco se lograron resultados positivos al respecto, aunque parece que el panorama se aclara con la recomendación que emana de la Convención sobre los Derechos del Niño, organizado por la O.N.U., en noviembre de 1989, que considera como menor de edad a todo ser humano menor de 18 años. De todas formas es evidente que el problema de la inimputabilidad rebasa el ámbito meramente cronológico.

Existen además otros tópicos que, aunque menos importantes, también requieren de una discusión seria e inmediata por los problemas que se están generando al momento de la aplicación de la ley. Tal es el caso de la naturaleza jurídica de los Consejos Tutelares o del carácter esencial que persigue la justicia de menores, etcétera, y que fácilmente serían motivo de un trabajo de investigación más completo.

Para finalizar, creo que se debe aprovechar la tendencia que se está dando entre muchos estados de la República, para modernizar y actualizar sus correspondientes legislaciones tutelares, interés que desde mi punto de vista se debe a dos factores:

- a) Al incremento de la actividad delictiva por personas menores de 18 años y de cuyo fenómeno dan cuenta todos los días los medios de comunicación.
- b) A la enorme cobertura que provocó la Convención de los Derechos del Niño, efectuada en los últimos días de 1989, y que vino a sensibilizar a los dife

rentes sectores de la población respecto a fijar -
más su atención en la problemática infantil.

En lo que concierne al primer punto, considero de suma importancia hacer algunos señalamientos, ya que me he percatado que en algunos niveles como es el de la opinión pública, se ha tergiversado tanto las verdaderas causas del problema como sus soluciones, descargando todo el peso de la culpa sobre las espaldas de una juventud supuestamente en descomposición, cuando ésta es y será siempre producto y reflejo de la sociedad, la heterogeneidad en los criterios repercute directamente en el aspecto legislativo. Así, mientras para algunos estados se deben modificar las leyes tutelares a fin de bajar la edad a los 16 años intentando con esto disminuir el índice delictivo entre los menores, para otros se debe unificar en 18 años, buscando paralelamente la respuesta en el aspecto de la prevención. Al respecto quisiera fijar mi posición: Coincido con el Doctor Sergio García Ramírez, cuando plantea que la incidencia de los menores en el ámbito delincucional aumenta en la medida en que la población de nuestro país se va haciendo más joven; así dice: "Si hay una gran presencia de la juventud en el registro demográfico de la comunidad, que no nos asombre, que no nos extrañe que haya también una gran presencia de la infancia, de la adolescencia, de la juventud, en la estadística de la infracción o de la delincuencia". Además, si tomamos en cuenta que para inicios del siglo XXI el promedio de edad estará por sobre 16 y los 18 años, no solo el aspecto legislativo deberá modificarse para adecuarse a esa realidad que vivirá el país. (32)

(32) ARELLANO WIARCO, OCTAVIO; Manual de Criminología; Edit. Porrúa, 2a. edición, 1982. Págs. 280-286.

C O N C L U S I O N E S

- I.- En principio considero, que el menor está dentro del campo del Derecho Penal, tal y como lo demanda el - - Artículo 10. Constitucional, por consecuencia se deriva que los menores son destinatarios de las normas en virtud de que se dirigen a todos los individuos.
- II.- Superar la idea falsa de que el menor de edad está - fuera del Derecho Penal, porque es inimputable; pues al igual que los adultos, los hay menores que son imputables y los que son o pueden ser inimputables, - - pues la razón política por la que al menor de edad no se le impone pena, no radica en su inimputabilidad - sino en la consideración de los efectos negativos que ella le produce, dada su mayor responsabilidad.
- III.- Que la edad límite para la punibilidad de los menores infractores se establezca entre los 16 y 18 años cuando sea notable su peligrosidad, esto en toda la República y en el Distrito Federal.
- IV.- América Latina, ha copiado modelos educativos que no corresponden a su realidad social. México ha padecido por imitación influencias europeas y norteamericanas que dañan el código de valores sobre conductas en su manifestación interna y externa.
- V.- En materia de menores infractores:
- A) Propongo crear la licenciatura de "Menores Infrac

tores, prevención y reeducación", a cargo de la - Universidad Pedagógica Nacional, a fin de producir los cuadros profesionales necesarios en este campo.

- B) La efectiva realización de Consejos Técnicos Multidisciplinarios integrados por especialistas para un mejor objetivo en los menores infractores, - sus causas, procesos y seguimientos.

- VI.- La creación de Instituciones de Rehabilitación Juvenil no tan sólo en las capitales de cada Estado, sino en los núcleos de población que lo justifiquen, siendo - éstos, producto de coordinación efectiva entre el Eje cutivo Federal, el Estatal y el Sector Educativo.
- VII.- El sistema de justicia de menores no puede ser desvinculado del sistema de justicia en general, el que a - su vez, debe ser siempre considerado como parte integrante de todo el sistema político y social del país.
- VIII.- Debe olvidarse la concepción paternalista, que prevalece en las legislaciones relativas al menor infractor y ubicarse más en el plano de la realidad jurídica a partir del cual se puedan diseñar medidas más racionales en cuanto al trato del menor.
- IX.- Propongo reformar el Código Penal del Distrito Federal en su Artículo 119 al 122, y que se establezca un juicio con garantías en donde se determine la responsabilidad penal del menor y desaparezca el aspecto -

asistencial.

- X.- Las legislaciones en torno del menor infractor deben_ contener, de manera expresa, el reconocimiento de los derechos que el menor puede hacer valer frente al Órgano del Estado. Debe para ello, hacerse una revisión a fondo de los actuales sistemas legislativos y adecuarlos a los lineamientos señalados por la propia ley fundamental y por los diversos instrumentos inter nacionales así como nacionales que sobre la materia - se dicten.

BIBLIOGRAFIA

ABRAHAMSEN, D. Delitos y Psique.
Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1946.
4a. edición, 223 p.

ARELLANO Wiarco, Octavio.
Manual de Criminología. Editorial Porrúa,
2a. edición, 1982. 334 p.

ASUA Jiménez, Luis
La Ley y el Delito. Editorial Sudamericana,
Buenos Aires, 5a. edición, 1967. 96 p.

BARBERO Santos, Marino y otros.
Delincuencia Juvenil. Ediciones Universidad de
Santiago de Compostela, España, 1973.
3a. edición, 128 p.

CASTANEDA GARCIA Carmen, Prevención y Readaptación
Social, Cuadernos del Instituto Nacional de Ciencias
Penales, 1979. 220 p.

CHAZAL, Jean. La Infancia Delincuente.
Editorial Paidós. Argentina. 4a. edición, 1973.
168 p.

DEL OLMO Rosa, América Latina y su Criminología,
O.N.U., 1986. 262 p.

DIFERENCIAS DE EVOLUCION PSIQUICA DE LOS JOVENES de -
1930 a 1970. Primer Congreso Nacional del Menor.
216 p.

FERNANDEZ LIVIA, Un Modelo de Análisis de Atención al
Menor, Ponencia del Congreso Bienal de la Federación -
de la Salud, 1991. 199 p.

GALLE Martínez, Víctor. Política Educativa en México.
Editorial Oasis, 15a. edición, 188 p.

GARCIA PABLOS DE MOLINA, Antonio, Manual de Crimonolo-
gía, Edit. Espasa Calpe, 3a. edición, Madrid, 1988. -
210 p.

GUALLART L. de Goicochea. La Pedagogía Correccional. -
Zaragoza, 1928. 263 p.

HALL y Morrison Clarkc. La Relación Legal para Niños y
Jóvenes. Londres, 1942. 2a. edición, 186 p.

HERRERA ORTIZ, Margarita, Protección Constitucional a
Delinquentes Juveniles, Colegio Superior de Ciencias -
Penales, 1987. 92 p.

JOHNSON, Elmerh. Manual del Delito y la Prevención de
la Delincuencia, Greenwood Press, 5a. edición, U.S.A.,
1987. 150 p.

LAND, Juan Carlos, La Conducta Antisocial del Menor -
en América Latina, O.N.U. 1980. 78 p.

LASSER, Al, La Libertad Vigilada y la Tutela Educativa, O.N.U., 1960. 124 p.

LA TAPI, Pablo. Análisis de un Sexenio de Educación. - Editorial Nueva Imagen, 1970-1976. 213 p.

LOW, Hober. Juzgados en los Estados Unidos, Washington, 1920. 153 p.

MARQUEZ, Marcela, Menor Trabajador de la Zafra, Universidad de Panamá, 1990. 134 p.

PENA, Alfredo, Delito Juvenil. Edit. Venográfica, 13a. edición, Caracas, 1978, 289 p.

RODRIGUEZ MANZANERA, Luis, La Delincuencia de Menores en México, Edit. Mesis, 3a. edición, 1975. 285 p.

SOLIS QUIROGA, Héctor, Justicia de Menores. Editorial Porrúa, 3a. edición, 1986. 326 p.

TRABAJO SOCIAL EN LA READAPTACION DE MENORES, Secretaría de Gobernación, 1974. 181 p.

TROYANO, Helene, Las Jurisdicciones Especiales para los Menores. 1912. 235 p.

VAZQUEZ, Josefina. Nacionalismo y Educación. Colegio de México, 1979. 314 p.

WATSON, John. El Estado y el Niño. Londres, 1917. 25a. edición, 176 p.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 94a. edición, Edit. Porrúa, 1992. P. 126.

Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Penal. 4a. edición, Edit. Porrúa, - 1992. P. 56.

Código Penal para el Distrito Federal, 51a. edición, - Edit. Porrúa, 1992. P. 296.

Reforma Penal de 1971, de nuestro País. 47a. edición, Edit. Porrúa, P. 14.

Códigos de los Estados de: JALISCO, ZACATECAS, OAXACA, MORELOS, AGUASCALIENTES, PUEBLA, YUCATAN, VERACRUZ, - SAN LUIS POTOSI, DURANGO, MICHOACAN, ESTADO DE MEXICO, TLAXCALA, TABASCO, CHIAPAS y GUERRERO. Diversas Ediciones. Editorial Porrúa.

Código Brasileño de Menores del 12 de octubre de 1927. 30a. edición. Universidad de Brasilia. P. 130.

Código de VENEZUELA, URUGUAY y COSTA RICA, Orientados para la Delincuencia Juvenil. 7a., 8a., 13a. ediciones 1976, 1982 y 1984.

H E M E R O G R A F I A

El Magistrado y el Niño, Londres 1942. Agenda de Justicia Criminal, 1938.

Oficina Internacional de Protección a la Infancia creada en 1921, Revista Penitenciaria.

Diario Oficial de la Federación, México, D.F., Martes 24 de diciembre de 1991. Tomo CDLIX, No. 17, Pág. 2.

Diario Oficial de la Federación, México, D.F., Lunes 30 de diciembre de 1991. Tomo CDLIX, No. 20, Pág. 3.

Excélsior, México, D.F., Viernes 4 de octubre de 1991. Págs. 3 y 4, 1a. y 2a. Columnas.

Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., Año IV. Núm. 10 enero-abril, 1989.

Estado Mundial de la Infancia. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 1991.