



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA EDUCACION COMO MEDIDA OBLIGATORIA PARA LA
PREVENCION GENERAL DE LA CONDUCTA INFRACTORA
DE LOS MENORES"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A

BRENDA LORENA BUSTOS OTERO



DIRECTOR DE TESIS: LIC. CARLOS D. VIEYRA SEDANO

CIUDAD UNIVERSITARIA



2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

A MI MADRE, por ser una persona que día a día con base en esfuerzo, alegrías, sufrimientos y desvelos, con su gran carácter me saco adelante tratando siempre de proveerme de lo mejor, a través de su ejemplo y sus enseñanzas a pesar de su juventud, siempre ha tratado de mostrarme el camino del bien entregando lo mejor de sí, convirtiéndose en mi fuerza y motor para alcanzar mis propias metas, contribuyendo a formar la persona que ahora soy, por tu gran amor.
GRACIAS

A DIOS, porque aún y cuando la presente pertenezca al mundo terrenal, siempre esta conmigo vive en mí en el pensamiento y en mi sentir, porque sé que ante sus ojos soy un ser especial y sobre todo por permitirme experimentar que el verdadero ser humano es el que vive para servir.

A MI ESPOSO, a quien amo y admiro, quien con su gran amor, ternura, madurez, protección y apoyo me ha enseñado a disfrutar la vida, haciéndome ver mis errores con la finalidad de que sea un mejor ser humano, por motivarme constantemente para la culminación de la presente.

A MI HERMANO, porque aún y con lo diferentes que somos, se que eres un ser humano valioso, quien en su momento lucho contra muchas adversidades, pero hoy es tiempo de enfrentar tus propias responsabilidades, con el deseo de que siempre te encuentres iluminado por la luz de Dios

A MIS SOBRINOS RENATTA, EMILIANO Y LUCCA, pequeñas almas preciosas que desde que llegaron al mundo no han hecho otra cosa que darnos alegrías, esperando la presente sea un ejemplo para que en un futuro busquen siempre su superación personal y sepan que siempre tendrán todo mi apoyo... a ti NATALIA, quien nos has regalado la dicha de disfrutar de tus hermosos hijos, nunca pierdas la fe, que al final todos tus esfuerzos se verán recompensados.

A MI ABUELA, por sus cuidados, su amor y enseñanza, que desde pequeña he disfrutado, sabes que eres un ser muy especial en mi vida... GRACIAS. A MI ABUELO, a quien a pesar de su ausencia, recapacito llegando en el momento preciso, ocupando un lugar en nuestras vidas ganándose mi cariño y respeto.

A MIS TIAS y TIOS, los cuales cada uno con su historia de vida personal me ha dejado una enseñanza, con la esperanza de que siempre busquen una salida a los obstáculos que la vida nos pone enfrente y tengan siempre en cuenta que sobre ustedes recae una gran responsabilidad, al ser el ejemplo de sus futuras generaciones...

A MIS PRIMOS y en especial a FER, espero que esta sea una motivación en sus vidas profesionales, que comprendan la dualidad de la vida y siempre sean asertivos en tomar sus decisiones entre lo bueno y lo malo. FER la vida no es sencilla pero tampoco es difícil, en tí esta el encontrar el punto medio, entre más obstáculos creas que te ponga la vida más saborearas tus pequeños y grandes triunfos, siempre contarás con todo mi apoyo.

A MIS AMIGAS Y AMIGOS, a los cuales les agradezco su apoyo incondicional, su compañía y las palabras certeras las cuales siempre llegan en el momento preciso, los quiero y estimo.

AL MAESTRO GILBERTO GIL FLORES, quien en el ámbito profesional, siempre me ha apoyado y transmitido sus conocimientos; al MAESTRO HECTOR GONZALEZ ESTRADA por las oportunidades que académicamente siempre nos brinda. A ambos mi admiración y respeto.

A la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, a la FACULTAD DE DERECHO a todos mis maestros que contribuyeron en mi formación profesional, en especial a mi asesor LICENCIADO CARLOS D. VIEYRA SEDANO y al LICENCIADO PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA, Director del Seminario de Derecho Administrativo, por confiar en mi y apoyarme en el presente trabajo de investigación.

“LA EDUCACIÓN COMO MEDIDA OBLIGATORIA PARA LA PREVENCIÓN GENERAL DE LA CONDUCTA INFRACTORA DE LOS MENORES”

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
---------------------	----------

CAPÍTULO PRIMERO

I.- HISTORIA DE LA EDUCACIÓN IMPARTIDA EN MÉXICO Y DEL CONSEJO DE MENORES DEL DISTRITO FEDERAL

1.1- Antecedentes generales de la educación en los Estados Unidos Mexicanos	1
1.2.- La constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	3
1.3.- La Constitución Política de la República Mexicana de 1857	5
1.4.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	10

1.2- NATURALEZA JURÍDICA – ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO DE MENORES DEL DISTRITO FEDERAL

1.2.1.- Ley sobre Previsión Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal y Territorios Federales (Ley Villa Michel 1928)	21
1.2.2.- Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores en el Distrito Federal (1974).	24
1.2.3.- Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal (1991)	25

1.3.- EL CONSEJO DE MENORES DEL DISTRITO FEDERAL COMO ÓRGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL

1.3.1.- Organización del Consejo de Menores	28
1.3.2.- Atribuciones del Consejo de Menores	29
1.3.2.1.- Competencia local y federal	31

CAPÍTULO SEGUNDO.

II.- CONCEPTOS ENUNCIATIVOS A UTILIZAR

2.1.- CONCEPTO GENERALES DE EDUCACIÓN	34
2.1.1.- La Educación Básica en México	36
2.2.- CONCEPTO DE MENOR INFRACTOR	
2.2.1.- Concepto de menor	41
2.2.2.- Concepto de menor infractor	43
2.2.2.1.- Concepto legal	45
2.2.2.2.- Concepto doctrinario	47
2.2.2.3.- Teorías acerca de los procesos evolutivos de los menores y adolescentes	49
2.3.- CONCEPTO Y CLASES DE INFRACCIONES	
2.3.1.- Concepto de Infracción	61
2.3.2.- Diferencia entre delito e infracción administrativa	63
2.3.3.- Diferencia entre pena y sanción	64

CAPÍTULO TERCERO.

III.- EL PROCESO JURÍDICO ADMINISTRATIVO EN EL CONSEJO DE MENORES PARA EL DISTRITO FEDERAL

3.1- EL PROCEDIMIENTO Y EL PROCESO	66
3.1.1.- La etapa de investigación a cargo de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores	67
3.1.2.- La preinstrucción	70
3.1.3.- La Resolución Inicial	72
3.1.4.- La Instrucción	76
3.1.5.- La Resolución Definitiva	83
3.1.6.- Las Posibles Medidas que determina el Consejero Resolutor	89
3.1.6.1.- Medida de Orientación	90
3.1.6.2.- Medidas de Protección	91
3.1.6.3.- Medida de Tratamiento en Externación	93
3.1.6.4.- Medida de Tratamiento en Internación	94
3.1.7.- Centros de Tratamiento	100

CAPÍTULO CUARTO

IV.- NECESIDAD DE ESTABLECER POR LEY LA EDUCACIÓN COMO MEDIDA OBLIGATORIA PARA LA PREVENCIÓN GENERAL DE LA CONDUCTA INFRACTORA DE LOS MENORES.

4.1.- LA PREVENCIÓN GENERAL Y PREVENCIÓN ESPECIAL	115
4.2.- LA EDUCACIÓN	122

4.2.1.- Fundamentos Constitucionales Federales	125
4.2.2.- Fundamentos legales secundarios	132
4.2.3.- Sistema educativo Mexicano: sus tipos y modalidades conforme a la Ley General de Educación	138
4.2.4.- Ley de Asistencia Social	141
4.2.5.- Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal	143
4.3.- LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE BRINDAR EDUCACIÓN BÁSICA.	
4.3.1. Artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	147
4.4.- LA PARTICIPACIÓN DE ORGANISMOS.	
4.4.1.- Organismos Públicos	149
4.4.1.1.- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos	149
4.4.1.2.- Secretaria de Desarrollo Social	153
4.4.1.3.- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	156
4.4.1.4.- Consejo Nacional para el Fomento Educativo	159
4.4.2.- Organismos privados	164
4.5.- La reforma al artículo 88 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal	166
PROPUESTA	170
CONCLUSIONES	173
BIBLIOGRAFÍA	182
ADENDUM	187

INTRODUCCIÓN

A lo largo de las experiencias a las que la vida me ha enfrentado, quizá una de las más importantes en el ámbito profesional, es el trabajar en el Consejo de Menores, actualmente dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, en donde a través del tiempo he podido observar los cambios que ha sufrido, tanto la institución como los menores infractores que ingresan a ella, los cuales van en aumento al ser refractarios al tratamiento aquellos que son reiterantes y ser demasiados los nuevos ingresos, lo que se convierte en un círculo vicioso, al ser inservible el tratamiento y constantemente ingresar nuevos menores, rebasando los alcances de la institución como tal en cuanto a recursos materiales y humanos, por lo que es necesario realizar reformas a la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal, para poder enfrentar la problemática de delincuencia juvenil que representa un grave problema de inseguridad en México, al considerar que al controlar a los menores infractores, se prevendrá en alguna medida la delincuencia en adultos.

La presente propuesta de investigación versa principalmente en aplicar, dentro de la medida de tratamiento en internación, una medida educativa obligatoria, la cual deberá de considerar, además del grado de escolaridad que sustenta el menor, que realmente haya asimilado y tenga la capacidad de aplicar en su vida cotidiana dicho aprendizaje, y tratar de subsanar en los casos que no tiene dicha preparación, partiendo desde el punto de vista de que cada uno de los menores, independientemente de que cuenten con la misma edad, su capacidad de aprendizaje es diferente, al intervenir diversos factores como lo es el bagaje neurológico y cognitivo, la estimulación que recibieron en el contexto en el que se desarrollaron desde que nacieron; emotivamente, la atención, afecto y amor del que casi todos carecen, factores que inciden directamente en el buen o mal desarrollo de los menores en el ámbito académico, por lo que, a mi muy particular

punto de vista, es la educación el medio idóneo a través del cual se busca que el ser humano desarrolle las facultades intelectuales, potencializándolas, que lo ayudarán a discernir con criterio lo que está bien de lo que está mal, a escoger a las personas con las cuales se relaciona; es decir, vislumbren a aquellas que únicamente les traen como consecuencias “malos hábitos”, que desencadenan inadaptación social traducida ésta en conductas parasociales y antisociales, encontrando con dicha propuesta una solución para también tratar de salvar a jóvenes que tienen toda una vida por delante y que se dedican a desperdiciarla, al encontrarse llenos de resentimientos en contra de la sociedad, por su propia experiencia de vida, ya que son en su mayoría niños y adolescentes abandonados, no nada más físicamente, sino emocionalmente, al carecer de figuras parentales que los contengan y los guíen, o en su defecto, las que tienen no fungen con su rol correspondiente.

Tratando de que el tratamiento interno tenga como principal objetivo la educación de los menores, que esté a cargo de pedagogos especializados, que formen un lazo afectivo con el menor, al ser de vital importancia por ir ligado el pensamiento (cognitivo) con los sentimientos (afectivo), dándole de esta manera confianza para poder impartirle en el grado educativo correspondiente, valores, cultura, etcétera que lo motiven a estudiar o continuar con sus estudios según sea el caso, a aquellos que ya hayan recibido la educación, se reeduquen para cambiar su forma de vida, pues al ingresar al Consejo de Menores, de nada les habrá servido la educación recibida al irse por el camino fácil (negativo), siendo la finalidad de la educación modificar el estilo de vida siempre enfocado a la superación del ser, explotando sus capacidades cognitivas, neurológicas y emotivas, de lo que se desprende que los menores que ingresan a la institución y que cuentan con escolaridad, al no acercarse al objetivo de ésta de nada les sirve, al seguir viviendo en malas condiciones, delinquiendo, sin buscar otras posibilidades de vida, a luchar por ellos mismos, por su propia vida, constituyendo una fuerza perdida, desperdiciada, pues en la mayoría de los casos cuentan con buena salud y juventud, por lo que, únicamente necesitan de una oportunidad y guía para encontrar el camino correcto y que más tarde se superen ellos mismos sin ninguna ayuda, al otorgarles

las herramientas con las cuales aprendan a explotar sus propias potencialidades, luchan por otro tipo de vida, proveyéndolos y dotándolos de recursos que deben ser proporcionados por el Estado a falta de las figuras parentales y en los casos en que las tengan no fungen con el rol que les corresponde.

Siendo así como en el presente trabajo de investigación, en el capítulo primero se dará un marco sobre la historia de la educación en nuestro país y del Consejo de Menores, partiendo desde la ideología del legislador sobre la educación plasmada a través de las constituciones de la época correspondiente, con la visión del momento histórico que se vivía. Abordaremos la naturaleza jurídico administrativa del Consejo de Menores y su evolución a través de los años, para poder comprender el estado actual en el que se encuentra la institución y saber su organización, atribuciones y competencia, para conocer las bases necesarias sobre las que el Consejo actúa y el tipo de medidas que impone a los menores, las cuales se tocarán en otro capítulo.

En el segundo capítulo, titulado 'Conceptos enunciativos a utilizar', como su nombre lo indica, se tocarán los conceptos comunes a la investigación, *grosso modo*, citaremos algunas teorías acerca de los procesos evolutivos del desarrollo del ser humano, para poder tener una visión del por qué de su comportamiento, cómo influye el factor psicológico, biológico, pedagógico y sociológico, se estudiará también el concepto de infracción y diferencia con el delito, la diferencia entre pena y sanción, para dar la pauta a la comprensión del capítulo tercero, en donde trataremos de plasmar el proceso que se le sigue a los menores, cada una de sus etapas y, lo más importante, las medidas que se les decretan a los menores, al ser éstas sobre las cuales descansará la presente propuesta.

Y finalmente, en el capítulo cuarto, se desarrollará de inicio la prevención general y la prevención especial, los fundamentos constitucionales federales y los fundamentos legales secundarios, entre otros, la participación de diversos organismos públicos y privados para la aplicación de la presente propuesta y finalmente la reforma al artículo 88 de la Ley para el Tratamiento de Menores

Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal, siendo dicho capítulo, de principio a fin, la razón de ser del presente trabajo de investigación.

Siendo necesario mencionar que durante la elaboración del presente trabajo de investigación se publicó el 12 de diciembre del 2005, en el Diario Oficial de la Federación una reforma al párrafo cuarto y se adicionaron los párrafos quinto y sexto, recorriéndose en su orden los últimos dos párrafos del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual ordena la creación de leyes, instituciones y órganos, necesarios para aplicar un nuevo Sistema de Justicia para Adolescentes, y el cual en sus artículos transitorios estipula que entrara en vigor tres meses siguientes a su publicación, siendo esta fecha el 12 de marzo del 2006, y los Estados de la Federación y el Distrito Federal contarán con seis meses a partir de la entrada en vigor del Decreto, para “crear las leyes, instituciones y órganos” que se requieran para la aplicación del presente decreto, venciendo el término el 12 de septiembre del 2006, razón por la cual el pasado 16 de agosto del presente año, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la “Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal”, sin que hasta la fecha haya sido publicada y la cual en el primer artículo transitorio establece que entrara en vigor de conformidad con lo establecido en el artículo segundo transitorio del decreto que reformó el artículo 18 Constitucional, que se ha mencionado con antelación, por lo que, en apariencia dicha ley debe de entrar en vigor al día siguiente de su publicación.

A raíz de la problemática que la aplicación del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes implica, mediante reuniones entre la Secretaría de Seguridad Pública y el Gobierno del Distrito Federal, así como con otras entidades federativas se ha analizado la posibilidad de crear en un artículo transitorio una “*vacatio legis*”, para aplazar la aplicación de la ley hasta el próximo año o incluso hasta el 2008.

Sin que a la fecha de la culminación de la presente tesis se tenga una solución en concreto, por lo que, ante la incertidumbre jurídica, con el objeto de no retrasar más el presente trabajo y de tenerlo actualizado, en la parte *in fine* del presente estudio se realiza un *ADENDUM*, en donde se estudia el proyecto de la “*Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal*”.

CAPITULO PRIMERO

I. HISTORIA DE LA EDUCACIÓN IMPARTIDA EN MEXICO Y DEL CONSEJO DE MENORES

1.1- ANTECEDENTES GENERALES DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO.

Dentro del presente trabajo de investigación, uno de los puntos que se consideran medulares para el conocimiento jurídico es, sin lugar a dudas, la Constitución Política de la Federación, al ser éste el ordenamiento jurídico máximo dentro de una Nación-Estado como lo es el caso de los Estados Unidos Mexicanos, y que da cabida a las disposiciones secundarias, así como el fundamento para la creación de nuestras instituciones, es por ello que resulta necesario el estudio de ésta en el presente trabajo, procediendo en este momento a realizar connotaciones referentes a la misma.

La connotación de Constitución nos remite al latín, lenguaje en el cual la palabra para referirse a este ordenamiento era *constitutio-constitutionis*; Aristóteles la considera el ser del Estado, la organización del orden establecido entre los habitantes de la ciudad¹

En esta línea de ideas “...debe considerarse a la Constitución como la ley fundamental y suprema del Estado, que atañe tanto a las atribuciones y límites a la Autoridad como a los derechos del hombre y pueblo de un Estado. Además, estipula los derechos y deberes tanto de los gobernantes como de los gobernados, en orden a la solidaridad social [...] es el primer poder ordenador de un Estado, ya que de la Norma Suprema se derivan las leyes orgánicas, leyes ordinarias, códigos, estatutos orgánicos y hasta reglamentos administrativos [...] hoy día la Constitución

¹ Héctor González Estrada y/otro. Naturaleza Jurídica de la Justicia de Menores Infractores, Colección Reflexiones Jurídicas, Volumen 5. Ed. Incija Ediciones S.A. de C.V., México, 2003, pág. 11.

es garantizadora del orden establecido, de lo que debe conservarse para evitar el riesgo de las innovaciones y cambios.”²

Por otra parte, tenemos el concepto de Constitución de Gil-Robles y Pérez-Serrano, en el Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios: como “*Orden jurídico que constituye el Estado, determinando su estructura política, sus funciones características, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad. La Constitución es la manifestación suprema del Derecho Positivo. La Constitución es considerada como la Carta Magna o la Carta Fundamental del Estado. Documento legal de rango fundamental por el que se rige la vida política de un país y que, por regla general, suele contener una parte orgánica (órganos y relaciones entre los mismos) y una parte dogmática (derechos y libertades de los individuos y los grupos), dotado, comúnmente, de una rigidez especial, sobre todo en materia de reformas, y de una primacía tanto formal como material sobre los restantes documentos y reglas jurídicas*”³

Del concepto antes reproducido podemos advertir varias características que son de importancia resaltar, como son: es un cuerpo legislativo en donde se estipula y determina el orden político (parte orgánica) y los derechos de los ciudadanos (parte dogmática); se considera como la legislación suprema de un Estado de Derecho y como característica fundamental contiene la disposición acerca de su reforma o adición a la misma, la cual lleva un trámite diverso a las legislaciones ordinarias, federales y locales.

En este contexto, podemos apreciar que, al referirnos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estamos hablando de la ley de la cual van a dimanar los demás ordenamientos que rigen la vida jurídica de la Nación, por lo cual es importante para el tema materia de estudio, ya que el sustento legal de las

² *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ed. Porrúa, México. 1998. pág. 658-659.

³ *Diccionario de Derecho*. Ed. Porrúa, México, 2000, pág.184.

actuaciones inherentes al Consejo de Menores es la administración pública federal (para el caso del Distrito Federal) al ser una dependencia perteneciente a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, por lo cual debemos de ver cuál es la disposición de la cual emana, lo cual será materia de exposición en capítulos posteriores, en donde analicemos la materialidad jurídica y fundamentos legales inherentes a los menores infractores.

1.2.- LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL AÑO DE 1824.

El devenir de la historia mexicana es un conjunto de eventos bélicos que le han dado cambios y continuidad a su legado histórico, de ello los profesionistas del derecho no quedamos exentos, toda vez que, con cada cambio, las primeras repercusiones y seguimientos que se le pueden dar es a través de su legislación; de ello lo más importante es, sin lugar a dudas, su Constitución Política.

Es así como en el año de 1810, al darse inicio a la Guerra de Independencia en México de la Corona Española, para obtener con ello una autonomía política, jurídica, económica y social, toda vez que las regulaciones legales vigentes en la época próxima anterior, dimanaban de España.

Esta situación, aún y cuando a primera vista tal vez pudiese resultar fácil, no lo fue. Al ganar la guerra el Ejército Trigarante en 1821, con lo cual se inicia el período de recomposición de las estructuras jurídicas, políticas y sociales del México independiente, lo cual no fue definitivo pues se heredaron conceptos discriminatorios como bastardía y raza, confundándose el delito con el abandono y la orfandad.

En tratándose de menores que infringían las leyes, así como los menores abandonados o los huérfanos, eran conducidos a las casas correccionales.

Ahora bien, al hablar de esta Constitución, nos estamos refiriendo a la primera Constitución Federal de México. Fue elaborada no por el primero sino por un segundo Congreso Constituyente, y promulgada el día cuatro de octubre del año de 1824, dos días después de haber sido declarado Guadalupe Victoria como primer Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

En estricto sentido, podemos mencionar que esta Constitución no fue sino un complemento y desarrollo del Acta Constitutiva o Pacto de Unión del 31 de enero de 1824, puesto que en la redacción que se realiza de dicha Constitución, deja de largo varios conceptos, considerando que los mismos estaban sobreentendidos, tales como el principio de soberanía nacional o el principio de libre determinación, soberanía e independencia de cada una de las entidades que componían la federación, entre otros.

Esta Constitución contaba con 171 artículos, siguiendo la división de la misma en dos partes: una orgánica dedicada a la división de los poderes y acerca de su funcionamiento, lo que ahora consideramos como la administración pública federal; y la parte dogmática, que versa de los derechos del hombre y el ciudadano junto con varios principios fundamentales de la comunidad.

Se puede leer en el preámbulo que se invoca a Dios Todopoderoso como autor y supremo legislador de la sociedad y se dice que el Congreso Constituyente es quien va a desempeñar los deberes que le han impuesto sus comitentes, lo que nos habla del espíritu que regía en ese momento histórico acerca de las leyes y las funciones públicas.⁴

Una omisión que es importante resaltar de esta Constitución, es lo relativo a la declaración de derechos que se encontraba en boga en ese momento histórico; pero esta omisión no fue imprudencial, sino que se consideraba que este rubro era

⁴ Cfr. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op cit. pág. 660–663.

materia propia de las legislaturas locales, las cuales en este sentido, sí se ocuparon de estos derechos.

En el capítulo V señala lo relativo a la administración de justicia, disponiendo que está residía en la Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

Asimismo, en este mismo capítulo consagra varios principios generales para la administración de la justicia y, como punto sobresaliente en este apartado, podemos apreciar que seguía conservando los fueros militares y eclesiásticos.

Ahora bien, con la llegada de Guadalupe Victoria a la Presidencia de la República, éste intentó reorganizar las Casas de Cuna, poniendo varias de ellas bajo el cuidado y con presupuesto del sector oficial, pero al ser breve su gestión no culmina su propósito.⁵

El decreto de 17 de enero del año de 1853, concibió por primera vez, la creación de organismos especializados para juzgar a menores.

*“...En él se prevén jueces para menores de primera y segunda instancias con facultades para tomar medidas contra delincuentes, pero, también contra jóvenes vagos. Estos jueces eran nombrados por el Gobierno Federal, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia...”*⁶

1.3.- LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1857.

Es este uno de los textos capitales del constitucionalismo Mexicano. Su contenido significa la ruptura con el pasado en sus manifestaciones más importantes: el poder

⁵ Castañeda García, Carmen. *Prevención y Readaptación Social en México*, Cuadernos del Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1926, 1979, México 1984, primera reimpresión, pág. 3.

⁶ Sánchez Obregón, Laura. *Menores Infractores y Derecho Penal*. Ed. Porrúa, México 1995. pág. 15.

económico y político de la Iglesia y la desaparición de los fueros y privilegios militar y eclesiástico.

En el seno del Congreso Constituyente, llevado a cabo entre los años de 1856-1857, se registraron, a criterio de los doctos en la materia, las más brillantes sesiones de la historia parlamentaria mexicana. La participación de los hombres más significativos del llamado Partido Liberal, permitió que se plasmaran en el texto de la Constitución que nos ocupa los principios básicos del liberalismo político y económico, aunque no todos llevados a sus últimas consecuencias por la tesonera actitud de los conservadores y de los liberales moderados, que impidieron la realización plena del ideario liberal.⁷

Tenemos pues, como en todo proceso y evolución jurídica, que se abroga una legislación para dar luz a una nueva, en el tema que nos ocupa se trata de una “nueva” Constitución, misma que fue abrogada ya que se suscitó una revolución interina en Ayutla, dando al Partido Liberal la fuerza suficiente para convocar a un Congreso extraordinario, cuyo objetivo era constituir a la nación bajo la forma de República Representativa Popular.

Entre los principios que se defendieron se encuentran: el sufragio universal; la desaparición de los fueros y privilegios militar y eclesiástico; la igualdad y las libertades humanas; la separación de la Iglesia y el Estado; la libertad de conciencia, cultos, enseñanzas, pensamientos e imprenta; la libertad de trabajo, industria y comercio; la desamortización de los bienes del clero; la propiedad privada frente a la propiedad corporativa y comunal; el sistema federal; la división de poderes y el instrumento para garantizar el estado de derecho: el juicio de amparo. En fin, un conjunto de lo que hoy en día llamaríamos principios y garantías básicas de derecho en un Estado libre y, a su vez, lo concerniente a la administración de justicia.

⁷ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ed. Porrúa, 1998, México, pág. 666 – 668.

En esta Constitución se reconocen en forma amplia y pormenorizada los derechos y libertades de la persona humana y el modo de hacerlos efectivos a través del Juicio de Amparo, nacido a través de la idea legislativa de Mariano Otero, establecido por primera vez en la Constitución de Yucatán del año de 1841, y después en el Acta Constitutiva y de Reformas del año de 1847.

En materia de educación se encuentra su contenido en el numeral 18, en donde reconoció la "Libertad de Enseñanza", este concepto fue tan ampliamente debatido por la sociedad moralista y conservadora de ese tiempo, en donde los prejuicios morales y religiosos seguían manteniendo su postura en el Constituyente⁸.

Se tienen las dos grandes posturas: la 'aperturista' a las ideas y formas de pensamiento, y la 'conservadurista' que propugnaban por mantener la educación con moral, ética y corte basado en la doctrina dimanada de la Iglesia Católica.

En relación con el tema que nos atañe, podemos mencionar que aparece en la legislación mexicana la 'Ley Montes', misma que fue publicada el día 08 del mes de junio de 1857, que es el primer ordenamiento que se promulga en materia de menores; en ella se excluía de responsabilidad penal a los menores de 10 años y se establecían medidas correccionales para los jóvenes de entre 10 y 18 años.

Dentro de las legislaciones secundarias tenemos que, durante la vigencia de esta Constitución, se expidió en el año de 1880 el primer Reglamento de la Dirección de Beneficencia que se refiere a la Escuela de Educación Correccional, situada en Coyoacán, estableciéndose que dicha escuela tendría ese carácter.

Este ordenamiento excluía al menor de 9 años de toda responsabilidad, mediante una presunción *juris et de jure*. Entre los 9 y 14 años de edad, lo colocaba en situación dudosa, dejando al acusador la carga de la prueba del discernimiento; y para el mayor de 14 y menor de 18 años se destinaba una pena disminuida en

⁸ Morales Jiménez, Alberto. *Constitución de 1857, Ensayo Histórico Jurídico*. Instituto Mexicano de la Juventud Mexicana, México, 1957, pág. 70-71.

duración, entre la mitad y dos tercios de la que correspondería a un adulto, la mayoría de edad penal se fijaba a los 18 años, se instituye la reclusión preventiva en establecimientos de educación correccional, pero ésta no podía exceder de seis años.

*“...El menor quedó considerado como responsable penalmente; sólo que su pena podía ser atenuada y siempre especial...”*⁹

Esa legislación establecía la reclusión preventiva en correccionales para los mayores de 9 años y confinaba al menor al Derecho Penal, previendo para él penalidades más benignas.¹⁰

A la luz de los últimos años del siglo XIX y primeras dos décadas del siglo XX, se expidieron en México importantes ordenamientos en materia de asistencia familiar y de menores, como el de la creación de la Dirección de Beneficencia Pública adscrita a la Secretaría de Gobernación de la Administración Pública Federal, y que, por conducto de una circular emitida por dicha Secretaría, se disponía que: *“...todos los hospitales, hospicios, casas de corrección y establecimientos de beneficencia a cargo del Ayuntamiento de la capital, pasaran a ser administrados por la Dirección de Beneficencia Pública aludida...”*.¹¹

“Aunados a estas condiciones objetivas, debemos forzosamente añadir los motivos psicológicos, como el rechazo al hijo no deseado, producto de la violación, que pondrán su impronta en el mestizo de esa época y en el tratamiento que se dio a los huérfanos, abandonados y expósitos, mediante una fórmula salvadora: la caridad que se realizaba principalmente a través de los hospitales, escuelas y hospicios...”.¹²

⁹ Solís Quiroga, Héctor. *Historia de los Tribunales para menores*. Criminalía, año XXVIII, No. 10, Ed. Botas, México, 1963, pág. 216.

¹⁰ Villanueva Castilleja Ruth. *Justicia en Menores Infractores*, Ed. Delma, México, 1999, pág. 12-13.

¹¹ Arzaola, Elena. *La Institución Correccional en México*, México, siglo XIX, 1990, pág. 47-48.

¹² Bialostosky de Chazán, Sara. *Estatuto Jurídico de los Niños Ilegítimos, Huérfanos y Abandonados. Desde el México Prehispánico hasta el siglo XX*. Revista de la Facultad de Derecho, tomo XXIII, números 91-92, julio-diciembre. México. 1973.

En esta época y como punto prioritario, podemos mencionar que en Estados Unidos de Norteamérica se concibe el primer Tribunal en el año de 1899, situado en la Ciudad de Chicago y luego en la Ciudad de Pensylvania en el año de 1901, y que posteriormente tendrá repercusión en nuestro País.

En este tribunal las Autoridades que conocían y resolvía la situación jurídica de los menores debían de tomar en consideración la edad, para la responsabilidad en cada uno de los menores, si éste tenía menos de 10 años se consideraba irresponsable, aún cuando hubiera cometido un delito grave.

Con lo anterior, se pretendía mantener una gran protección hacia ellos, lo cual no deja de ver que esta disposición legal era por demás severa, pues al trasladar a los menores que tuvieran más de 10 años, debían pasar a las cárceles al igual que los adultos, cuando cometieran un delito, teniendo como consecuencia que, debido a que los menores iban a las cárceles con los adultos, se corrompían y más aún si eran inocentes.

Una de las características principales de las Cortes Juveniles es la especialización del sistema judicial, ya que éste: *“Se caracteriza por un conjunto de preceptos procesales completo, que trata de la investigación, instrucción, sentencia y casi siempre hasta la aplicación del propio fallo sin inspirarse en ningún Código, pues propiamente los Tribunales para menores no tienen normas estrictas que regulen el procedimiento. El Juez resuelve guiado por sus conocimientos y experiencia, y según los dictados de su conciencia.”*¹³

El juez que debía de resolver la situación legal de los menores debía de ser ecuánime, ya que la legislación le otorgaba flexibilidad en cuanto a su determinación y poder dejar al menor en libertad vigilada, lo anterior con la finalidad de que el menor no perdiera el vínculo con su familia, impidiendo a toda costa que

¹³ Ceniceros, José Ángel y Garrido Luis. *La Delincuencia Infantil*, Ed. Botas, México, 1936, pág. 12.

se alejara o se le sacara de ella, puesto que se pensaba que con su ayuda el menor pudiera asimilar con mayor precisión la gravedad de su conducta, recapacitar y de alguna manera suavizarle las cosas para que no fueran tan drásticos los cambios y, además, no fueran corrompidos con los demás menores que ya lo estaban.

A principio del siglo XX, la sociedad mexicana se encontraba molesta por la situación que imperaba en ese momento histórico; de lo que podemos señalar en relación a la materia que nos ocupa, es que el entonces presidente de la República, Porfirio Díaz, traslada la Escuela Correccional a Tlalpan misma que estuvo durante mucho tiempo en el ex convento de San Pedro y San Pablo, en el centro de dicha Delegación del Distrito Federal.

1.4.- LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

Lo primero que podemos mencionar acerca de este nuevo ordenamiento supremo es, sin lugar a dudas, el origen (una vez más) bélico que tuvo la misma, ahora no fue a través de una guerra de independencia, sino a través de una revolución que arrastro en su dinámica a todo el país.

El movimiento político-social surgido en el año de 1910, que originalmente planteó terminar con la dictadura porfirista y plasmar en la Constitución Federal el principio de la no reelección, y es así que en fecha 05 de febrero del año de 1917 el Congreso Constituyente promulga en el Estado de Querétaro la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual entra en vigor el día 01 de mayo siguiente.

Esta Constitución sigue conservando el mismo esquema bipartita: ordenamientos que indican las regulaciones político - administrativas, también conocida en la

doctrina como parte orgánica; y en la otra parte se consignan los derechos y garantías de los individuos, conocida como parte dogmática.

Para una mejor comprensión del tema, es necesario citar algunas de las disposiciones contenidas dentro de este ordenamiento supremo legal y de las cuales tenemos:

“Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de

Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Artículo 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la comisión permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”¹⁴

Determinaciones de las cuales podemos advertir aspectos relativos a la soberanía, configuración y establecimiento del régimen legal que ha de regir a la nación, el cual es el de una República Representativa, democrática y Federal compuesta de estados libres y soberanos unidos a la federación.

Constituyendo la Federación, en su organización, a través de tres poderes, el Legislativo, el Judicial y el administrativo que nos ocupa, el cual correrá al mando del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que dispondrá, en la forma en que considere pertinente, lo relativo a la Administración Pública Federal, misma que es centralizada y paraestatal, de conformidad lo anterior con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, constituida a

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

través de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y otros organismos públicos.

Existen disposiciones acerca de los compromisos internacionales (que en un siguiente capítulo abordaremos) y finalmente, acerca de la forma en cómo se va a adicionar o reformar dicha Constitución Federal.

Dentro de las cuestiones que han sido materia de lagunas jurídicas en la Constitución lo es, sin lugar a dudas, lo relativo a la jerarquía de las leyes, principalmente en el “segundo escalafón legal”; al respecto, el numeral 133 menciona en el apartado que nos concierne: “...*las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.*”; lo cual crea una laguna jurídica de la cual ya se ha encargado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial que a la letra se reproduce:

"TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL".- *Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..."* parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por

encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133, el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados." No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal. P. LXXVII/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, página 46.

Con lo cual tenemos que los tratados internacionales son infraconstitucionales pero suprafederales, con lo cual nos indica que una legislación federal no puede contravenir y, más aún, ésta se debe de adecuar a los compromisos internacionales adquiridos por el pueblo mexicano a través de su Presidente.

Lo anterior es relevante, toda vez que en un capítulo posterior abordaremos lo concerniente a los tratados internacionales, y cómo inciden dichas normas en materia de menores infractores.

1.2 NATURALEZA JURÍDICA–ADMINISTRATIVA DEL CONSEJO DE MENORES DEL DISTRITO FEDERAL.

Es dable el considerar, evidentemente, que en todo Estado existe una forma de llevar a cabo las funciones inherentes a las facultades y obligaciones que llevan a buen fin el desarrollo y desenvolvimiento de la sociedad en la que se actúa.

En México, el poder público es el medio por el cual la sociedad alcanza sus fines, que es en sí el bien público, ésta sentará las bases para mantener el orden, la administración y distribución de bienes y servicios, la atención de las necesidades internas e internacionales que se deriven de la propia administración.

De todas las funciones propias de un Estado, éstas se pueden englobar, para una mejor comprensión, en dos grandes funciones que son: la de gobernar y la de administrar.

Gobernar consiste en colocar las bases para la dirección de las actividades públicas y privadas que generen el encauzamiento del bien público.

El administrar es crear bases para allegarse de los recursos económicos y materiales; Una vez con dichos recursos, distribuirlos en la adquisición de bienes, en los servicios internos de la misma administración y de interés social.

En el caso de México, los poderes de la federación son tres: el legislativo, el ejecutivo y el judicial, cada uno con funciones propias a su cargo.

Es en el poder ejecutivo en donde centraremos parte de la investigación inherente al presente trabajo y sólo se hará referencia indicativa cuando resulte prudente acerca de los otros dos poderes de la federación.

El poder ejecutivo federal tiene a su cargo la administración pública federal, la cual es actividad propia del Estado para concretar los fines sociales; para esto selecciona, coordina y organiza las actividades con medios materiales y personal idóneo.

La administración pública no es funcional sin bienes o sin personas con los que tratará, en la medida de lo posible, de atender las necesidades de la comunidad, del sector social o bien de los compromisos que se adquieran.

Luego entonces, tenemos que la naturaleza jurídica del Consejo de Menores, encuentra su fundamento constitucional en el artículo 18 párrafo cuarto de nuestra Carta Magna, el cual establece "*La federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores*".

Siendo éste el sustento que da cabida a la creación de dependencias gubernativas, que atiendan la problemática de los menores, quedando de esta manera inmerso el Consejo de Menores, como dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública Federal en la actualidad, al surgir en el derecho constitucional mexicano, el concepto de menor "infractor"

Cabe destacar que durante la elaboración del presente trabajo de investigación, el 12 de diciembre del 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una reforma al párrafo cuarto y se adicionaron los párrafos quinto y sexto, (recorriéndose en su orden los últimos dos párrafos) del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por la leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de

dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observara la garantía del debido proceso legal así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.”¹⁵

Estipulándose en los artículos transitorios que entrará en vigor a los tres meses siguientes a su publicación y los Estados de la Federación y el Distrito Federal contarán con seis meses a partir de la entrada en vigor del Decreto, para crear las leyes, instituciones y órganos que se requieran para la aplicación del presente decreto. Dando de esta manera cabida la constitución a la creación de un sistema integral de justicia para los menores, que estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia minoril, el cual estará a cargo de cada orden de gobierno; sin que especifique si debe crearse

¹⁵ Diario Oficial de la Federación 12 doce de diciembre del 2005.

un tribunal al establecer de manera genérica “instituciones, tribunales y autoridades”, pero sí especifica que sólo se contará con seis meses después de la entrada en vigor del decreto para crear leyes, instituciones u órganos, para su aplicación, siendo necesario mencionar que ya existen diversas propuestas para la creación de una nueva ley de menores, sin que todavía se apruebe una en específico, asimismo cabe destacar que la presente reforma ordena que sólo podrán ser sujetos a tratamiento en internación los menores mayores de catorce años de edad, siendo esto de vital importancia para el tema que nos atañe, razón por lo cual hablaremos de esto, en posteriores capítulos.

Con lo antes vertido, podemos tener un panorama acerca de los puntos de partida de la presente investigación, que es el panorama Constitucional y derivado de éste, la Administración Pública Federal de la cual depende actualmente el Consejo de Menores, al ser éste un órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

Por lo que es necesario resaltar que, dentro del contexto de la organización de la Administración Pública, existen dos grandes ramas o sectores a los cuales se ha recurrido a lo largo de la historia de México y éstas son: la centralizada y la paraestatal.

A su vez, tenemos que el régimen que versa de la centralización administrativa o formas de administración centralizada, a su vez se subdivide en dos categorías:¹⁶

- a) Centralización administrativa: la misma opera cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente de la administración pública, que mantiene la unidad de acción indispensable para la realización de su fin, contiene un poder central que es quien da las pautas de funcionamiento de toda la administración pública.

¹⁶ Cfr. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México 2002, 1ª ed., pág. 524-525.

- b) Centralización administrativa con desconcentración: es en donde existen órganos administrativos que no se desligan del poder central, pero cuentan con facultades exclusivas para actuar y decidir, con límites y responsabilidades, pero sin poder llamarse autonomía.

Así tenemos que la Desconcentración en estricto sentido:¹⁷ es una forma de organización administrativa referida a entes que realizan función administrativa, y que gozan de cierta libertad de acción en el aspecto técnico, propio de alguna materia que es de la competencia del órgano central del cual dependen dichos entes.

La desconcentración puede ser por materia o territorio. El fundamento constitucional, para la existencia de tales entes se encuentra en los artículos 73 fracción XXX; 89 fracción I y 90 de nuestra Carta Magna.

Dentro del ámbito de la Administración Pública Federal tenemos la problemática derivada de los menores en conflicto con la ley penal, con lo cual se debe de dar una respuesta social y administrativa viable.

Es en este aspecto en donde tenemos que el Consejo de Menores, desde su fundación hasta el momento actual, ha tenido una serie de cambios estructurales y orgánicos para su funcionamiento en un momento histórico dado, pero a la fecha no ha dejado de pertenecer a la Administración Pública Federal, por lo que, para poder entender con mayor facilidad la naturaleza jurídica de dicha institución, es necesario reseñar algunos aspectos que a continuación se mencionan.

En su fundación y debido a la influencia de los Estados Unidos de Norteamérica, en cuanto a la creación en aquel país de los jueces paternos y de tribunales especializados en menores infractores, se da en México el 'Congreso

¹⁷ Cfr. Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. 1er y 2º Cursos, 4ª ed, Ed. Oxford, University Press-Harla, México, 2002, pág. 133-134.

Criminológico' celebrado en el año de 1923, lo cual dio origen a la creación del primer Tribunal para Menores en el Estado de San Luis Potosí.

Sin lugar a dudas este primer tribunal crea, en la legislación Mexicana, el 'efecto cascada', toda vez que es un primer avance de una justicia de menores, no desde el punto de vista judicial sino administrativo, con lo cual los demás Estados de la República y el Distrito Federal constituyeron, dentro de sus jurisdicciones, Tribunales para Menores.

Siendo de esta forma que el Consejo de Menores se configura como una institución con personalidad y régimen desconcentrado de una Secretaría de Estado, que en el presente momento histórico se trata de la Secretaría de Seguridad Pública Federal desde el año 2000 a la fecha.

No debemos pasar por alto esta característica acerca de la naturaleza jurídico-administrativo del Consejo de Menores, pues de esta forma se ha podido dar una evolución en la forma, trato y finalidad del combate a la delincuencia minoril a través de los órganos administrativos del Estado, pues en un primer momento de la historia actual mexicana, las actuaciones de las autoridades eran de forma tutelar, sistema que se caracteriza porque el Estado conocía de conductas tanto parasociales (conductas no tipificadas como delitos pero socialmente reprochables) y conductas antisociales (conductas tipificadas dentro de normas penales), el Gobierno se constituía en tutor del menor.

No existían propiamente garantías procedimentales de los menores ya que éstas quedaban de largo al vigilar la conveniencia de los mismos, lo que les produjera mejores resultados en su vida futura.

1.2.1.- LEY SOBRE PREVISIÓN SOCIAL DE LA DELINCUENCIA INFANTIL EN EL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS FEDERALES (LEY VILLA MICHEL, 1928).

Como respuesta a la problemática social antes expuesta, el Poder Ejecutivo Federal, en el año de 1924, fundó la primera Junta Federal de Protección a la Infancia, antecedente del ahora Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia (DIF).

El 10 de diciembre del año de 1926, empieza a funcionar el Tribunal para Menores del Distrito Federal, en la calle de Vallarta, bajo la Dirección de la profesora Zúñiga, quien trató de demostrar que era un error que los menores fueran juzgados por jueces penales de adultos.

Y en el año de 1928 se expidió la Ley sobre Previsión Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal y Territorios Federales, conocida como la 'Ley Villa Michel', dejando a los menores de 15 años fuera del Código Penal, para canalizarlos al tribunal especial. Así fue como se llevaron a los niños vagos, indisciplinados y menesterosos a dicha institución.

Dentro de las disposiciones contenidas en esta ley, se percibe una gran preocupación de la sociedad de ese momento por la educación de los niños, por lo cual, para el caso de que un menor comenzara a presentar deserción escolar o bien que no obedeciera a sus padres, que se escapara de su casa por las noches, que empezara a llegar con aliento alcohólico o que se presentía que estaba ingiriendo algún tipo de droga, podía ser llevado al Tribunal para Menores y se le internaba, y el internamiento efectivamente era por incorregible.

Este ordenamiento comprendía acciones muy concretas para combatir la delincuencia infantil, a través de la atención de la problemática física y mental de los menores transgresores; reconociendo que los menores de 15 años que violaban las leyes penales eran víctimas del abandono legal o moral, o de ambientes sociales y familiares poco propicios para un desarrollo adecuado.

“Pocos meses después de la expedición de la Ley Villa Michel, se expidió el primer Reglamento de los Tribunales para Menores del Distrito Federal, disposición vanguardista, ya que disponía la observación previa del menor antes de resolver su situación. Esto es lo importante que se maneja en justicia de menores. Atender a la situación específica del menor, no al delito, a la falta o a la infracción.”¹⁸

Posteriormente, en el año de 1929, se expidió el **Reglamento de Calificación de los Infractores Menores de Edad en el Distrito Federal**, que dio origen al **Tribunal Administrativo para Menores**, proyecto elaborado por el doctor Roberto Solís Quiroga y aprobado por el Licenciado Primo Villa Michel, en su carácter de Secretario de Gobierno del Distrito Federal.

En relación con dicho Reglamento, tenemos el criterio expresado por el doctor Héctor Solís Quiroga, cuando dice:

“El estado deberá encaminarse a eliminar la delincuencia infantil, corrigiendo a tiempo las perturbaciones físicas y mentales de los menores, evitando un medio familiar deficiente, en la edad crítica en la que atraviesan y necesitan, más que de una pena estéril y nociva; otras medidas que los restituyan al equilibrio social, tomándose en cuenta las características físicas, mentales y sociales del infractor.”¹⁹

El Tribunal de Menores se constituía como un órgano colegiado, integrado por un abogado, un médico y un educador normalista. No existían formalidades en el procedimiento, las medidas de tratamiento eran indeterminadas en su duración, variaban desde reclusión en el domicilio de los menores hasta en establecimientos correccionales.

¹⁸ Solís Quiroga, Héctor. Op. cit. pág. 34.

¹⁹ Ibidem. pág. 230.

Posteriormente, en el Código de José de Almaráz, del mismo año 1929, se determinó un tratamiento distinto para infractores menores de 16 años.

El Código en cuestión reza en su:

“Artículo 19.- Los menores de 18 años que cometan infracción a las leyes penales serán internados todo el tiempo que sea necesario para su corrección educativa.”²⁰

No es sino hasta el año de 1932 cuando los Tribunales para Menores aún dependían del gobierno local del Distrito Federal, pero en este año pasan a formar parte de las dependencias de la Secretaría de Gobernación del Poder Ejecutivo Federal.

Otros antecedentes importantes en justicia de menores en México, referidos por Solís Quiroga²¹, son el Código de Organización, Competencia y Procedimiento en Materia Penal, que disponía la intervención del Tribunal para Menores y del Ministerio Público para que, en los términos Constitucionales conducentes, se dictara la formal prisión y se concediera la libertad bajo caución, sustituyendo la fianza moral de los padres.

En el año de 1941 se expidió la Ley Orgánica y Normativa de Procedimiento de los Tribunales para Menores y sus instituciones auxiliares en el Distrito y Territorios Federales; legislación que facultaba a los jueces a imponer penas en un Tribunal que era eminentemente administrativo.

²⁰ Código Penal Federal de 1931.

²¹ Cfr. Solís Quiroga, Héctor. *Historia de los Tribunales para Menores*.

1.2.2.- LEY QUE CREA EL CONSEJO TUTELAR PARA MENORES INFRACTORES EN EL DISTRITO FEDERAL (1974).

Empieza a cobrar relevancia jurídica la materia de menores y es así como aparece en nuestra Constitución Política Federal, entre los años de 1964 y 1965, a través del Artículo 18 en su párrafo cuarto, producto del voto particular presentado por varios diputados durante el proceso legislativo en la Cámara correspondiente.

De este voto, sometido a examen por las Comisiones, resultó el texto que contenía el artículo 18 párrafo cuarto Constitucional, poniendo término a un largo debate sobre la Constitucionalidad de la actuación y de la existencia de los Tribunales para Menores, que ciertamente no se han sujetado ni se sujetan a la estructura y al procedimiento reservados para los tribunales que juzgan sobre la delincuencia de adultos, para quedar de la siguiente forma: *“La federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.”*²²

Derivado de lo anterior surge la ‘Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores en el Distrito Federal’ del 02 de agosto de 1974 ²³, en ella se establecen organismos especializados en el tratamiento de menores, en torno a un concepto amplio de delincuencia juvenil.

Esta legislación tiene como objetivo la readaptación social de todo menor de conducta irregular. Es también un modelo de justicia proteccionista de los menores.

La Ley que crea el Consejo Tutelar, sustituye a los Tribunales para Menores, que hasta esa fecha eran los competentes para aplicar las medidas tendentes a resolver la delincuencia de los menores. Dicha intención, estaba expresamente descrita en la Ley, al señalarse exposición de motivos:

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

²³ Diario Oficial de la Federación del 2 de agosto de 1974.

“La Ley de los Consejos Tutelares constituirá el inicio de una nueva etapa en la acción estatal y social frente a la conducta irregular de los menores, por el Consejo Tutelar para Menores, cuya designación obedeció al propósito de subrayar el carácter tutelar, en amplio sentido, de esta institución, así como a la finalidad de deslindarla con nitidez, ante la opinión pública, frente a los órganos de la jurisdicción penal.”²⁴

1.2.3.- LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL (1991).

El 24 de diciembre del año de 1991²⁵ se publica la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Esta norma pone fin al sistema tutelar al cual eran sometidos, tanto los menores que infringían una ley punitiva, como los que transgredían reglamentos e inclusive los menores que eran incontrolables para sus padres, pues el Estado actuaba como un *“buen padre de familia”*, y trataba de sustituir a éstos en sus funciones.

El actual sistema denominado *“garantista”*, se ocupa sólo de aquellos menores que con sus conductas ilícitas transgreden las leyes penales vigentes, pero a diferencia del sistema judicial para adultos, no tiene como fin la punición o el castigo, sino la reintegración del menor a su familia y sociedad, mediante un tratamiento en que se le dote de elementos que le permitan contar con un proyecto de vida creativo, digno y productivo.

Para lograr ese fin, sin embargo, es necesaria la participación activa de todos los sectores de la población y del propio Estado, el que a través del Consejo de Menores

²⁴ Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores en el Distrito Federal.

²⁵ Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1991.

instruye un procedimiento a dichos sujetos, dándoles un trato especial por su calidad de menores.

De esta manera se procura impartir justicia de manera expedita y eficaz dentro de un marco legal en que se respeten sus garantías esenciales, de tal forma que, hasta que no se haya comprobado su responsabilidad social en las conductas típicas o infractoras que se les atribuyen, gozarán plenamente de la presunción de inocencia.

La mentalidad del legislador, al crear la Ley que nos ocupa, quedó asentada en su exposición de motivos:

“Ameritan comentario especial los preceptos relativos al diagnóstico y a las medidas de orientación, protección, y de los tratamientos externo e interno a que se sujeten los infractores; medidas todas que tienden a encauzar dentro de la normatividad la conducta del menor, con el propósito de lograr su adaptación social. Por razones evidentes de edad y conforme a los datos del dictamen biopsicosocial, se podrá autorizar la salida del menor de los centros de tratamiento, a fin de recibir atención médica, hospitalización o para la práctica de estudios que ordene la autoridad y cuando así lo requieran las autoridades judiciales. La ley precisará que, por diagnóstico se entiende el resultado de las investigaciones técnicas interdisciplinarias que permitan conocer la estructura física, mental y social del menor, con el objeto de conocer la etiología de la conducta infractora y proponer las medidas que tiendan, con eficacia, a lograr su adaptación social...”²⁶

Con lo cual nos damos cuenta que, en esencia, el legislador lo que pretende es que mediante medidas eficaces, se logre la adaptación social de los menores

²⁶ Exposición de motivos a la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1991.

infractores, tal y como se observa de la propia ley que regula las actuaciones del Consejo de Menores de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

De lo anterior, se puede concluir que el actual Consejo de Menores de la Secretaría de Seguridad Pública Federal tiene su origen, en virtud de la creación de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal, iniciando su vigencia 60 días posteriores a su publicación (el 22 veintidós de febrero de 1992), el cual se contemplaba como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

A partir de diciembre del 2000, con la llegada al poder del actual Presidente de la República, Licenciado Vicente Fox Quesada, pasó a formar parte de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, como órgano administrativo desconcentrado, con fundamento en el capítulo segundo, denominado “De la estructura orgánica”, del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública.

1.3.- EL CONSEJO DE MENORES DEL DISTRITO FEDERAL COMO ÓRGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL.

En este apartado se hará una narración breve de la estructura orgánica del Consejo de Menores, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública Federal²⁷.

1.3.1.- ORGANIZACIÓN DEL CONSEJO DE MENORES.

La Organización del Consejo es importante, toda vez que en este apartado se abordara, el personal humano que da vida y funcionamiento a la institución en estudio, para lo cual es preciso citar la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal, en su artículo 8º que a la letra reza:

“El Consejo de Menores contará con:

I.-Un Presidente del Consejo;

II.- Una Sala Superior;

III.- Un Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior;

IV.- Los Consejeros Unitarios que determine el presupuesto;

V.- Un Comité Técnico Interdisciplinario;

VI.- Los Secretarios de Acuerdos de los Consejos Unitarios;

VII.- Los actuarios;

VIII.- Hasta tres Consejeros Supernumerarios;

IX.- La Unidad de Defensa de Menores; y

X.- Las unidades técnicas y administrativas que se determine.

Los requisitos para ocupar dichos cargos se encuentran contemplados en el numeral inmediato siguiente:

²⁷ Artículo 4º de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal de 1991.

Artículo 9º.- El Presidente del Consejo, los Consejeros, el Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior, los miembros del Comité Técnico Interdisciplinario, los Secretarios de Acuerdos y los Defensores de Menores, deberán de reunir y acreditar los siguientes requisitos:

- I.- Ser mexicano por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles;*
- II.- No haber sido condenados por delito internacional;*
- III.- Poseer el título que corresponda a la función que desempeñen de acuerdo con la presente ley, y que el mismo esté registrado en la Dirección General de Profesiones;*
- IV.- Tener conocimientos especializados en la materia de menores infractores, lo cual se acreditará con las constancias respectivas; y*
- V.- El Presidente del Consejo de Menores, los consejeros, el Secretario General de Acuerdos y los titulares del Comité Técnico Interdisciplinario y de la Unidad de Defensa de Menores, deberán tener una edad mínima de veinticinco años y, además, deberán tener por lo menos tres años de ejercicio profesional, contados desde la fecha de autorización legal para el ejercicio de la profesión. Cesaran en sus funciones al cumplir setenta años de edad.*

1.3.2.- ATRIBUCIONES DEL CONSEJO DE MENORES.

Primeramente, el Consejo de Menores, como su nombre lo indica, puede conocer de las conductas de los menores a quienes se les atribuya la comisión de una infracción, mismas conductas que deben de estar tipificadas en leyes penales Federales y del Distrito Federal.²⁸

De lo que se desprende que el Consejo de Menores puede conocer de cualquier tipo de conductas infractoras tipificadas como delitos por leyes penales y que sean

²⁸ Artículo 1º de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal.

cometidas por cualquier persona que haya cumplido 11 años y/o que no haya cumplido los 18 años de edad al momento de la perpetración de los hechos.

A los niños que cometan algún tipo de infracción pero que no han cumplido aún los 11 años, serán sujetos de asistencia social, la que proporciona el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Siendo de esta manera como el Consejo de Menores para el Distrito Federal, aplica de manera supletoria la Codificación penal federal y local según lo amerite el caso concreto, así como la ley adjetiva local que corresponda al asunto y la ley adjetiva federal, esta última en razón de la tesis jurisprudencial número 12/2005:

“MENORES INFRACTORES, LEYES APLICABLES SUPLETORIAMENTE A LOS PROCEDIMIENTOS INSTAURADOS EN SU CONTRA.- De lo dispuesto en los artículos 55, 78 y 128 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal, se desprende que dicho ordenamiento legal, por lo que corresponde al procedimiento así como a las notificaciones impedimentos, excusas, recusaciones, exhortos, pruebas y el procedimiento de ejecución, le es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimiento Penales. Sin embargo, dicha supletoriedad no es la única, ni absoluta, por lo dispuesto en el artículo 1 de la ley en cuestión también se advierte que en el mismo se acude de manera supletoria a las leyes penales Federales y del Distrito Federal, que establezcan conductas que se encuentren tipificadas entre las cuales pudiera encuadrar el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, por lo que, el Código sustantivo de esa materia y fuero, existen diversas conductas que se encuentran tipificadas, para cuya perfección, forma de acreditación o gravedad, entre otras circunstancias especiales o particulares, expresamente remite a su Código Adjetivo, circunstancias sin las cuales la conducta tipificada varía en su forma o naturaleza, por lo que podría perseguirse de distinta manera, integrarse en forma distinta o variarse su gravedad; de donde se concluye que por regla general en los procedimientos instaurados ante el Consejo de Menores Infractores, por lo que corresponde a las reglas del Procedimiento, resulta aplicable, supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, y por excepción, cuando el delito que se atribuya al presunto menor infractor, tenga características especiales o particulares, en cuanto a su forma de participación, la manera de su comprobación o su gravedad, entre otras, debe aplicarse supletoriamente el Código de Procedimientos Penales

para el Distrito Federal, que establezca y regule esas características especiales. CONTRADICCIÓN DE TESIS 133/2003-PS. Entre las sustentadas por los tribunales Sexto, Octavo, Noveno y Décimo, todos en Materia Penal del Primer Circuito. 19 de enero del 2005. Ponente: JOSE DE JESUS GUDIÑO PELAYO. Secretario: JOSE DE JESUS BAÑALES SANCHEZ.”

1.3.2.1.- COMPETENCIA LOCAL Y FEDERAL.

El Consejo de Menores, al ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, es una autoridad federal; pero territorialmente únicamente conoce de los asuntos que se cometen en el Distrito Federal, toda vez que cada entidad federativa cuenta con su propia autoridad competente en la materia.

Es así como la institución de referencia conoce territorialmente de las conductas delictivas de los menores en el Distrito Federal, pero en razón del fuero su competencia es local y federal, tal y como se especifica en el apartado que antecede, con una única excepción:

“Artículo 10 (párrafo último).- También será competente para conocer de un asunto, un juez de distrito distinto al del lugar de comisión del delito, si por razones de seguridad en las prisiones, atendiendo a las características del hecho imputado, a las circunstancias personales del inculgado y a otras que impidan garantizar el desarrollo adecuado del proceso, el Ministerio Público Federal considera necesario llevar el ejercicio de la acción penal ante otro juez. Lo anterior es igualmente aplicable para los casos en que, por las mismas razones, la autoridad judicial, de oficio o a petición de parte, estime necesario trasladar a un procesado a algún centro de reclusión de máxima seguridad, en los que será competente el tribunal del lugar en que se ubica dicho centro.”²⁹

²⁹ Código Federal de Procedimientos Penales, de aplicación supletoria a la Ley de Menores.

Siendo estas salvedades las únicas para que el Consejo de Menores pueda conocer de infracciones cometidas por los menores fuera de la demarcación del Distrito Federal.

La materia de la cual conoce el Consejo de Menores es formalmente administrativa y materialmente jurisdiccional, con lo que se da a entender que, si bien es cierto que el Consejo de Menores pertenece a la Administración Pública Federal, también lo es que sus funciones materiales es la aplicación de una ley penal a un caso concreto de conducta antisocial, para determinar si éste se configura o no, lo anterior de conformidad con el criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis con rubro:

“MENORES INFRACTORES, COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO DIRECTO EN MATERIA PENAL.- La Ley Para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal vigente, de acuerdo con sus artículos 1 y 6, tiene por objeto reglamentar la función del Estado en la protección de los derechos de las personas mayores de 11 y menores de 18 años, cuya conducta considerada como infracción se asimila a la que se encuentra tipificada en las Leyes Penales Federales y del Distrito Federal como delitos, a quienes sus órganos instruyen un procedimiento especial de carácter administrativo para resolver sobre su situación jurídica a través de actos provisionales y sentencias definitivas de primera y segunda instancias, en la que se ordena la aplicación de medidas que afectan la libertad personal de dichos menores, equiparando dicho procedimiento al proceso penal que se sigue para adultos imputables y en ambos se debe respetar las garantías individuales correspondientes a todo juicio penal. Asimismo, cabe señalar que, de acuerdo al artículo 4º de la citada Ley, se crea el Consejo de Menores como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación como autoridad que tiene a su cargo la aplicación de las disposiciones contenidas en dicha Ley, o sea, que el Consejo de Menores del Distrito Federal, aun cuando no tiene el carácter de Tribunal Judicial, actúa como tal para aplicar el derecho al caso concreto, es decir, dirime controversias surgidas con motivo de la aplicación de la Ley preindicada y, además, la resolución definitiva de segunda instancia, como la que ahora se reclama, se pronunció después de un procedimiento seguido en forma de juicio, y respecto de la cual no procede recurso ordinario por el que pueda ser modificada o revocada, en cuyas circunstancias se estima que el único medio de impugnación procedente contra ella es el amparo directo o uninstitucional, y que son competentes para conocer los mismos Tribunales Colegiados de Circuito,

al tenor de lo dispuesto por la fracción V, inciso a), del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44 y 158 de la Ley de Amparo, y 44 fracción I, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; dado que ya no sería necesario ni conveniente la posibilidad de aportar mayores pruebas de las desahogadas durante el procedimiento de instancia.- Primera Sala. 8º Época. Gaceta N° 81, Septiembre de 1994. Página 11.”

Razones por las cuales el Consejo de Menores ya no conoce de conductas parasociales de los menores, tales como la vagancia, alcoholismo, drogadicción, malvivencia, o el mal comportamiento, ya que el mismo artículo primero de la multicitada ley que rige a esta Institución limita la función del Estado a las conductas tipificadas en leyes penales.

CAPITULO SEGUNDO

II. CONCEPTOS ENUNCIATIVOS A UTILIZAR

Una vez que hemos expuesto los antecedentes más relevantes del tratamiento de menores infractores, a través de la educación, desde el punto de vista de nuestra norma suprema a través de la historia de México, así como algunas de las diversas legislaciones que han tenido vigencia, hasta llegar a nuestra actual Constitución, así como conocer el origen y atribuciones del Consejo de Menores, es decir, una vez que tenemos las bases, es necesario familiarizarnos con los conceptos generales a utilizar acerca de la educación, de infractor y de infracciones.

Lo anterior nos permitirá tener un panorama más exacto de la materia de investigación, puesto que nos indicará cuáles son las concepciones, tanto jurídicas como doctrinarias, acerca del presente trabajo.

2.1 CONCEPTO GENERAL DE EDUCACIÓN

Educar proviene del latín **educatio** lo cual nos remite a concebir el proceso de aprendizaje como una facultad física, intelectual y moral; es pues, acumular conocimientos y vivencias para aplicarlos a la vida cotidiana.

Los conocimientos que se adquieren pueden ser empíricos (cuando se percata de ellos el ser humano a través de los sentidos) o científicos (cuando se utiliza un método para su acercamiento).

Hablando del Estado, éste tiene la obligación Constitucional de proporcionar educación a los ciudadanos, la cual cumplirá a través de una de las Secretarías de Estado con las que cuenta, siendo precisamente en este caso la Secretaría de Educación Pública.

La educación básica y normal, según disposición Constitucional, deberá de ser laica, democrática, nacional y gratuita, debiéndola recibir todo individuo, por lo cual es una prioridad para la Administración Pública el crear los mecanismos para que este ordenamiento se lleve a cabo.

Lo anterior cobra especial relevancia cuando de menores estamos hablando, el período formativo–educativo de un sujeto comienza a los cuatro años, cuando debe ingresar a formación preescolar, posteriormente a la educación primaria y secundaria como el último escalafón obligatorio de los peldaños educativos.

Los niños, por lo tanto, deberán de recibir protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad, de ahí que para crear ciudadanos con modo honesto de vivir es necesario educarlos, ya que de esta forma tendrán herramientas que les son de utilidad en su vida diaria.

Lo anterior no es algo novedoso, pues desde épocas remotas se ha reconocido esta imperante necesidad para que el niño crezca con el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad y no en situaciones de desventaja social.

En cuanto a la educación, los gobiernos tienen la obligación de facilitar a todos los niños y/o jóvenes el acceso a la enseñanza pública, la formación académica y profesional; sin dejar de observar especial atención a la adopción de políticas y estrategias generales de prevención del uso indebido de alcohol, drogas y otras sustancias, por los jóvenes.

Se aplicarán diversos programas educativos para lograr que los maestros, otros adultos y los estudiantes comprendan los problemas, necesidades y preocupaciones de los jóvenes.

Los sistemas escolares deberán tratar de alcanzar y promover los niveles profesionales y educativos más elevados en lo que respecta a programas de estudio, métodos y criterios didácticos y de aprendizaje, contratación y capacitación de personal docente adecuado; practicándose de igual forma una supervisión y evaluación reguladores de los resultados, tarea que debe encomendarse a organizaciones profesionales competentes.

La finalidad de la educación no es sólo transmitir los conocimientos de una persona a otra, sino que estos conocimientos le sean útiles y productivos, tanto en la vida ordinaria como en el futuro, es prepararlos pues, para la vida.

La educación es un “...*intento de influir en una persona directamente con el fin de propiciar una decisión que lo perfeccione integralmente.*”¹ El educador tiene que contar con su anuencia consciente y libre; se dice que debe influir, y debe ser de manera respetuosa y positiva, esta transmisión no sólo es transmisión, sino esperanza de que haya una respuesta original, creativa, que contribuya al enriquecimiento del acervo cultural que nos van legando las generaciones pasadas.

2.1.1.- LA EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO

Una vez que hemos expuesto los criterios acerca de la educación en México, como parte de la estructura metodológica del presente trabajo de investigación, es que ahora nos proponemos mencionar qué se debe de entender por uno de los conceptos con los que cuenta la rama educativa en su aspecto administrativo.

Para el caso de la cultura en México, la educación es un aspecto muy importante en la vida, es una de las primeras ocupaciones de los padres.

¹ Pliego Ballesteros, María. *Tu familia merece libertad*. Colección Ser Familia número 12, Ed. Minos, 3ª ed. 1994, pág. 40.

El concepto de **educación básica** nos remite a ideas como ‘necesarias’ o ‘mínimas indispensables’, lo cual en sí no indica nada, para lo cual es necesario acudir a las legislaciones de la materia.

Es por lo cual primeramente mencionamos el fundamento constitucional, mismo que se encuentra en el:

*“Artículo 3o.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios- impartirán educación preescolar, primaria y secundaria. **La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.**”²*

Ahora bien, este concepto queda aún mejor esclarecido con la Ley General de Educación que regula la actividad administrativa de la educación y para lo cual tenemos:

*“Artículo 3o.- **El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria.** Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley.*

*Artículo 4o.- Todos los habitantes del país deben cursar la educación primaria y la secundaria. **Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación primaria y la secundaria.**”*

De lo cual tenemos que, dentro del derecho mexicano, un imperante es la educación, la cual tendrá como mínimo once años de educación, la cual se imparte

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

en dos grandes rubros: la pública y la privada, lo anterior regulado por la Secretaría de Educación Pública.

El caso de México no es un caso aislado, la preocupación de la comunidad internacional se ha pronunciado en igualdad de criterio, lo cual podemos apreciar más fehacientemente en las “Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad)”, en el cual dedica un capítulo entero al respecto, mismo en el cual se puede leer:

“b) La educación

20. Los gobiernos tienen la obligación de dar a todos los jóvenes acceso a la enseñanza pública.

21. Los sistemas de educación, además de sus posibilidades de formación académica y profesional, deberán dedicar especial atención a:

- a) Enseñar los valores fundamentales y fomentar el respeto de la identidad propia y de las características culturales del niño, de los valores sociales del país en que vive el niño, de las civilizaciones diferentes de la suya y de los derechos humanos y libertades fundamentales;*
- b) Fomentar y desarrollar en todo lo posible la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física de los jóvenes;*
- c) Lograr que los jóvenes participen activa y eficazmente en el proceso educativo en lugar de ser meros objetos pasivos de dicho proceso;*
- d) Desarrollar actividades que fomenten un sentimiento de identidad y pertenencia a la escuela y la comunidad;*
- e) Alentar a los jóvenes a comprender y respetar opiniones y puntos de vista diversos, así como las diferencias culturales y de otra índole;*
- f) Suministrar información y orientación en lo que se refiere a la formación profesional, las oportunidades de empleo y posibilidades de carrera;*
- g) Proporcionar apoyo emocional positivo a los jóvenes y evitar el maltrato psicológico;*

h) Evitar las medidas disciplinarias severas, en particular los castigos corporales.

22. Los sistemas de educación deberán tratar de trabajar en cooperación con los padres, las organizaciones comunitarias y los organismos que se ocupan de las actividades de los jóvenes.

23. Deberá darse información a los jóvenes y a sus familias sobre la ley y sus derechos y obligaciones con respecto a la ley, así como sobre el sistema de valores universales, incluidos los instrumentos de las Naciones Unidas.

24. Los sistemas de educación deberán cuidar y atender de manera especial a los jóvenes que se encuentren en situación de riesgo social. Deberán prepararse y utilizarse plenamente programas de prevención y materiales didácticos, planes de estudios, criterios e instrumentos especializados.

25. Deberá prestarse especial atención a la adopción de políticas y estrategias generales de prevención del uso indebido, por los jóvenes, del alcohol, las drogas y otras sustancias. Deberá darse formación y dotarse de medios a maestros y otros profesionales a fin de prevenir y resolver estos problemas. Deberá darse a los estudiantes información sobre el empleo y el uso indebido de drogas, incluido el alcohol.

26. Las escuelas deberán servir de centros de información y consulta para prestar atención médica, asesoramiento y otros servicios a los jóvenes, sobre todo a los que están especialmente necesitados y son objeto de malos tratos, abandono, victimización y explotación.

27. Se aplicarán diversos programas educativos para lograr que los maestros, otros adultos y los estudiantes comprendan los problemas, necesidades y preocupaciones de los jóvenes, especialmente de aquellos

que pertenecen a grupos más necesitados, menos favorecidos, a grupos de bajos ingresos y a minorías étnicas u otros grupos minoritarios.

28. Los sistemas escolares deberán tratar de alcanzar y promover los niveles profesionales y educativos más elevados en lo que respecta a programas de estudio, métodos y criterios didácticos y de aprendizaje, contratación y formación de personal docente capacitado. Deberá practicarse una supervisión y evaluación regulares de los resultados, tarea que se encomendará a las organizaciones profesionales y a los órganos competentes.

29. En cooperación con grupos de la comunidad, los sistemas educativos deberán planificar, organizar y desarrollar actividades extracurriculares que sean de interés para los jóvenes.

30. Deberá prestarse ayuda especial a niños y jóvenes que tengan dificultades para cumplir las normas de asistencia, así como a los que abandonan los estudios.

31. Las escuelas deberán fomentar la adopción de políticas y normas equitativas y justas, y los estudiantes estarán representados en los órganos encargados de formular la política escolar, incluida la política disciplinaria, y participarán en la adopción de decisiones.”

Con lo cual podemos observar que, para el modelo de prevención de la delincuencia juvenil, uno de los factores prioritarios es la educación, la cual debe de ser brindada por los gobiernos de los países, en la cual no sólo se le transmita conocimientos históricos y científicos, sino que influyan de manera determinante en la propia personalidad y desarrollo social de los jóvenes.

2.2 CONCEPTO DE MENOR INFRACTOR

Una vez que hemos dado un bosquejo general a las bases constitucionales de la educación, así como de los ordenamientos que la regulan, de la concepción de ésta y el carácter obligatorio que radica sobre ella, debemos de considerar que, para poder tener un conocimiento más atinente de lo que es la materia que nos ocupa, es necesario también el conocer cuáles son las principales ideas que han surgido respecto de los menores, cuál es su concepción y, dentro de lo posible, abordar algunos criterios de ciencias auxiliares, a efecto de complementar la presente investigación.

2.2.1. CONCEPTO DE MENOR

Al hablar de menor, la primera idea que nos viene a la mente es el de la concepción jurídica al referirnos a un menor, es el criterio legal, mismo que nos remite a concebir a un menor como **aquel sujeto que no es mayor de edad o que aún no cumple la mayoría de edad.**

Debemos de tener en cuenta que, en este sentido, existen en la legislación internacional criterios diversos respecto al establecimiento de la edad mínima y la edad máxima civil.

En cuanto a la edad penal, son aún más amplios los criterios y no existe unificación al respecto, ni a nivel nacional ni a nivel internacional, por citar un ejemplo existe el Convenio Internacional en la materia titulado 'Convención de los Derechos del Niño' en la que se establece, en la parte I, artículo 1º: *"...Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad."*

Si en el ámbito internacional no existe unificación de criterios al respecto, en el caso específico de México tampoco existe esta unificación respecto de la edad de responsabilidad penal de los menores, ya que en algunos estados de la República no existe una edad mínima, y respecto de la edad máxima, algunos la establecen a los dieciséis años de edad, siendo que la mayoría la remite a los dieciocho años de edad.

El concepto de “*menor de edad*” que se encuentra vertido en nuestra legislación, proviene del latín “*minor natus*”, el cual se refiere al joven de pocos años, al pupilo, no necesariamente huérfano, sino digno de protección, pues esta última voz proviene a su vez de “*pupus*” que significa niño y que no se confunde con la amplia aceptación romana del *filiusfamilias* sujeto a patria potestad o tutela.

Algunos doctrinarios consideran que:

*...el niño recorre sucesivamente una serie de etapas, cada una de ellas, le sirven para irse transformando en adulto.*³

Además de la edad penal, en nuestra legislación contemplamos la edad civil, la cual se encuentra establecida en los siguientes preceptos del Código Civil para el Distrito Federal:

“Artículo 646.- La mayor edad comienza a los dieciocho años

*Artículo 647.- El mayor de edad dispone libremente de su persona y bienes.”*⁴

Por lo que, a *contrario sensu*, cabe entender que la minoría abarca desde el nacimiento viable, hasta antes de cumplir los dieciocho años, así tenemos que:

³ Solís Quiroga, Héctor. *Educación Correctiva*. Ed. Porrúa. México, 1986, pág. 4.

⁴ Código Civil para el Distrito Federal.

Artículo 23.- La minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la capacidad de ejercicio que no significan menoscabo a la dignidad de la persona ni a la integridad de la familia; los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.

Artículo 24.- El mayor de edad tiene la facultad de disponer libremente de su persona y de sus bienes, salvo las limitaciones que establece la ley.⁵

De las transcripciones antes aludidas, podemos apreciar que aún en nuestra legislación se siguen tomando, no como sinónimos, pero sí como modalidades las circunstancias para ser considerados incapaces civilmente, tanto a los menores de edad como a los incapaces y los que se encuentran en estado de interdicción.

2.2.2 CONCEPTO DE MENOR INFRACTOR.

Con los conceptos antes vertidos podemos advertir que, menor infractor, es aquel sujeto que se encuentra entre los once años cumplidos y menos de dieciocho, y que ha transgredido las normas penales. Esta consideración no es, sin embargo, unificada, para lo cual reproducimos el siguiente cuadro comparativo que comprende los siguientes rubros: entidad federativa; edad mínima, edad máxima y tipo de legislación:

<u>CUADRO COMPARATIVO ACTUALIZADO DE LAS LEYES PARA MENORES INFRACTORES POR ENTIDAD FEDERATIVA ⁶</u>			
ENTIDAD FEDERATIVA	EDAD MINIMA	EDAD MAXIMA	TIPO DE LEGISLACIÓN
AGUAS CALIENTES	7	16	TUTELAR
BAJA CALIFORNIA	11	18	GARANTISTA
BAJA CALIFORNIA SUR	12	18	TUTELAR
CAMPECHE	11	18	GARANTISTA

⁵ Idem.

⁶ *Boletín Jurídico del Consejo de Menores*. Número 28 Septiembre – Octubre, Secretaría de Seguridad Pública, México Distrito Federal 2001, pág. 8.

COAHUILA	10	16	GARANTISTA
COLIMA	NO ESP.	18	TUTELAR
CHIAPAS	11	18	GARANTISTA
CHIHUAHUA	11	18	GARANTISTA
DISTRITO FEDERAL	11	18	GARANTISTA
DURANGO	12	18	TUTELAR
ESTADO DE MÉXICO	11	18	GARANTISTA
GUANAJUATO	11	16	TUTELAR
GUERRERO	NO ESP.	18	TUTELAR
HIDALGO	NO ESP.	18	TUTELAR
JALISCO	12	18	PATERNAL
MICHOACÁN	NO ESP.	18	TUTELAR
MORELOS	11	18	TUTELAR
NAYARIT	11	16	GARANTISTA
NUEVO LEÓN	12	18	GARANTISTA
OAXACA	11	16	MIXTA
PUEBLA	NO ESP.	16	TUTELAR
QUERÉTARO	11	18	GARANTISTA
QUINTANA ROO	NO ESP.	18	TUTELAR
SAN LUIS POTOSÍ	8	16	TUTELAR
SINALOA	NO ESP.	18	TUTELAR
SONORA	11	18	MIXTA.
TABASCO	8	17	TUTELAR
TAMAULIPAS	6	16	TUTELAR
TLAXCALA	11	16	TUTELAR
VERACRUZ	NO ESP.	16	TUTELAR
YUCATÁN	12	16	TUTELAR
ZACATECAS	NO ESP.	16	TUTELAR

De la observación y el análisis del anterior cuadro, podemos afirmar que hay una gran diversidad legal no sólo para determinar cuál es la edad máxima dentro de la cual se deben ceñir las actuaciones jurisdiccionales del Consejo de Menores, sino también, y aún más grave, es lo relativo a la edad mínima. Podemos apreciar que en nueve Estados de la República no se establece una edad mínima, lo cual conlleva a que, menores de edad, infantes, puedan estar sujetos a la jurisdicción del Consejo de que se trate, no importando si tiene un año, o es más o menos de un año, ya que no existe límite minoril.

Lo anterior, desde nuestro punto de vista, se trata de una aberración jurídica, al no colocar una edad mínima ni unificarse un criterio para la edad máxima de conocimiento en materia de justicia minoril. Lo primero, porque es lógico y natural, pues la psicopedagogía ha avanzado tanto que ahora podemos clasificar el desarrollo motriz, emocional e intelectual de una persona y saber si tiene o no conocimiento –conciencia- de hechos que realice; por lo que, pensar que un sujeto en la edad temprana de su existencia no puede cometer algún tipo de conducta antijurídica relevante para el derecho minoril, es un error.

Además, podemos observar que no hay una unificación de formas de atender las conductas inapropiadas de los menores, pues algunos estados aún manejan la forma tutelarista, otros la garantista, unos más mixto y, finalmente otras la paternalista, siendo la consecuencia de lo antes mencionado, el hecho de que en algunos estados de la República se ventilan en el Consejo de la entidad conductas tipificadas en leyes penales y en otros no, en algunos existen medios de impugnación en contra de las determinaciones de dichas autoridades, en otros no, lo cual jurídicamente es desigual pues trastoca el artículo 4º Constitucional que señala:

Artículo 4.- El varón y la mujer son iguales ante la ley...⁷

2.2.2.1. CONCEPTO LEGAL

En este apartado existe una gran diversidad de legislaciones y documentos que nos hablan acerca del concepto de un menor de los cuales sólo procedemos a mencionar los que a nuestro criterio son los más importantes, las cuales a saber son:

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

“Preámbulo, párrafo tercero: Considerando que el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento”.⁸

En la misma línea de ideas tenemos que:

“Preámbulo, párrafos sexto y séptimo: Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión; considerando que el niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad”.⁹

En cuanto a los menores privados de su libertad tenemos:

“I. Perspectivas fundamentales

1.- El sistema de justicia de menores deberá respetar los derechos y la seguridad de los menores y fomentar su bienestar físico y mental. El encarcelamiento deberá usarse como último recurso.

2.- Sólo se podrá privar de libertad a los menores de conformidad con los principios y procedimientos establecidos en las presentes Reglas, así como en las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing). La privación de libertad de un menor deberá decidirse como último recurso y por el período mínimo necesario y limitarse a casos excepcionales. La duración de la sanción debe ser determinada por la autoridad judicial sin excluir la posibilidad de que el menor sea puesto en libertad antes de ese tiempo”.¹⁰

⁸ Declaración de los Derechos del Niño.

⁹ Convención sobre los Derechos del Niño.

¹⁰ Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de su Libertad.

Para la legislación mexicana tenemos:

“Artículo 2.- Para los efectos de esta ley, son niñas y niños las personas de hasta 12 años incompletos y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos”.¹¹

Ahora bien, en relación al concepto de menor infractor, podemos apreciarlo a través del análisis conjunto de los siguientes numerales:

“Artículo 3.- 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.

Artículo 6.- 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 1o. 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.”¹²

2.2.2.2 CONCEPTO DOCTRINARIO

Es necesario resaltar que muchos doctrinarios se han pronunciado en relación al concepto de menor, aún y cuando no se pasa por alto que la doctrina no es de aplicación vigente en la legislación penal, pero sí resulta ser un auxiliar en investigaciones como la presente y para lo cual se reproducen diversos conceptos.

¹¹ Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

¹² Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal

El criterio del Doctor Héctor Solís Quiroga, quien a su vez realiza la definición del menor infractor de la siguiente manera:

“1.- Formal Jurídico

*...Serán menores infractores solamente quienes, habiendo cometido hechos suficientes para su consignación, a juicio de las autoridades queden registrados como tales en las decisiones finales”.*¹³

En tanto que el Doctor Sergio García Ramírez menciona:

*“El menor, más que un criminal, más que un infractor en sentido peyorativo -en un sentido cargado de emoción y hostilidad- es concebido, y se pretendería tratarlo así, como un desajustado social, como un individuo con una personalidad desviada”.*¹⁴

Por su parte, el doctrinario José H. González del Solar realiza la siguiente connotación del menor, como aquel que en:

*“...toda etapa de la vida humana en que el insuficiente desarrollo de la personalidad, traducido en una mayor permeabilidad hacia las influencias internas y externas nocivas, lleva al legislador a defenderla mediante la presunción de incapacidad”.*¹⁵

Los maestros Héctor González Estrada y Enrique González Barrera mencionan:

“Se ha dicho que en los menores de edad el delito no desaparece sino se transforma. Entre los datos de la evolución delictiva en los menores, figura

¹³ Solís Quiroga, Héctor. *Justicia de Menores*. Ed. Porrúa México. 1990. pág. 76.

¹⁴ García Ramírez, Sergio. *El Sistema Penal Mexicano*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1993. pág. 414.

¹⁵ González del Solar, José H. *Delincuencia y Derecho de Menores*. Ed Depalma, Segunda Ed. Buenos Aires 1995. pág. 27.

*de precocidad, la comisión de infracciones siendo a edad más temprana. Nada tiene de extraño en una sociedad que alienta estas conductas a través de los medios electrónicos de comunicación, periódicos y revistas, la incorporación adelantada de los menores a los procesos sociales y paralela e inevitable a los antisociales y económicos, tampoco extraña la presencia de niños, adolescentes y jóvenes en este tipo de conductas, los cuales son la mayoría de la población y se hallan a menudo desocupados”.*¹⁶

2.2.3 TEORÍAS ACERCA DE LOS PROCESOS EVOLUTIVOS O ETAPAS DE LOS MENORES Y ADOLESCENTES.

En este rubro se abordarán, de forma general, algunas de las teorías que desde nuestro particular punto de vista son importantes para permitirnos la comprensión y explicación de las etapas por las cuales va transitando el menor y el adolescente a través de su evolución y maduración. Ello nos permitirá complementar el presente trabajo de investigación, de esta forma podemos aterrizar este conocimiento en propuestas firmes y consistentes, acerca del tratamiento en internación al que son sujetos los menores infractores.

TEORÍA PSICOLÓGICA

Recordemos que la Psicología Clínica comprende el estudio que versa acerca de la psique y sus facultades y operaciones (conciente e inconsciente), es en sí el estudio del comportamiento humano a través de motivaciones concientes o inconscientes que le envía la mente a través de impulsos nerviosos; y que, en consecuencia, hacen que el comportamiento humano esté determinado por dichos factores. Desde este punto de vista, la adolescencia es la etapa del proceso de socialización por la que todo ser humano atraviesa, en la que impera la necesidad de adaptación del sujeto con sus roles familiares, escolares, laborales y sociales,

¹⁶ González Estrada, Héctor y/otro. Op. cit. pág. 77-78.

frente a la dificultad que representen estos requerimientos psico-sociales que repercutirán en su equilibrio emocional.

En el terreno de la Psicología existen diversos criterios para dividir el crecimiento y desarrollo de los seres humanos. En relación al menor varón tenemos que éste siente una inclinación hacía imitar al padre (para el caso que le tenga) tal y como lo expone Sigmund Freud, el cual menciona:

El niño manifiesta un especial interés por su padre; quisiera ser como él y reemplazarlo en todo. Podemos, pues, decir, que hace de su padre, su ideal. Esta conducta no representa, en absoluto, una actitud pasiva o femenina con respecto al padre (o al hombre en general), sino que es estrictamente masculina y se concilia muy bien con el complejo de Edipo, a cuya preparación contribuye.¹⁷

Es así que, por los estudiosos del tema, podemos conocer que los infractores sufren perturbaciones que se originan en la infancia y, dentro de esta etapa, también pueden expresar su conducta delictiva. La perturbación es consecuencia de un sentimiento básico de inseguridad, de profunda inadecuación y desamparo, ante fuerzas muy poderosas que el individuo menor de edad, por su inmadurez, no puede controlar y que se presentan en forma de agresividad, aislamiento y desviaciones sexuales.

Cuando las tensiones de la vida intra o extrafamiliar desquician el equilibrio emocional del niño o adolescente, éstos reaccionan modificando su comportamiento cotidiano, ya sea a través de la fijación o de la oposición. La primera forma de reacción es considerada como pasiva, ya que el individuo se niega a la evolución biopsicosocial, adhiriéndose a las pautas que le dan seguridad y confort. La oposición es la reacción activa y lleva consigo la búsqueda de apoyo y

¹⁷ Freud, Sigmund. *Psicología de Masas*, Ed. Porrúa. México, 2000. pág. 18.

la expresión de rebeldía, la cual puede expresarse dentro y fuera de la familia y algunos llegan a convertirse en hechos antisociales.

Para la Psicología resulta de mayor trascendencia comprender las causas por las que el menor contravino una norma socio-jurídica, descubrir las reacciones personales, consecuencia de los factores que lo permiten y determinan y no el hecho antisocial ejecutado. Se determinará así la teoría de la intervención del Derecho Penal de autor y no de acto, siendo esta evolución una consecuencia del humanismo que se pretendió implementar en la reacción penal que el Estado tenía para con sus gobernados. Asimismo, la Ciencia Jurídica Penal ha continuado avanzando, por lo cual, las ideas que surgen siguen perfeccionándose o adecuándose.

TEORÍA BIOLÓGICA

Los factores biológicos - individuales del sujeto, como la herencia, el sexo, la edad, la naturaleza, el clima y la tierra, son factores que influyen en el interactuar de los sujetos, entre ellos los menores. *La persona que por efecto del desarrollo gradual de su organismo no ha alcanzado una madurez plena.*¹⁸

La biología se interesa por el menor como un ente natural, desde la gestación donde puede ser afectado por problemas de inmadurez, peso bajo, nacimiento prematuro, la falta o exceso de alimentos, la calidad de los mismos, los cuidados acerca de enfermedades, alcoholismo o toxicomanía de la madre, etcétera, todo lo cual puede provocar en el menor la desnutrición e inclusive la muerte.

Los estudios al respecto han señalado que a los cinco años, el niño identifica los sexos en los adultos e interpreta la relación hombre-mujer, tomando como modelo a sus padres.

¹⁸ *Boletín Mexicano de Derecho*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México. UNAM. año XIX, No. 57. pág. 869.

Entre los seis y trece años de edad, los niños acuden a la escuela básica, se desarrollan física, emocional e intelectualmente, por lo que pueden ser víctimas de malos tratos por parte del maestro o sus compañeros, de golpes, ofensas, ridiculización y denigración por parte de los mismos.

La adolescencia (*vocablo que viene de la palabra latina “adolescere”, que significa “crecer”*) se le llama así porque se trata de una época de la vida durante la cual se da el crecimiento en todos los sentidos, surgiendo aquí los cambios orgánicos. Hay factores que aceleran y otros que retardan el crecimiento del adolescente. Esta etapa se inicia con la *pubertad*, vocablo que proviene del latín “*pubis*”, que significa “*pelo*”, lo que explica la aparición del vello en el pubis en la adolescencia. Se ha observado que esta aparición no es igual en todos los adolescentes y que los factores bio-físicos de cada región, como el clima, la raza y la alimentación influyen en su desarrollo. Por ejemplo: al norte de Europa, la presencia del vello en los menores aparece muy tardíamente, los muchachos de 15 años todavía no son púberes, o habiendo iniciado ya su pubertad, su desarrollo es lento. En México, principalmente en las costas Veracruzanas, Jaliscienses o Campechanas, se ha observado que las niñas a los once años ya iniciaron su pubertad e inclusive algunas ya han sido madres, lo que nos lleva a concluir que los cambios orgánicos están condicionados por los factores climático-biológicos, sobre lo cual tenemos el comentario siguiente:

Los cambios físicos también son de origen glandular. Las glándulas del cuerpo humano son de dos clases: 1) las exócrinas que son las que poseen un conducto para vaciar su contenido al exterior, entre éstas están las glándulas sudoríparas, salivales y gástricas; 2) las endócrinas o de secreción interna, que son las que determinan la crisis puberal.

La moderna teoría criminológica entonces nos permite apreciar que los factores biológicos, si bien son importantes, no pueden determinar de manera exclusiva que

son característicos de las conductas socialmente reprochadas, sino más bien son auxiliares en las mismas.

TEORÍA PEDAGÓGICA

En este rubro se abordarán aspectos de la Pedagogía a efecto de vincular los aspectos educativos en torno a los menores infractores.

En virtud que la Pedagogía es la ciencia que estudia y trata acerca de la forma de instruir o transmitir conocimientos, es de gran importancia para el presente trabajo de investigación toda vez que dentro de esta ciencia existen muchas teorías acerca de la forma más viable para lograr dicha transmisión.

Sin embargo, nosotros nos permitimos reproducir principalmente las ideas del pedagogo Jean Piaget, el cual menciona que las etapas evolutivas del ser humano se dividen en cuatro principalmente: ¹⁹

PERÍODO	ESTADIO	EDAD
Etapa sensoriomotora	a) Estadio de los mecanismos reflejos congénitos	0-1 mes
	b) Estadio de la reacciones circulares primarias	1-4 meses
	c) Estadio de las reacciones circulares secundarias	4-8 meses
	d) Estadio de la coordinación de los esquemas de conducta previos	8-12 meses
	e) Estadio de los nuevos descubrimientos por experimentación	12-18 meses
	f) Estadio de las nuevas representaciones mentales	12-24 meses
Etapa Preoperacional	a) Estadio preconceptual	2-4 años
	b) Estadio intuitivo	4-7 años
Etapa de las operaciones concretas		7-11 años
Etapa de las operaciones formales		11 años, en adelante

¹⁹ Piaget, Jean. *Desarrollo Psicomotor del Niño*. Ed. Morata. México, 1981, pág 60.

Del anterior cuadro, se pueden apreciar las diferentes etapas por las cuales cursa el ser humano, desde su nacimiento en adelante, en relación a las etapas en donde prevalecen y asimila conocimiento del mundo.

Entre las cuestiones que más llaman la atención acerca de esta teoría es, sin duda, que el pensamiento de Piaget acerca del aprendizaje incide en la concepción constructivista del conocimiento.

Piaget señala que los objetivos pedagógicos deben, además de estar centrados en el niño, partir de las actividades del alumno para poder concretizar conocimientos de acuerdo a dichas etapas.

Los contenidos no se conciben como fines, sino como instrumentos al servicio del desarrollo evolutivo natural.

El principio básico de la metodología del autor está en la primacía del método de descubrimiento de las cosas concretando el aprendizaje o descubrimiento de la naturaleza; para él:

- El aprendizaje es un proceso constructivo interno.
- El aprendizaje depende del nivel de desarrollo del sujeto.
- El aprendizaje es un proceso de reorganización cognitiva.

En el desarrollo del aprendizaje son importantes los conflictos cognitivos o contradicciones cognitivas para que, a través del raciocinio, se llegue a conclusiones que nos permiten identificar factores que nos ayudan en nuestra realidad, de esta forma el ser humano logra concretar aprendizajes.

La interacción social favorece el aprendizaje aún y cuando en ocasiones sea contraveniente.

La experiencia física supone una toma de conciencia de la realidad que facilita la solución de problemas e impulsa el aprendizaje.

Las experiencias de aprendizaje deben estructurarse de manera que se privilegie la cooperación, la colaboración y el intercambio de puntos de vista en la búsqueda conjunta del conocimiento (aprendizaje interactivo).

De ahí tenemos que el pensamiento de Jean Piaget, en el sentido de la Pedagogía, nos remite a la concepción de la evolución a través del aprendizaje de los seres humanos, en circunstancias tales que se pueda dar dicho aprendizaje. El ser humano crece y evoluciona cuando hace suyos los conocimientos adquiridos en la experiencia y que le pueden servir en su vida cotidiana y/o social. Al auxiliarnos de esta ciencia, podemos determinar cuál es el modelo pedagógico, basado en las etapas evolutivas, que más favorece a los menores infractores cuando se encuentren internos en un centro de tratamiento y de esta forma poder introyectar conocimientos significativos propios de la etapa evolutiva y de los intereses personales de los menores, contribuyendo con esto a que el menor logre asimilar el tratamiento y, al liberarse del mismo, se cuente con mayores alternativas de evitar la reincidencia.

TEORÍA SOCIOLÓGICA

Dentro de las ciencias antes expuestas tenemos otra de igual importancia que es la Sociología, ya que ésta nos dará referencias claras acerca del comportamiento del hombre en sociedad.

La teoría sociológica del desarrollo humano es amplia, diversa y en ocasiones contradictoria.

En términos generales, podemos deducir que para la Sociología el desarrollo humano se deriva de las relaciones que tiene el ser humano para con su entorno

social desde el papel y ubicación del mismo dentro del grupo social al que pertenece.

Esta ciencia divide el desarrollo del ser humano a través de etapas productivas de papeles y actividades en sociedad. Visto de esta forma, podemos determinar etapas propias de los adolescentes que se encuentran internos en los centros de tratamiento, verificar cuál es la característica especial del momento por el que está atravesando y de esta forma auxiliar a las demás ciencias que se interrelacionan en su tratamiento, y aportar el conocimiento necesario para la introyección de valores y normas sociales, así como auxiliar a la psicología en torno a criterios del comportamiento del menor-adolescente en sociedad, su grupo, el ambiente criminógeno, la familia, entre otras cuestiones.

Otras de las corrientes dentro de los estudios sociológicos que se han realizado, mencionan y toman como base la teoría de la responsabilidad social de los delitos y es así como se menciona:

“Menores Infractores, son los niños y adolescentes que están en el Consejo de Menores, infractores pobres, rechazados por la Sociedad, no deseados, temidos, olvidados...”²⁰

El concepto en cita, denota una tendencia asociada a la propia existencia del menor infractor, como consecuencia de la carencia de factores materiales, sociales, familiares, económicos y escolares, entre otros.

Concepto que necesariamente nos conduce al estudio de tales factores para comprender la forma en que estos favorecen el surgimiento de los menores llamados infractores:

²⁰ Espinoza, María Esther. *Niños infractores: Víctimas y Culpables*, Revista Tiempo, México, 1992. pág. 4

FACTOR FAMILIAR

*“Está fuera de discusión la idea de la importancia de la familia como factor prioritario a nivel social, la cual se caracteriza por: una comunicación directa -cara a cara- entre sus miembros; interacciones relativamente exclusivas; conciencia de pertenencia al grupo; objetivos comunes y compartidos; cada familia es portadora de los valores y creencias propios de la cultura en la que está inmersa, crea códigos propios, alrededor de los cuales se organizan las relaciones interpersonales que los miembros de cada familia tienen entre sí”.*²¹

*La familia es la base y estructura fundamental de la sociedad, porque en ella se realizan los más altos valores de la convivencia humana. Es la unidad básica de desarrollo y experiencia, de realización o fracaso y también la unidad básica de la enfermedad y salud.*²²

La situación social y económica imperante en muchas ocasiones propicia que el jefe de familia abandone a ésta y la mujer exija al concubino la protección afectiva para su familia.

Los matrimonios civiles, no escapan a la desintegración y desorganización familiar, pero sí contribuyen en menor escala a la delincuencia juvenil. Cuando un matrimonio fue celebrado legalmente y los cónyuges tienen desavenencias que los llevan a decidir la disolución del vínculo matrimonial, indudablemente se afectará de manera emocional a sus descendientes, quienes se revelan contra la decisión de sus progenitores y violentan en algunas ocasiones las normas penales. Es por ello que se considera a la desintegración familiar como un factor que contribuye para que los menores se conviertan en infractores.

Entre estos factores tenemos:

²¹ Grosman, Cecilia. *Violencia en la Familia*. Ed. Universal. México, 1992. pág. 21-46.

²² Tocavén García, Roberto. *Menores infractores*. Ed. Porrúa, 2ª ed. México, 1994. pág. 31.

FACTOR ECONÓMICO

Según estadísticas del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, tenemos que más de la mitad de la población del Distrito Federal se encuentra integrada por trabajadores, cuyas percepciones no van más allá de dos salarios mínimos, ingresos que a todas luces son insuficientes para:

Artículo 123 fracción VI párrafo segundo.- Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijaran considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.²³

Circunstancia que trae, como consecuencia inmediata, que la mayoría de las familias mexicanas sólo cubran las necesidades más apremiantes, como lo es la comida, y en algunos casos, ni siquiera eso, de tal manera que si los integrantes de una familia, no tienen una alimentación sana y apropiada, es imposible que con esos medios exista un verdadero hogar.

Para el caso de menores infractores, podemos apreciar que existe una concordancia entre el nivel socioeconómico y los ilícitos de naturaleza patrimonial que cometen, siendo una de las principales causas del robo -como factor social- la drogadicción, pues los menores, al no contar con un empleo fijo o bien remunerado y al ser adictos a alguna sustancia tóxica (inhalantes, marihuana, cocaína, etc.) es por lo que, necesitan hacer del robo un medio idóneo para conseguir la droga que consumen, lo cual nos permite dimensionar y buscar alternativas de solución a la conflictiva del ilícito que con más frecuencia se comete dentro del Distrito Federal, y no sólo por menores, sino también por adultos, por lo cual se piensa necesario una prevención acerca de conductas de farmacodependencia.

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

FACTOR ESCOLAR

Entre el medio familiar, el factor económico, y la escuela o educación, existe una profunda relación, pues estos son los medios en los cuales se desarrolla la vida del niño o adolescente. Incluso, para un menor y su familia, es más importante comer y después educarse. Pero si además de la falta de alimentos para subsistir, agregamos que los padres no ejercen debidamente su función, en virtud de que la mayor parte de su tiempo lo invierten en laborar para así cubrir el papel de proveedores económicos, descuidando la formación educativa de sus hijos, quienes la mayor parte de su tiempo están solos, la situación se complica y todavía más si a ello le agregamos que, cuando dentro de la familia, el padre o inclusive la madre, son afectos a ingerir bebidas alcohólicas, de tal suerte que ahora el ingreso familiar no sólo será destinado a la comida, sino que también a la adquisición de bebidas embriagantes; ante tal circunstancia los padres difícilmente se ocuparán del aspecto educativo. Ante ello los menores, cuando se encuentran en edad para poder decidir por sí mismos, salen de ese medio hostil y buscan uno nuevo, que no es precisamente la escuela, ya que ésta no puede proporcionarles lo que desean, desencadenando con lo antes mencionado, la deserción escolar.

Si la miseria y las pésimas condiciones del hogar rechazan al niño, éste, al ser repelido, no va a parar a la escuela.²⁴

El menor se siente pues, incomprendido por los adultos que critican su vestimenta, su cabello, su tipo, la música que les agrada, sus amigos, etcétera. Sólo que en esta etapa defienden su persona, pensamiento e ideales, aunque no estén plenamente definidos, y ello es el origen de muchos conflictos sociales.

Además de lo anterior, la escuela de los hijos constituye una carga adicional para los padres, por los gastos que generan los libros, útiles escolares, uniformes, etcétera, por tanto va surgiendo así, un distanciamiento entre la escuela y la familia,

²⁴ Ceniceros, José Ángel y/otro. Op. cit. pág. 547.

lo cual incide en mayor tiempo libre para el menor, con la consecuencia de ocio, vagancia, pandillerismo y, en última instancia, la delincuencia juvenil.

Por su parte, algunos menores con las características antes enunciadas prefieren trabajar y lo hacen en actividades subcalificadas, que les permite obtener ingresos. Ello incide en la deserción escolar, pues la educación para ellos y para su familia resulta una carga innecesaria, necesitándose más su aportación en la economía de su hogar. Se hacen cargo de sus gastos personales, cubriendo con sus pobres ingresos sus necesidades básicas. No logran la satisfacción de su precaria subsistencia, iniciándose así en actividades delictivas como lo son robos en los talleres, oficinas o lugares en que prestan sus servicios.

Con base en lo anterior, podemos considerar que los factores familiar, económico, social y escolar, son en muchos casos determinantes que propician que el menor abandone la escuela para satisfacer sus necesidades primarias, circunstancia que se agrava cuando su núcleo familiar se encuentra desintegrado y no cuenta con el ejemplo positivo de conductas productivas, es decir, no existe persona alguna que lo oriente y contenga debidamente. Por estas causas, la mayor parte de los menores en que privan dichos factores, se involucran en ilícitos penales y generalmente son los que carecen de educación escolar, o es deficiente en estos aspectos, ya sea por deserción o poco compromiso con la misma.

2.3.- CONCEPTO Y CLASES DE INFRACCIONES

Los 'hechos' jurídicos se distinguen de los 'actos' jurídicos, en que los primeros son acontecimientos naturales o del hombre que provocan consecuencias jurídicas sin que exista el ánimo de producirlas; en tanto que en los segundos sí existe el propósito de provocar consecuencias de derecho

El acto administrativo se puede calificar como toda actividad o función administrativa, pero puesto que ésta se realiza mediante actos jurídicos

unilaterales, contratos, operaciones materiales, reglamentos y otras disposiciones de índole general, la delimitación conceptual se complica.²⁵

Dentro de las características de acto administrativo podemos mencionar que contiene las siguientes características generales:

- Es un acto jurídico.
- Es de derecho público.
- Lo emite la administración pública, o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa.
- Persigue, de manera directa e indirecta, mediata o inmediata, el interés público.

Lo anterior nos remite a la idea de que, por acto administrativo, se toma en consideración la serie de actividades propias de los órganos de la administración pública en ejercicio de sus facultades y que tienen consecuencias jurídicas.

Siendo de esta forma una declaración unilateral de los órganos de la administración pública.

La misma cuenta con un sujeto (órgano administrativo) que es el externante de la manifestación de la voluntad, recayendo sobre un objeto, con una forma, un motivo, una finalidad y por último, un mérito.

2.3.1 CONCEPTO DE INFRACCIÓN

El concepto genérico de infracción es “falta”, pero lo anterior no nos reporta ninguna idea precisa de lo que estamos investigando, pues puede confundirse con el

²⁵ Martínez Morales, Rafael I. Op cit., pág. 232.

concepto civilista de incumplimiento involuntario o no intencional de las obligaciones entre particulares.

Por lo cual tenemos que, infracción es una palabra derivada del latín “*infractio*” la cual nos remite a la idea de: “*Transgresión, quebrantamiento de una ley, pacto o tratado; o bien de una norma lógica, moral o doctrinal*”.²⁶

La infracción es la contravención a normas de carácter administrativo derivada de una acción u omisión. Existen infracciones administrativas que a su vez se consideran delitos, entre ellas el contrabando, la tenencia ilegal de bienes, la defraudación fiscal, etcétera.

La infracción tipificada en la norma penal, es una violación a las disposiciones contenidas en el Código Penal o cualquier disposición con ese carácter, lo cual significa que, al violentar una disposición penal, se está hablando de un delito, las cuales son reprochables, con independencia de ser o no punitivas.

El Derecho Penal tiene como finalidad lograr la pacífica y respetuosa convivencia entre los ciudadanos.

La infracción administrativa, sin embargo, se dice que es “*El acto u omisión que definen las leyes administrativas y que no son consideradas como delitos por la legislación penal por considerarlos faltas que ameritan sanciones menores*”.²⁷

El Derecho Administrativo, por su parte, tiene como finalidad: proveer de servicios públicos, mantener el orden público, distribuir el gasto público, regular la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, por lo cual la infracción administrativa no va más allá de la relación entre el ciudadano y las autoridades administrativas.

²⁶ Palomar de Miguel, Juan. *Diccionario para juristas*, Porrúa, México, 1981, pág.978

²⁷ Maltes, Heinz. *Problemas de Derecho Penal Administrativo*, Trad. por José María Rodríguez Devesa. Ed. Revista de Derecho Privado, 1979, pág 136.

2.3.2 DIFERENCIA ENTRE DELITO E INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA

La infracción es sancionada generalmente por una autoridad administrativa subordinada, mientras que el delito lo sanciona el poder judicial a través de Tribunales independientes.

El acto u omisión que da lugar a la infracción, viola disposiciones de carácter administrativo (v. gr. leyes, reglamentos, circulares, etcétera). El delito vulnera normas de derecho penal, que protegen la vida, la salud, el patrimonio, el honor, etcétera.

La infracción puede ser atribuida a personas físicas y a personas morales; el delito únicamente puede ser llevado a cabo por individuos.

La sanción aplicable a las infracciones se traduce en multas, mientras que el delito priva de la libertad.

En lo que a la doctrina respecta, podemos mencionar que entre delito e infracción no existe una coyuntura, pero sí una especialización, con lo cual deseamos dejar en claro que la infracción es lo genérico y el delito es lo específico.

La infracción, como ya se dijo, es toda violación a una disposición, en tanto que el delito es también una violación pero a una disposición contenida en una legislación con carácter punitivo.

La infracción puede ser en cualquier ámbito de la vida pública y/o privada, tal como romper un pacto entre amigos o compañeros, faltar a una disposición moral, ética, etc.

El delito, sin embargo, versa acerca de la contravención de disposiciones de la convivencia social, por ejemplo la prohibición de robar o matar.

2.3.3 DIFERENCIA ENTRE PENA Y SANCIÓN

Una vez analizado lo que es un delito y una infracción, procedemos a dar las diferencias entre lo que es una pena y una sanción, ya que estos conceptos son claves para la comprensión del presente trabajo de investigación.

Tenemos que pena significa la concreción de la punibilidad, su contenido concreto y refleja todo el sentido y alcance del Derecho Penal.

La pena surge paralelamente con el Estado, primeramente y, en atención a que la pena es una forma de sanción, entenderemos las diversas formas de sanciones que el Derecho ha tenido a lo largo de la evolución de las ideas penales, consideraremos entonces que, en la venganza privada, la aplicación de una pena respondía al principio del “ojo por ojo y diente por diente”, atribuido a la Ley del Talión.

De igual manera, con las diversas modalidades que fueron surgiendo, como lo es que una venganza podría ser comparada, de igual manera, en la venganza divina, se castigaba en nombre de Dios; en la venganza pública se castigaba en el nombre del Estado y, fundándose en el contrato social, en el Derecho moderno, la pena (como forma de sanción), se tiene considerada como elemento de la norma jurídica, toda hipótesis debe contener su elemento coactivo, de lo contrario, en Derecho Penal estaríamos ante la presencia de una ausencia de punibilidad; y sin embargo, existe la opinión de que la pena no es elemento de la norma jurídica, sino su estricta consecuencia.

Por cuanto hace a la sanción, tenemos que es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción a un ordenamiento jurídico administrativo. Predomina, sin embargo, la idea de castigo o de pena que se impone al infractor, prevalece el poder punitivo de la administración en favor del

poder ejemplificador o meramente correctivo. Es la potestad sancionadora de la administración, misma que tiene su fundamento en el artículo 21 Constitucional, que a la letra dice: “... *Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas...*”.

Ahora bien, en relación al concepto de sanción (tenemos que es una pena que se establece en un delito), es una disposición punitiva para cualquier tipo de contravención a lo acordado socialmente.

Sanción es un término genérico, y pena es uno específico, ya que la sanción se puede dar en cualquier tipo de evento o disposición y la pena es exclusiva del derecho penal.

CAPITULO TERCERO.

III. EL PROCESO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO EN EL CONSEJO DE MENORES.

En este capítulo se procede al análisis del procedimiento que se les instruye a los menores, dentro de los ámbitos de competencia jurisdiccional de las autoridades, para conocer la conducta infractora de éstos, al transgredir las normas penales; para su mejor desarrollo y comprensión se dividió las etapas de acuerdo con la Teoría General del Proceso, ya que de esta forma podremos analizar a conciencia cada una de las etapas por las que tiene que atravesar un menor, cuando tiene la calidad de probable infractor (Resolución Inicial), hasta que se comprueba plenamente su responsabilidad (Resolución Definitiva), así como los recursos que proceden, para lo cual haremos un pequeño estudio de la etapa previa de investigación. Siendo necesario citar lo que entendemos por procedimiento y proceso para una mayor comprensión del tema.

3.1 EL PROCEDIMIENTO Y EL PROCESO.

Para Alcalá Zamora: *“El procedimiento se compone de la serie de actuaciones o diligencias sustanciadas o tramitadas según el orden y la forma prescritos en cada caso por el legislador y relacionadas o ligadas entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo.”*¹

El proceso para Ovalle Favela: *“Es la suma de actos por medio de los cuales se constituye, desarrolla y termina la relación Jurídica. El proceso tiene como*

¹Alcala- Zamora y Castillo Niceto. *Cuestiones de terminología procesal*. México, UNAM, 1972, pág. 137

finalidad dar solución al litigio planteado por las partes, a través de la sentencia que debe dictar el juzgador.”²

De las anteriores definiciones podemos concluir que el proceso se define como el conjunto de actos mediante los cuales se constituye, desarrolla y termina la relación jurídica que se establece entre el juzgador, las partes y las demás personas que en ella intervienen; y que tiene como finalidad dar solución al litigio planteado por las partes, a través de una decisión del juzgador basada en los hechos afirmados y probados y en el derecho aplicable. En cambio, el procedimiento es el curso o movimiento que la ley establece en la regulación de su marcha, a través de cada una de las etapas específicas dirigida a obtener su resultado, adecuándola a la naturaleza e importancia de la causa.

3.1.1. LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN A CARGO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN Y TRATAMIENTO DE MENORES.

Antes de iniciar el estudio del presente apartado, es necesario remontarnos a las actuaciones realizadas con anterioridad, como medio introductorio a la investigación que realiza el Ministerio Público y la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, así tenemos que el primer acto procesal al cual se enfrenta un menor es la detención, para llevar a cabo ésta se encuentran cuatro supuestos:

“Flagrancia: En el momento mismo en el que se esta cometiendo el ilícito, cualquier persona puede realizar la detención, misma que está obligada a ponerla a disposición inmediata de cualquier autoridad, la cual a su vez la remitirá al Agente del Ministerio Público más cercano, a fin de que practique las

² Ovalle Favela, José. *Teoría General del Proceso*. Ed. Oxford University Press Harla, México, 1994. pág. 180-192.

diligencias básicas necesarias. De este aspecto tenemos los dos siguientes casos en donde se aplican las mismas reglas de la flagrancia y que a saber son:

Cuasiflagrancia: Cuando el inculpado es detenido tras una persecución material e inmediata después de acontecidos los hechos delictivos en los cuales participó como sujeto activo; y

Flagrancia equiparada: El inculpado es señalado como responsable por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiera participado con él en la comisión del delito, o se encuentren en su poder el objeto, instrumento o producto del delito, o bien aparezcan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito; siempre y cuando se trate de delito grave, así calificado por la ley, no haya transcurrido un plazo de cuarenta y ocho horas desde el momento de la comisión de los hechos delictivos, se haya iniciado averiguación previa respectiva y no se hubiera interrumpido la persecución del delito.

En caso urgente: Para esta detención la realizará cualquier miembro de una corporación policial, el agente del Ministerio Público, en caso de la policía judicial la realizará por sí o por mandato ministerial o judicial.”³

Una vez detenido el menor, es puesto a disposición de la autoridad del Ministerio Público, la cual da inicio a **la averiguación previa**, la cual concebimos como el conjunto de actos procedimentales que el agente del Ministerio Público realiza con la finalidad de que, de manera probable, verifique que los hechos de los que tiene conocimiento efectivamente se encuentren tipificados en alguna de las normas penales, estando obligado a determinar, a su vez, la imputación a un probable responsable, siendo estos dos requisitos *sine qua non* para su actuación legal. En

³ Artículo 16 párrafo cuarto y quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917; 193 del Código Federal de Procedimientos Penales de 1933; 266 y 267 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1931.

caso de que no acredite uno de estos dos supuestos y para el caso de contar con un detenido, deberá dejarlo en libertad inmediatamente con las reservas de ley.⁴

Esta etapa de investigación y persecución de las conductas antisociales tendrá una duración de cuarenta y ocho horas, desde el momento en que se dicta el acuerdo de inicio de la averiguación previa, siempre y cuando este inicio se de con detenido.

Debido a la secuencia normativa impuesta por el legislador a los Agentes del Ministerio Público, los menores a los que se les atribuya la comisión de una infracción tipificada en las leyes penales, refiriéndonos en general a que cuando dicho servidor público tenga conocimiento de determinados hechos delictivos en los que aparezca como probable infractor un menor de edad, y una vez practicadas por dicha autoridad las diligencias necesarias para la integración de dicha indagatoria, se declarará incompetente para seguir conociendo de los hechos y remitirá las actuaciones a la **Dirección de Comisionados, dependiente de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores**, incompetencia que se decreta a través de la Dirección General de Asuntos del Menor e Incapaz, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tanto los asuntos del fuero común como los del fuero federal, ya que las indagatorias que integra la Procuraduría General de la República, una vez que se decreta la minoría de edad del inculcado, lo turna a la Dirección indicada, por “acuerdo que existe entre dichas procuradurías” (artículo 46 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal).

Antes de continuar, tenemos que, para el caso de que exista duda en cuanto a la mayoría o minoridad de edad de un sujeto, se debe de atender al contenido del artículo 122 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal, que a la letra reza:

⁴ Artículos 168 y 180 del Código Federal de Procedimiento Penales de 1933, y 122 y 124 de la legislación procesal penal del Distrito Federal de 1931.

“Para los efectos de esta Ley, la edad del sujeto se comprobará con el acta respectiva expedida por las oficinas del Registro Civil, de conformidad con lo previsto por el Código Civil correspondiente. De no ser esto posible, se acreditará por medio de dictamen médico rendido por los peritos que para tal efecto designe el Consejo. En caso de duda, se presumirá la minoría de edad.”

Como se observa, se crea la figura jurídica del comisionado, la cual se encuentra contemplada en el artículo 35 fracción II de la Ley de la Materia, siendo éste el que actúa como representante social, conteniéndose en los incisos siguientes de dicho numeral, las facultades que tiene de investigar las infracciones cometidas por los menores que le sean turnadas por el Ministerio Público, practicar las diligencias de carácter complementario que procedan y tengan por objeto la comprobación de los elementos constitutivos de las infracciones, así como las tendentes a la comprobación de la participación en los hechos por parte de los menores, resaltando además de tales facultades en la etapa de investigación, la de poner a disposición de los consejeros a los menores cuando de las investigaciones practicadas se desprenda su participación en la comisión de la infracción atribuida y tipificada como delito en las leyes penales.

Finalmente, deberá de resolver la situación jurídica del menor antes del vencimiento de las cuarenta y ocho horas, iniciadas desde el momento que se mencionó con anterioridad, que es el acuerdo de inicio de Averiguación Previa con detenido; una vez hecho esto, ejerce acción penal mediante el pliego de puesta a disposición.

3.1.2 ETAPA DE PREINSTRUCCIÓN.

Esta etapa va desde el momento en que el Área de Comisionados de Investigación ingresa la Averiguación Previa y el pliego de puesta a disposición -siendo éste el documento base de la acción- al Área de Oficialía de Partes común del Consejo de Menores, quedando en ese momento a disposición del Consejero Unitario en turno (cuando se trata de indagatoria con detenido, y cuando se trata de indagatoria sin

detenido, ésta será puesta a disposición de un Consejero Unitario a criterio discrecional del encargado de dicha Área).

Cuando envían la Averiguación Previa ante el Consejo de Menores, la misma deberá contener lo investigado por el Agente del Ministerio Público, y por el Área de Comisionados de Investigación y el Pliego de Puesta a Disposición, el cual contiene:

- El nombre del o los menores,
- el nombre del denunciante,
- la infracción o infracciones de las cuales se le(s) acusa,
- un apartado de previsión,
- un apartado de sanción, y
- un segmento fáctico de hechos.

Una vez que se recibe el acta en la Consejería Unitaria, se radica el asunto, se determina la legislación a aplicar, local o federal, según el caso concreto, y se califica de legal la detención del menor, acto seguido, se procede a tomarle su **declaración inicial**.

El consejero unitario cuenta con un período de 24 horas para tomarle su declaración inicial, comprendido desde el momento en que es recibido por oficialía de partes común, al momento de tomarle su comparecencia inicial.

La declaración inicial, esta diligencia se inicia asentando el lugar, el día, mes, año y hora en que se actúa, a continuación se dará por presentes a los titulares que actúan en esa diligencia y que son el consejero y el secretario de acuerdos; y lo primero que se le debe de hacerse valer al menor son sus garantías consagradas en el Artículo 20 apartado "A" de la Constitución Política Federal y que en términos generales también se contemplan en el numeral 36 de la Ley Para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Además, se le hará saber si puede o no gozar del beneficio de la libertad caucional en caso de quedar sujeto a procedimiento. A continuación, se le harán preguntas de estadística como son: nombre completo, edad, fecha y lugar de nacimiento, ocupación, grado de estudios, y en caso de que exista la presunción de que pertenece a un grupo étnico se le preguntará la denominación de éste.

Posteriormente, se le hará saber el derecho que tiene para rendir en este momento procesal su declaración o si es su deseo reservarse este derecho hasta hacerlo con posterioridad, correspondiente a la audiencia de desahogo de pruebas.

En esta etapa se cuenta con un derecho de defensa y el cual consiste en la **ampliación del término** con la finalidad de aportar mayores elementos de prueba al juzgador, el cual es de 48 horas, para el dictado de la Resolución Inicial, el cual, de ampliarse, se hará por otras 48 horas. Los requisitos que deben cubrirse para otorgar la ampliación son: que se haga en este momento procesal y que se ofrezca algún medio de prueba que no obre en actuaciones y que, además, contribuya a buscar la verdad de los hechos.

En caso de que no sea solicitada la ampliación del término Constitucional, se tiene el término de 48 horas, contadas a partir del momento en que se recibe la puesta a disposición por las oficinas de Oficialía de Partes Común, para decretar la resolución inicial.

3.1.3 LA RESOLUCIÓN INICIAL.

Es el documento legal por medio del cual el Consejero Unitario del conocimiento determina la situación jurídica del menor de manera, como su nombre lo indica, inicial, es en sí la determinación lógica jurídica del análisis de los medios probatorios consignados en la averiguación Previa, por parte del Agente del Ministerio Público, así como el pliego de puesta a disposición por parte del Área de

Comisionados de Investigación; en este documento se verificará la exactitud de las aseveraciones consignadas, la aplicabilidad correcta de los numerales invocados al caso concreto, tanto en su hipótesis de previsión como de sanción, la misma deberá de estar firmada por el Consejero, con apoyo legal y dando fe de la misma, de su Secretario de Acuerdos.

Los requisitos que deberá llevar toda Resolución Inicial, se encuentran contemplados en el numeral 50 de la Ley de la Materia, siendo los siguientes:

- I.- Lugar, fecha y hora en que se emita;
- II.- Los elementos que, en su caso, integren la infracción que corresponda al ilícito tipificado en las leyes penales;
- III.- Los elementos que determinen o no la presunta participación del menor en la comisión de la infracción;
- IV.- El tiempo, lugar y circunstancias de los hechos;
- V.- Los fundamentos legales, así como las razones y las causas por las cuales se considere que quedó o no acreditada la infracción o infracciones y la probable participación del menor en su comisión;
- VI.- La sujeción del menor al procedimiento y a la práctica del diagnóstico correspondiente o, en su caso, la declaración de que no ha lugar a la sujeción del mismo al procedimiento, con las reservas de ley;
- VII.- Las determinaciones de carácter administrativo que procedan; y
- VIII.- El nombre y la firma del Consejero Unitario que la emita y del Secretario de Acuerdos, quien dará fe.

Desprendiéndose de lo anterior, que el consejero unitario deberá de satisfacer los elementos que exige la infracción descrita en el tipo penal y de igual forma fundamentará y motivará la probable responsabilidad del menor, acreditando las circunstancias de tiempo, modo, lugar y ocasión, para ordenar las posibles determinaciones, las cuales pueden ser:

- **Libertad Absoluta:** cuando otorgan el perdón y la ley prevé esta alternativa.
- **Libertad con las Reservas de Ley (No Sujeción a Procedimiento):** Que consiste en que, una vez realizado el análisis de los elementos probatorios y al no haber comprobado el cuerpo del delito que describe a la infracción o la probable responsabilidad social del menor, se ordenará su inmediata libertad, pero con las reservas de ley, para que en caso de que la Representación Social perfeccione la acusación o la indagatoria, pueda ser citado de nueva cuenta e incoarle el procedimiento respectivo.
- **La Sujeción a Procedimiento en Externación:** Una vez que se ha analizado el cuerpo de la infracción que se le atribuye y la probable responsabilidad social del menor y han quedado acreditadas de manera probable ambas condiciones, pero el ilícito no cuenta con pena privativa de libertad o se prevé una menor a tres años, o en su defecto impone una multa; o cuando se hayan cubierto los requisitos para gozar de este beneficio ante el Ministerio Público, ante el Área de Comisionados o durante el trámite antes de la determinación inicial, en este caso el Consejo deberá de ordenar la sujeción a procedimiento en externación con los apercibimientos de ley, quedando en libertad bajo la custodia de sus representantes legales.
- **La Sujeción a Procedimiento en Internación con Derecho a la Externación:** Cuando se determina esta modalidad del procedimiento es cuando, una vez que se ha analizado el cuerpo de la infracción que se le atribuye y la probable responsabilidad social del menor y han quedado acreditadas de manera probable ambas condiciones, así como que el ilícito no se encuentre considerado como grave por la ley adjetiva penal, se ordena esta modalidad del procedimiento.
- **La Sujeción a Procedimiento en Internación sin Derecho a la Externación:** Esta modalidad del procedimiento se da una vez que se ha analizado el cuerpo de la infracción que se le atribuye y la probable responsabilidad social del menor y han quedado acreditadas de manera probable ambas condiciones, pero el ilícito que se le imputa está considerado como grave por nuestra legislación, por lo cual no puede gozar

de este beneficio, debiendo quedar interno durante toda la secuela procedimental.

En cuanto al beneficio de la externación, éste puede ser de dos formas: con caución o sin caución, y para lo cual se cuenta con el acuerdo emitido por los integrantes de la Honorable Sala Superior del Consejo de Menores, en Noviembre-Diciembre del año de 1999 mil novecientos noventa y nueve; en donde se establecen los requisitos para el goce de la libertad caucional.

Es en esta etapa es en donde el Consejero Instructor ordena le sean tomadas a los menores probables infractores las huellas dactilares, a la Dirección Técnica, Subdirección de Servicios Periciales, Departamento de Laboratorios y Estudios Especiales, para efecto de que se recabe la ficha dactiloscópica, la media filiación y el número de ingresos a la institución, así como se le asigne un número de expediente, constituyendo éste un trámite administrativo, mas no crea antecedentes penales. Para el mayor entendimiento de lo expresado, se cita el siguiente criterio jurisprudencial que a la letra señala:

MENORES DE EDAD. NO CONSTITUYEN ANTECEDENTES PENALES LAS INFRACCIONES QUE COMETAN LOS. *No debe considerarse como antecedente penal la conducta o conductas antisociales de los menores infractores, aun cuando éstas hayan sido motivo de tratamiento por el organismo especializado, ya que es de explorado derecho que la conducta cometida por estos infractores no queda comprendida en la esfera jurídica del derecho penal, pues debe entenderse que, a pesar de que cometan infracciones típicamente penales, no implica que su responsabilidad sea de esa índole.- TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.- Amparo directo 503/92. Alejandro Huerta Vázquez. 16 de junio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos de Gortari Jiménez. Secretario: Víctor Manuel Estrada Jungo.- Octava Época.- Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.- Fuente: Semanario Judicial de la Federación.- Tomo: XII, Agosto de 1993.- Página: 481.*

3.1.4 LA INSTRUCCIÓN.

Una vez que se dicta la Resolución Inicial, se da por iniciada la instrucción, es decir, es el acto procesal mediante el cual se da inicio al desarrollo del juicio, al realizarse en esta etapa todas las diligencias o actividades por parte del Consejo de Menores, en específico del Consejo Unitario, siendo éste quien instruye el procedimiento de determinado menor, en donde también actúan las partes (Defensor y Comisionado).

La instrucción consta de varias etapas:

- Ofrecimiento de pruebas (Defensor y Comisionado)
- Desahogo de las pruebas (Audiencia de Ley)
- Escrito de Alegatos (Conclusiones)
- Práctica y envío de los estudios bio-psico-sociales (médico-pedagógico-trabajo social-psicológico) practicado al menor con apoyo, si lo hay, de los padres o tutores.
- Envío a Comité Técnico Interdisciplinario, emisión de su opinión técnica y recepción por parte del Consejero Unitario.
- Cierre de Instrucción o de la etapa en donde el Consejero reúne los elementos de prueba que le hagan falta o que sean solicitados.

A partir de que se decreta la Resolución Inicial, las partes -el Comisionado de Menores y la Defensa- tienen un término de cinco días hábiles desde el momento en que surta efecto la notificación, para realizar su **escrito de ofrecimiento de pruebas** (artículo 52 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal).

En materia de menores, el correr de los días para que fenezcan los plazos y para que surtan efecto las notificaciones se encuentran establecidos en el artículo 40 de la ley de la Materia, del que se desprende que los plazos serán fatales y empezarán a correr al día siguiente en que se haga la notificación de la resolución que corresponda; considerándose días hábiles todos los del año, con excepción de los

sábados y los domingos y los que señale el calendario oficial -los días inhábiles no se incluirán a no ser que se trate de resolver sobre la situación jurídica inicial del menor, en cuyo caso se computarán por horas, y se contarán de momento a momento-.

Pero no debemos pasar por alto que el propio juzgador, en el caso específico el Consejero Instructor, además de verificar la legalidad del desenvolvimiento de las actuaciones procesales, tiene la facultad de solicitar pruebas, lo que se conoce como 'pruebas para mejor proveer'.

Son admisibles como medios de prueba: *"...todo aquello que se ofrezca como tal, siempre que puedan ser conducentes al esclarecimiento de los hechos y de la verdad histórica y no sean contrarias a derecho..."*.⁵

El artículo 50 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal, establece: ***"...todos los medios de prueba, salvo los prohibidos por el Código Federal de Procedimientos Penales; por lo que para conocer la verdad sobre los hechos, podrán aquéllos valerse de cualquier elemento o documento que tenga relación con los mismos..."***.

Las pruebas serán previamente calificadas y, en su oportunidad, admitidas o desechadas por el órgano instructor; en el caso de su admisión, será fijada la fecha para su desahogo, día en que se llevará a cabo la celebración de la **Audiencia de ley**, con las formalidades previstas en el artículo 41 de la Ley de la Materia.

La audiencia tiene su fundamento en el artículo 53 de la Ley de Menores que a la letra reza:

⁵ Garduño Garmendia, Jorge. *El Procedimiento Penal en materia de Justicia de Menores*. Ed. Porrúa, México, 2000, pág. 29.

“La audiencia de pruebas y alegatos tendrá verificativo dentro de los diez días hábiles, contados a partir de la fecha en que haya concluido el plazo para el ofrecimiento de pruebas.

Esta audiencia se desarrollará sin interrupción en un sólo día, salvo cuando sea necesario suspenderla para concluir el desahogo de las pruebas o por otras causas que lo ameriten a juicio del instructor. En este caso, se citará para continuarla al siguiente día hábil.”

En el momento en que ya no existe alguna prueba por desahogar, ni careo por celebrar, se pone a la vista de las partes el expediente para que formulen sus **alegatos** respectivos, especificando el término que le corresponde a cada una de las partes para su presentación, el cual es fijado a criterio discrecional del consejero unitario, pero este tema se retomará más adelante.

Los **Estudios Bio-psico-sociales** deberán de practicársele al menor sujeto a procedimiento durante la secuela procedimental.

Para tal efecto, los centros de diagnóstico que dependen de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, y a través de la Subdirección Técnica, los cuales cuentan con un cuerpo de especialistas en dichas materias, evaluarán, entrevistarán y remitirán su diagnóstico al Consejero instructor.

El diagnóstico es el resultado de las investigaciones técnicas interdisciplinarias que permitan conocer la estructura biopsicosocial del menor.

Se le practica el diagnóstico al menor con la finalidad de: *“...conocer la etiología de la conducta infractora y dictaminar, con fundamento en el resultado de los estudios e investigaciones interdisciplinarios que lleven al conocimiento de la estructura biopsicosocial del menor, cuáles deberán ser las medidas conducentes a la aplicación social del menor”*, tal y como lo establece el artículo 90 de la Ley para el

Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal.

La Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, a través de la Subdirección Técnica, cuentan con quince días hábiles, contados a partir de que el consejero unitario ordene la práctica de dichos estudios, para enviar al consejero el resultado de los mismos. (Artículo 94 de la ley de menores)

“Los estudios biopsicosociales constan de cuatro partes que, a saber, son:”⁶

El estudio de **Trabajo Social**: en donde se analiza la estructura familiar y en los que se asentarán: el tipo de familia de que se trata, el nivel económico, cultural y de instrucción que tiene, el desenvolvimiento a través de roles de cada uno de los integrantes, el dominio o ejecución de autoridad, los lazos afectivos.

En cuanto al menor, nos dará un panorama de cómo se inserta en el medio familiar y social, con qué tipo de amistades se junta, si éstas consumen algún tipo de droga o enervante o no, si tiene actividad lícita, cómo es el medio social en el que se desenvuelve, en qué ocupa su tiempo libre, se verificará la zona en la que se desenvuelve: si es criminógena, qué tipo de conductas antisociales son las que mayormente se cometen en la entidad.

En el **estudio Médico**: se describirá al menor en el momento de abordarlo, es decir si en ese momento presenta alguna alteración a nivel orgánico, si cuenta con antecedentes patológicos, alergias, adicciones, entre otras cosas.

El **estudio de Psicología**: valorará la actitud del menor ante la entrevista, el estado en el que se presenta, elementos significativos del área familiar, la dinámica familiar, las características de la personalidad del menor en el cual nos indicará qué

⁶ Artículo 92 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal.

tipo de problemática presenta, el tipo de personalidad, el posible proceso de adaptación, en donde se mencionarán posibles alternativas funcionales que se pueden emplear para mejorar la personalidad del menor en cuanto a sí mismo, a nivel familiar y a nivel social.

El **estudio Pedagógico**: se analizará en éste la trayectoria escolar que ha llevado, coeficiente intelectual, los antecedentes laborales, si es que el menor se ha incorporado en este ámbito, se verificará si presenta anomalías en el lenguaje; se describirá su lectura y escritura, su competencia matemática, se dará una conclusión diagnóstica y se expondrán las que, a su criterio, son estrategias de intervención en esta área.

Una vez que se envía el resultado de los estudios al Consejero Instructor, éste a su vez los remite al **Comité Técnico Interdisciplinario** con el que cuenta el Consejo de Menores, el cual se encuentra integrado por un médico, un pedagogo, un licenciado en trabajo social, un psicólogo, y un criminólogo, preferentemente licenciado en derecho; asimismo, contará con el personal técnico y administrativo que se requiera.

El Comité Técnico Interdisciplinario, una vez recibido los estudios biopsicosociales y el expediente íntegro de la causa y de acuerdo a sus facultades, **emitirá un Dictamen Técnico** que es una sugerencia sobre la medida a aplicar a un menor infractor.

El **Dictamen Técnico del Comité Técnico Interdisciplinario**: tiene su fundamento legal en el numeral 8° de la multicitada ley, el cual tendrá por objeto analizar los estudios biopsicosociales que le fueron practicados al menor y, de acuerdo a sus facultades, emitirá una sugerencia que deberá tomarse en cuenta al momento de individualizar la medida o medidas que a su criterio procedan.

El Comité Técnico Interdisciplinario siempre sugerirá una medida, las cuales pueden ser: medida de orientación, medida de protección o tratamiento en cualquiera de sus dos modalidades: internación o externación.

Esta sugerencia es muy importante, porque el Consejero Unitario, al momento de resolver en definitiva, tomará en cuenta dicha sugerencia pero no es obligatoria, al ser una facultad que otorga el artículo 88 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal, ya que el juzgador es el único que, por ley, podrá determinar la medida que deberá de aplicarse a un menor.

Para poder emitir una sugerencia, se deberá de analizar las siguientes consideraciones:

- la naturaleza y gravedad de la infracción que se le imputa de manera probable,
- las circunstancias de tiempo, lugar, modo y ocasión en que se cometió;
- el grado de participación del menor,
- los posibles ingresos y causas de los mismos;
- los motivos que impulsaron su conducta y las condiciones especiales en que se encontraba en el momento de la realización de los hechos, así como los vínculos de relación con la persona ofendida,
- características personales, entre las que destaca la disposición acerca de la procedencia étnica de un menor, ya que de pertenecer a un grupo étnico, esta circunstancia deberá de ser tomada en consideración para verificar si los usos y costumbres que se dan entre la comunidad no influyeron en su conducta.

Los Alegatos son los razonamientos lógico-jurídicos que, conforme a las consideraciones de hecho y de derecho, realizan tanto el Defensor del menor como el Comisionado adscrito, respecto de la acusación por la cual se le instruyó el procedimiento al menor.

Es una exposición valorativa de todos y cada uno de los elementos contenidos en las actuaciones, con intención de crear convicción.

El Comisionado formulará alegatos en donde perfeccionara la acusación, ya que en caso de que el Comisionado no los formulara en ese sentido, el Consejero instructor dará vista al Director del Área de Comisionados para que los formule o, en su caso, lo dejará en libertad, ya que no existirá acusación por no haber presentado sus alegatos.

Caso contrario lo tenemos en cuestión a la Defensa, ya que con el principio garantizador que rige el procedimiento, tenemos que, en caso de que el Defensor del procesado no presente escrito de Alegatos, se tendrán por formulados los de inculpabilidad, lo anterior a fin de no dejar en estado de indefensión al procesado.

El **Auto de Cierre de Instrucción** es indispensable en el procedimiento por muchas particularidades que conlleva; entre ellas, y la principal, como su nombre lo indica, es el auto en donde se da por terminada la fase de instrucción o la de procedimiento.

Es aquí en donde se termina la actuación de las partes propiamente en el proceso y dará inicio a la fase conocida como 'juicio', que es el momento en el que el juzgador entrará al estudio minucioso del expediente para estar en posibilidades de resolver la situación jurídica del menor encauzado.

Al determinar el cierre de la instrucción, se deberá confirmar que se han desahogado todos y cada uno de los medios de prueba que fueron ofrecidos y aceptados por parte del consejero instructor durante la secuela procedimental. Debiéndose de contar en actuaciones también, con los alegatos de ambas partes (o bien la certificación de que feneció el término concedido para la exhibición de los mismos por alguna de las partes) y la sugerencia del Comité Técnico

Interdisciplinario, tal como lo contempla el artículo 54 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal.

Una vez que se tenga en su totalidad lo antes mencionado, es cuando se está en la posibilidad de cerrar instrucción y se ordena que se ponga a su vista para estar en aptitud de resolver la situación jurídica del menor por el procedimiento instruido en su contra. Debiendo el consejero unitario entrar a la etapa de juicio valorativo de las probanzas, de los alegatos y, en su caso, de los estudios biopsicosociales y de la sugerencia emitida por los integrantes del Comité Técnico Interdisciplinario.

Se estila que se cierre la instrucción mediante la presentación de los alegatos o bien por la sugerencia del Comité Técnico Interdisciplinario, Dictamen Técnico.

3.1.5 LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA.

El numeral 54, último párrafo, de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal, prevé: *“La resolución definitiva deberá dictarse dentro de los cinco días hábiles siguientes al cierre de instrucción una vez notificadas las partes”*.

En ella se hará el examen exhaustivo de los medios probatorios que obren en las actuaciones, tanto de las diligencias realizadas por el Órgano Investigador, de las actuaciones realizadas por el Comisionado de Investigación y de las desahogadas por el Consejero Instructor durante la secuela procedimental, debiendo analizar y valorar los alegatos presentados por las partes, los estudios biopsicosociales y el Dictamen Técnico, valorándolos para la acreditación de todos y cada uno de los requisitos exigidos por la ley para emitir dicha resolución, misma que deberá contener:

“Artículo 59.- La resolución definitiva, deberá reunir los siguientes requisitos:

I.- Lugar, fecha y hora en que se emita;

II.- Datos personales del menor;

III.- Una relación sucinta de los hechos que hayan originado el procedimiento y de las pruebas y alegatos;

IV.- Los considerádos, los motivos y fundamentos legales que la sustenten;

*V.- Los puntos resolutivos, en los cuales se determinará si quedó o no acreditada la existencia de la infracción y la plena participación del menor en su comisión, en cuyo caso **se individualizará la aplicación de las medidas conducentes a la adaptación social del menor, tomando en consideración el dictamen técnico emitido al efecto.** Cuando se declare que no quedó comprobada la infracción o la plena participación del menor, se ordenará que éste sea entregado a sus representantes legales o encargados, y a falta de éstos, a una institución de asistencia de menores, preferentemente del Estado; y*

VI.- El nombre y la firma del Consejero que la emita y los del Secretario de Acuerdos, quien dará fe.”

La Resolución definitiva se dictará dentro de los veinte días hábiles siguiente a la fecha en que fue emitida la Resolución Inicial, lo que nos lleva hacer un cálculo matemático que nos indica que, al no contar los días inhábiles, como son sábados y domingos y algunos días feriados por la ley, la resolución definitiva será notificada en un lapso de un mes aproximadamente.

La Resolución Definitiva es, entonces, el acto administrativo, materialmente procesal, dictado por el Consejero del conocimiento, en el cual determinará la situación jurídica del menor pero ya de manera definitiva, y solo podrá cambiar el

sentido mediante el recurso de apelación, del cual hablaré en párrafos subsecuentes.

Para el caso de ser plenamente responsable un menor de una infracción, el Consejero determinará la medida idónea para su adaptación social, de conformidad con lo previsto en el numeral 88 de la ley de Menores, en el apartado de individualización de la medida.

Así mismo es de observancia obligatoria el acuerdo del 07 siete de julio del 2000, signado por los integrantes de la Sala Superior, en el que se establece:

“ACUERDO PARA RESOLVER EN DEFINITIVA EN EL APARTADO DE LA INDIVIDUALIZACIÓN DE LA MEDIDA

I. Que el artículo 112 de la Ley Para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, establece las modalidades, bajo las cuales se debe aplicar el tratamiento, a los menores a quienes se haya acreditado plenamente su participación en la comisión de conductas tipificadas en las leyes penales y las cuales son las siguientes:

A). En el medio sociofamiliar del menor o en hogares sustitutos, cuando se determine la aplicación de tratamiento externo.

B). En los centros que para tal efecto señale el Consejo de Menores, tratándose de tratamiento interno.

II. Que la Ley de Menores vigente señala que el tratamiento, externo o interno, se llevará a cabo mediante la aplicación de sistemas o métodos especializados, con la aportación de las diversas ciencias, técnicas y disciplinas a partir del diagnóstico para lograr la adaptación social del menor.

III. Que el tratamiento deberá ser integral, secuencial e interdisciplinario, dirigido al menor con apoyo de su familia, con el objeto de propiciar el equilibrio entre sus condiciones de vida individual, familiar y colectiva, modificando los factores negativos de su estructura Biopsicosocial para promover la formación de hábitos que contribuyan al adecuado desarrollo personal, fomentándose sentimientos de solidaridad familiar, social, nacional y humana.

IV. Que como resultado de la nueva doctrina de la Protección Integral de los Niños, las y los Adolescentes, el día 29 veintinueve de Mayo del presente año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Reglamentaria del párrafo sexto del artículo 4º Constitucional, que ha traído consigo aportes interdisciplinarios, que permiten tener una visión integral de la niñez y adolescencia, concibiéndola como un período de amplia y profunda actividad que lleva a la edad adulta y que, por tanto, es de vital importancia para el desarrollo del ser humano.

V. Que conforme a lo dispuesto en los artículos 2 y 45 de este ordenamiento son niños y niñas las personas de hasta 12 doce años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 y 18 años incumplidos. Estableciendo que no procederá la privación de libertad en ningún caso de manera legal y arbitraria.

VI. Que es necesario, para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, precisar que, aquel niño o niña, que haya cometido una conducta tipificada en la Ley Penal, no será sujeto a la aplicación de tratamiento interno, acorde con el espíritu de esta Ley.

VII. Que dentro de los límites fijados por la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores vigente y las anteriores consideraciones, los consejeros unitarios y la Sala Superior, determinarán la aplicación de las medidas de tratamiento externo o interno a que se haga acreedor el infractor, con base en los siguientes elementos:

A). La calidad específica de niña, niño o adolescente;

B). La naturaleza de la infracción;

C). Los medios empleados para ejecutarla;

D). La dimensión del daño causado;

E). El peligro social que representa la infracción;

F). La forma de intervención del menor;

G). Si es primo infractor o reiterante;

H). El dictamen del Comité Técnico Interdisciplinario.

VIII. Que resulta imprescindible, establecer los lineamientos sobre la forma en la que deberán de pronunciar sus resoluciones, los consejeros unitarios y la Sala Superior, con relación a la aplicación de las medidas de tratamiento interno o externo según corresponda, para preservar las garantías

consagradas en favor de los menores, en la Ley Para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, así como la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes.

Por lo antes expuesto, la Sala Superior del Consejo de Menores procede a expedir el siguiente:

A C U E R D O

PRIMERO. Procederá tratamiento interno, cuando del estudio y análisis de los elementos a que hace referencia en el considerando VII, lleven a concluir fundadamente, que el adolescente infringió gravemente la Ley Penal, siendo proclive a lesionar los intereses de la sociedad y que éste es el último recurso para encausar dentro de la normatividad la conducta del infractor.

SEGUNDO. El tratamiento externo, procederá cuando del estudio y análisis de los elementos a que hace referencia en Considerando VII, permitan concluir fundadamente que es la mejor alternativa para lograr la adaptación social del infractor o cuando se trate de niñas o niños.

TERCERO. Al notificar la resolución definitiva que impone una medida de tratamiento externo, tratándose de niñas o niños, el Consejero Unitario, requerirá al menor y sus representantes legales o encargados, para que comparezcan al centro interdisciplinario de tratamiento externo a dar cumplimiento al tratamiento ordenado, apercibidos que en caso de incumplimiento, le será impuesta alguna de las medidas de apremio de las previstas en el artículo 44 de la Ley de la Materia.

CUARTO. Tratándose de adolescentes, el Consejero Unitario requerirá al menor y sus representantes legales o encargados para que comparezcan al centro interdisciplinario de tratamiento externo para su debido cumplimiento, apercibidos de que en el caso de incumplimiento sin justa causa, a consideración del Consejero les será modificada la modalidad de tratamiento externo para continuar en internación sin que éste pueda exceder de un término de un año previsto en la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores vigente, computándose en su favor el tiempo de tratamiento externo efectivo recibido.

QUINTO. En caso de que los representantes legales o encargados del adolescente, no cumplan con el apercibimiento contraído, mediante Resolución fundada y motivada, se les podrá aplicar alguno de los medios de apremio de los previstos en el artículo 44 de la Ley de la Materia.”

Una vez que se ha determinado que el menor encauzado debe de ser sujeto a una medida, y una vez que se ha analizado cuál es la medida idónea que se puede

determinar y su durabilidad, para el caso de que se ordene la sujeción a tratamiento en la modalidad de internación, se deberá especificar el lugar en el que va a cumplir dicho tratamiento.

El Consejero Unitario, después de haber realizado un análisis valorativo de las actuaciones contenidas en el expediente en que se actúa, podrá determinar:

- ✓ La **Libertad Absoluta**: Que consiste en que, una vez realizado el análisis de los elementos probatorios y al no haber comprobado el cuerpo de la infracción, o la plena responsabilidad social del menor, se ordenará su inmediata libertad.
- ✓ Una **Medida de Orientación**: Que consiste en la amonestación; el apercibimiento; la terapia ocupacional; la formación ética, educativa y cultural; y la recreación y el deporte.
- ✓ Una **Medida de Protección**: Entre las cuales se puede determinar el arraigo familiar, el traslado al lugar donde se encuentre el domicilio familiar, la inducción para asistir a instituciones especializadas, la prohibición de asistir a determinados lugares y de conducir vehículos, el decomiso de los instrumentos, objetos y productos de la infracción.
- ✓ Una **Medida de Tratamiento en Externación o Internación**: consistente ésta en llevar un tratamiento progresivo en alguno de los centros con los que cuenta el Consejo de Menores o en el Centro Interdisciplinario de Tratamiento Externo.

Con este acto se da por terminada la etapa de juicio, en la cual se introyecta el Consejero una vez que, como ya se dijo, se cerró la instrucción, y en materia procesal se da por terminada la primera etapa del procedimiento.

3.1.6 LAS POSIBLES MEDIDAS QUE DETERMINA EL CONSEJERO RESOLUTOR.

Es importante especificar las medidas y estudiarlas a fondo, al ser en éstas en donde recae la investigación en estudio, siendo necesario resaltar que, para la individualización de la o las medidas a aplicar, el Consejero Unitario y, en su caso, los integrantes de la Sala Superior del Consejo de Menores, deben tomar en consideración disposiciones contenidas, tanto de la Ley de Menores como Tratados Internacionales y el Acuerdo interno al que se ha hecho referencia anteriormente.

Es necesario, entonces, dar un concepto respecto de lo que se considera como “medida”, concepto que no ha sido definido por legislación minoril alguna. Sin embargo, podemos entender que es todo medio con el que cuenta el consejero resolutor para adaptar la conducta del menor a su medio sociofamiliar y encauzarlo dentro de la normatividad.

El Tratamiento: Se integra por una serie de etapas tendentes a la modificación o transformación encaminada a lograr un cambio en la estructura, ya sea orgánica, material e inorgánica. Es pues, la aplicación de sistemas o métodos especializados, con aportación de las diversas ciencias, técnica, y disciplinas pertinentes, a partir del diagnóstico de personalidad, para lograr la adaptación social del (la) menor; dicho tratamiento deberá de ser integral porque incidirá en todos los aspectos que conforman el desarrollo biopsicosocial del menor. También será secuencial, porque llevará una evolución ordenada en función de sus potencialidades; interdisciplinario, por la participación de expertos de diversas disciplinas en los programas de tratamiento; y dirigido al menor con el apoyo de su familia y porque el tratamiento se adecuará a las características propias de cada menor y de su familia.

Tendrá por objeto lograr su autoestima a través del desarrollo de sus potenciales y de autodisciplina necesaria para propiciar, en el futuro, el equilibrio entre sus

condiciones de vida individual, familiar y colectiva. Buscando modificar los factores negativos de su estructura biopsicosocial que permitan un desarrollo armónico, útil y sano, así como promover y propiciar la estructuración de los valores y la formación de hábitos que contribuyan al adecuado desarrollo de su personalidad

También se pretende reforzar el reconocimiento y respeto a las normas morales, sociales y jurídicas, y los valores que éstas tutelan; así como llevarlo al conocimiento de los posibles daños y perjuicios que puedan producirle su inobservancia. De la misma manera, se busca fomentar los sentimientos y hábitos, modificando los factores negativos de su estructura biopsicosocial, para promover el adecuado desarrollo personal, formando sentimientos de solidaridad familiar, social, nacional y humana.

Para una mejor comprensión, se dividen las medidas en dos grupos, siendo que las primeras son las medidas de orientación y protección; las segundas, son las medidas de tratamiento. A continuación se explican dichas medidas.

3.1.6.1 MEDIDA DE ORIENTACIÓN.

La medida de orientación pretende evitar que el menor, que ha cometido aquellas infracciones que correspondan a ilícitos tipificados en las leyes penales, incurra en infracciones futuras. Las medidas de orientación son:

La **amonestación** consiste en la exhortación que se dirige al menor infractor, haciéndole saber las consecuencias de la infracción que cometió e induciéndolo a la enmienda.

El **apercibimiento** es la conminación que hacen los consejeros competentes al menor, cuando ha cometido una infracción, para que éste modifique su conducta, toda vez que se estima que puede cometer una nueva infracción, advirtiéndole que

en tal caso su conducta será considerada como reiterativa y le será aplicada una medida más rigurosa.

La **terapia ocupacional** es una medida de orientación que consiste en la imposición que se hace al menor para que realice determinadas actividades en beneficio de la sociedad, las cuales tienen fines educativos y de adaptación social. La aplicación de esta medida se efectuará cumpliendo con los principios tutelares del trabajo de los menores y durará el tiempo que los consejeros competentes consideren pertinente, dentro de los límites establecidos en esta misma Ley.

La **formación ética, educativa y cultural** consiste en brindar al menor, con la colaboración de su familia, información permanente y continua relacionada con diversos problemas de conducta de menores y con los valores de las normas morales, sociales y jurídicas, sobre adolescencia, farmacodependencia, familia, sexo y uso del tiempo libre en actividades culturales.

La **recreación y el deporte** tienen como finalidad inducir al menor infractor a que participe y realice las actividades recreativas o deportivas a efecto de coadyuvar a su desarrollo integral, y de esta forma canalizar de forma adecuada su potencial y energía en actividades lúdicas y de formación que le puedan ayudar a su desenvolvimiento social.

3.1.6.2 MEDIDA DE PROTECCIÓN.

Ahora bien, en cuanto a las medidas de protección, como su nombre lo indica, se proponen con el objeto de proteger a los menores de asistir a determinados lugares, de frecuentar ciertas personas, familias o de ellos mismos, cuando pueden presentar algún conflicto de personalidad.

A efecto de llevarlas a cabo, se envían oficios a diversas autoridades, con las cuales se han celebrado convenios, para lograr el apoyo para que este tipo de medidas realmente se observen.

Dentro del catálogo, del cual dispone el Consejero Resolutor para imponer al menor la medida de protección, tenemos las siguientes:

En el **arraigo familiar** se determina entregar al menor a sus representantes legales (padres, tutores o parientes), responsabilizándolos de su protección, orientación y cuidado, así como de su presentación periódica en los centros de tratamiento que se determinen, con la prohibición de abandonar el lugar de su residencia sin la previa autorización del Consejo. Esta medida pretende que el menor continúe bajo la protección del seno familiar.

El **traslado al lugar donde se encuentre el domicilio familiar**, consiste en la reintegración del menor a su hogar o a aquel en que haya recibido asistencia personal en forma permanente, por lo que se refiere a sus necesidades esenciales, culturales y sociales, **siempre que ello no haya influido en su conducta infractora**.

La **inducción para asistir a instituciones especializadas** consiste en que el menor, con el apoyo de su familia, asista(n) a instituciones especializadas para recibir la atención que se requiera, de acuerdo con la problemática que presente el menor.

La **prohibición de asistir a determinados lugares y de conducir vehículos**, es la obligación que se impone al menor de abstenerse de concurrir a determinados sitios que se consideren impropios para su adecuado desarrollo biopsicosocial.

En tanto que la prohibición de conducir vehículos automotores es el mandato por el que se impone al menor la obligación de abstenerse de la conducción de los mismos.

El **decomiso de los instrumentos, objetos y productos de la infracción**, en los términos que determine la legislación penal, para los casos de comisión de delitos, ésta es con la finalidad de que el menor comprenda las consecuencias de sus actos, la trascendencia de los mismos, para proteger los intereses de los menores y de sus padres o tutores, en su ejercicio conjunto como pareja o como responsables de los menores.

3.1.6.3 MEDIDA DE TRATAMIENTO EN EXTERNACIÓN

De conformidad con el numeral 112 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, el tratamiento externo tiene dos modalidades que versan acerca del lugar en donde físicamente el menor debe encontrarse para poder acudir al Centro Interdisciplinario de Tratamiento Externo. La primera es dentro de su medio sociofamiliar; y la segunda que es enviar a un menor a hogares sustitutos, cuando carezcan de uno propio o bien cuando del análisis de los estudios biopsicosociales se detecte que es más perjudicial para el menor el hogar. En ambos casos la duración de la medida de tratamiento en externación no deberá ser inferior a seis meses ni superior a un año.

Con la aplicación de este tipo de medida se busca lograr objetivos a corto, mediano y largo plazo, para que el menor trabaje y corrija aspectos negativos de su conducta y aspectos que deben fortalecerse para una adecuada integración sociofamiliar del menor, en beneficio personal, familiar y social.

Cuando se aplica a un menor un tratamiento en externación en hogar sustituto, se pretende proporcionarle un modelo de vida familiar que le brinde las condiciones

mínimas necesarias para favorecer su desarrollo integral. Se cree que es lo ideal, sin embargo, en muchos casos no será posible (artículo 114 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal).

En este caso, el menor se encuentra obligado a cumplir con este tratamiento, ya que en caso contrario, se le podrá revocar el tratamiento en externación, ordenándose su internación en alguno de los centros que para tal efecto dispone la unidad encargada, en este caso no podrá exceder del tiempo que le faltaba para el cumplimiento de la misma.

Cuando es decretado el tratamiento en externación, el Consejero entregará a los padres, tutores o a los encargados del hogar sustituto al menor, y mencionará las recomendaciones pertinentes para cumplir con el Tratamiento. Se les señala que el mismo durará de seis meses a un año, sujetándose a las evaluaciones que la ley marca, siendo la primera dentro a los seis meses y las subsecuentes cada tres meses, evaluándose la evolución del tratamiento sin rebasar el año, mediante la emisión de la Resolución de Evaluación.

3.1.6.4 MEDIDA DE TRATAMIENTO EN INTERNACIÓN.

“La medida de tratamiento en internación, cualquiera que sea el objeto que se le asigne, necesariamente implica una privación de la libertad y un tratamiento forzoso. Sin duda, implica una limitación o pérdida de derechos de considerable dimensión, la cual debe de estar rodeada de ciertas garantías y limitada racionalmente”⁷.

El tratamiento en internación cuenta con las mismas características que fueron citadas para el tratamiento externo, con la diferencia de que se desarrolla en los centros con que cuenta el Consejo para su cumplimiento, y los cuales son: el

⁷ Zaffaroni, Eugenio Raúl. Citado por Moreno Hernández, Moisés. *Derechos humanos y la legislación penal sustantiva*. En Revista Mexicana de Justicia, Vol. V, N° 4. Octubre-Diciembre, México 1987. pág. 110.

Centro de Tratamiento para Varones, el Centro de Desarrollo Integral para Menores, el Centro de Atención Especial “Dr. Alfonso Quiroz Cuarón” y el Centro de Tratamiento para Mujeres.

El tratamiento debe ser dirigido al menor, con el apoyo de su familia; teniendo por objeto:

- ❖ Lograr su autoestima a través del desarrollo de sus potencialidades y de autodisciplina.
- ❖ Modificar los factores negativos de su estructura biopsicosocial para propiciar un desarrollo armónico, útil y sano;
- ❖ Promover y propiciar la estructuración de los valores y la formación de hábitos que contribuyan al adecuado desarrollo de su personalidad.
- ❖ Reforzar el reconocimiento y respeto a las normas morales, sociales y legales, y de los valores que éstas tutelan, así como llevarlo a reconocer los posibles daños y perjuicios que puedan producirle su inobservancia.
- ❖ Fomentar los sentimientos de solidaridad, familia, social, nacional y humana.

El tratamiento en internación tiene una duración que va desde los seis meses hasta los cinco años, y está sujeto a las evaluaciones correspondientes, que también se plasmarán en la Resolución de Evaluación, la primera evaluación se efectuará a los primeros seis meses y en caso de no lograr los objetivos del tratamiento, se le ordenará en la resolución de evaluación la continuación y, en tal caso, se estará sujeto a las posteriores evaluaciones cada tres meses.

Siendo necesario resaltar que a partir del año 2005, se debe de fijar la duración de la medida de tratamiento en internación de forma determinada e individualizada, con base en la siguiente tesis jurisprudencial:

“MENORES INFRACTORES. LA RESOLUCIÓN QUE IMPONGA LA MEDIDA DE TRATAMIENTO EN INTERNACIÓN DEBE FIJAR SU DURACIÓN DE FORMA DETERMINADA E INDIVIDUALIZADA.

Conforme a la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, cuando a los menores se les encuentre responsables de la comisión de conductas ilícitas que ameriten la aplicación de la medida de tratamiento en internación –la cual implica la privación de su libertad- aquélla deberá fijarse de manera individualizada. Así, para que la resolución que imponga el internamiento del menor en un centro de tratamiento respete la garantía de seguridad jurídica, deberá precisar su duración, ya que la circunstancia de que para su aplicación previamente deba tomarse en cuenta el dictamen elaborado por el Comité Técnico Interdisciplinario, con base en el diagnóstico biopsicosocial del menor, no justifica que el tiempo de internamiento quede señalado genérica e indeterminadamente entre un mínimo y un máximo, pues por tratarse de una privación de la libertad del infractor, tal medida debe individualizarse y determinarse con la mayor precisión posible, a partir de los elementos proporcionados en el dictamen del referido Comité. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad de los Consejeros para liberar al menor de la medida impuesta, si con motivo de nuevas evaluaciones apareciere que éste ha sido readaptado a la sociedad, en términos el artículo 61 de la ley señalada.

Contradicción de tesis 35/2005-PS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo y Noveno, ambos en materia penal del Primer Circuito. 1º de junio de 2005. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario Pedro Arroyo Soto.”

Considerando que algunos doctrinarios en la materia manifiestan que el tratamiento en internación es violatorio de garantías al ser indeterminado al establecer la ley mínimo seis meses máximo cinco años, por lo cual debe decretarse la medida de tratamiento interno de manera individualizada y determinada con la mayor precisión posible, dentro del intervalo de tiempo mencionado, existiendo criterios encontrados para la aplicabilidad de la tesis dentro de los Consejeros Resolutores y los propios Consejeros de la Sala Superior, al tornarse demasiado injusta y

excesiva la duración de la medida en algunos casos similares, en donde se observa totalmente desigual la medida decretada, al no existir parámetros específicos para fijarla, al considerarse el acuerdo del siete de julio del 2000, el grado de desadaptación social del menor con base en el Dictamen del Comité Técnico Interdisciplinarios, la mecánica de los hechos, el grado de participación del menor, los generales de éste, los objetivos que se pretenden alcanzar dentro del tratamiento, puntos medulares que algunos toman en consideración en su totalidad y otros únicamente toman en cuenta el dictamen elaborado por el Comité, el cual muchas veces por la carga de trabajo y el uso de machotes incurren en graves errores y deficiencia en el estudio, por lo que es necesario que esta medida individualizada y determinada tenga un apoyo sobre todo pedagógico para ver la etapa de desarrollo en que se encuentra el menor, físicamente, cognitivamente y emocionalmente, para que el juzgador tenga una visión pedagógica la cual será la base del tratamiento que se propone, al ser ésta la única herramienta que considero puede adaptar a los menores, y que si bien aquellos que acrediten que ya hayan terminado algunos estudios sean reforzados o reeducados en el ámbito de los valores y emociones principalmente, toda vez que no existe un aprovechamiento escolar, al no cambiar su modo de vida, pues al ingresar como “infractor”, de nada habrá servido estudiar, pues una de las finalidades es potencializar las capacidades del ser humano a través del conocimiento y que esto se vea plasmado en su propia vida y en la búsqueda de su superación, tema del cual hablaremos con mayor profundidad en el capítulo siguiente.

3. 2.- EL RECURSO DE APELACIÓN.

El recurso de apelación se interpone en contra de la resolución inicial, definitiva o aquella que modifique o dé por terminado el tratamiento (evaluación), mediante el cual hacen valer su inconformidad a dichas determinaciones y expresan sus agravios las partes, tales como: el defensor del menor, los legítimos representantes o encargados del menor y el Comisionado.

Al interponer el recurso de apelación en contra de las resoluciones citadas, se realizan los siguientes trámites: la presentación a oficialía de partes común por parte del promovente, aclarando que también se cuentan con tres días para su interposición (artículo 69 de la Ley de la Materia); la presentación ante la Secretaría de Acuerdos del Consejero; quien remitirá el expediente, en copia fiel del original en caso de ser Resolución inicial y original para el caso de Resolución definitiva y de evaluación, se remitirá al Consejero integrante de la Sala Superior que será el ponente, se citará a una audiencia de vista y, de forma colegiada, con los demás integrantes de la Sala Superior y del Presidente del Consejo de Menores, determinaran su resolución en un período de tres días hábiles tratándose de Resolución Inicial, y cinco días, por lo que respecta a la Resolución definitiva y de evaluación, después de la audiencia de vista.

Tal y como lo enuncia, en la ley multicitada que nos rige, el numeral que a la letra dispone:

“Artículo 70.- El recurso de apelación se resolverá dentro de los tres días siguientes a su admisión, si se trata de la resolución inicial y dentro de los cinco días siguientes a dicha admisión cuando se trate de la resolución definitiva o de aquella que modifica o da por terminado el tratamiento interno.”

Los sentidos que pueden determinar los integrantes de la Sala Superior pueden ser:

- ❖ **CONFIRMAR:** En todos sus sentidos la resolución definitiva impugnada por el promovente, es decir, cuando el órgano revisor decida que la determinación resuelta por el Consejero Instructor es lo correcto y no se percate, en caso de que se trate de suplir los agravios, de una deficiencia en la resolución recurrida, se confirma en sus términos dicha determinación.

- ❖ **MODIFICAR:** Cuando los Consejeros de la Sala Superior determinan modificar la determinación, puede ser en cuanto al cuerpo de la infracción, a las circunstancias calificantes o agravantes, en cuanto al grado de participación o a la medida aplicada, a cualquiera de estas partes de la resolución o a una de ellas.
- ❖ **REVOCACIÓN LISA Y LLANA:** Este tipo de sentido se da cuando, a criterio del órgano colegiado, el caso en estudio no cuenta con los suficientes elementos para sujetar a una medida a un menor, y el A quo resolvió lo contrario o, en su defecto, cuando existen los elementos suficientes para que se decrete una medida y el instructor lo deja en libertad.
- ❖ **REVOCACIÓN PARA EFECTOS DE QUE SE REPONGA EL PROCEDIMIENTO:** Esta se da cuando el órgano de alzada acuerda que existió una violación al procedimiento, por lo que se dejan insubsistentes las actuaciones posteriores a ese momento procesal, ordenándose la reposición del procedimiento desde ese momento, y los subsecuentes.

En este momento procedimental, tanto el defensor como los representantes legales o encargados del menor, cuentan con la garantía de suplencia en la expresión de agravios con la que se corrigen las deficiencias que pudieran presentar, siendo necesario mencionar que la Representación Social (Comisionado) no cuenta con esta garantía.

Por lo cual podemos concluir, fundada y motivadamente, que el auto en donde el Consejero Unitario verifica la legalidad de la detención ordenada por el Comisionado de Investigación, tratándose de puestas a disposición con menor, es irrelevante, al no existir medio de defensa alguno que realmente proteja esta garantía primordial que es la libertad del menor.

3.1.7.- CENTROS DE TRATAMIENTO.

En este tema abordaremos los centros de tratamiento con los que cuenta la institución, para la impartición del tratamiento, mismos que dependen de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores Infractores de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, mismos que consisten en el Centro de Tratamiento para Varones, el Centro de Desarrollo Integral para Menores, el Centro de Atención Especial “Dr. Alfonso Quiroz Cuarón” y el Centro de Tratamiento para Mujeres.

CENTRO DE TRATAMIENTO PARA MUJERES

El primer centro materia de análisis es el Centro de Tratamiento para Mujeres y del cual podemos mencionar que:

Artículo 3.- El Centro de Diagnóstico y Tratamiento para Mujeres, es la unidad técnico administrativa encargada de aplicar los estudios biopsicosociales a las menores sujetas a procedimiento en internación o externación, con el propósito de emitir un diagnóstico de personalidad, así como de aplicar las medidas de tratamiento en internación a que hayan quedado sujetas las menores, según determinación del Consejero Unitario, con la finalidad de lograr su adaptación social.⁸

Este centro se caracteriza porque en la misma construcción, pero en patios separados se albergan a las menores que son sujetas a procedimiento en internación así como a las menores a las cuales les fue impuesta una medida de tratamiento en internación.

Este centro alberga a las menores no importando su edad y aún su peligrosidad, es el único centro con el que se cuenta dentro de la jurisdicción del Distrito Federal, para internar a las menores.

⁸ Reglamento Interno del Centro de Diagnóstico y Tratamiento para Mujeres del 2000.

Las características generales de este centro son: es de una amplitud considerable en relación al número de menores internas con las que cuenta, las cuales son en porcentaje de menor número al de su capacidad, en el área de menores en internación cuenta con capacidad de cien menores y el área de procedimiento de veinte, siendo un promedio de internas en tratamiento de entre quince y veinte y en procedimiento de diez a trece.

En la clasificación que realizan las autoridades del centro de las menores no se atiende la gravedad de la infracción sino al comportamiento presentado por las mismas durante su estancia en el procedimiento, conjunto de razones por las cuales el trato es más personalizado, se encuentran uniformadas de manera tal que, quien no conociera el lugar podría pensar que se encuentra en un colegio particular de niñas.

La construcción cuenta con un área de guardería para que las menores cuiden a sus hijos (en el caso de que los tengan), un patio común, área de sanitarios, dormitorios (el tratamiento está dividido en tres dormitorios de los cuales normalmente se ocupan dos), auditorio, cocina, biblioteca, área jurídica, área administrativa, zona de retiro, aduana, área de recepción, entre otros de menor importancia.

Dentro de las disposiciones que regulan el funcionamiento del Centro de Tratamiento para Mujeres se encuentran las siguientes:

“Artículo 54.- Las menores sujetas tratamiento en internación, se ubicarán en el área de recepción mientras se determine su ubicación en patio y sección y se elabora el Plan Terapéutico, mismo que se diseñará mediante reunión de trabajo técnico interdisciplinario dentro de los diez primeros días hábiles posteriores al ingreso.

Artículo 56.- El informe sobre el desarrollo y avance del Plan Terapéutico de la menor, será enviado al Consejero Unitario en un plazo no mayor de diez días hábiles, contados a partir de la fecha en que haya sesionado el Consejo Técnico.

Artículo 57.- En caso de que el Consejero Unitario resuelva mantener sin cambio la medida impuesta en la resolución definitiva, se podrá rediseñar el tratamiento, dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir del siguiente al de la notificación hecha a la menor.⁹

Con estas disposiciones se pretende canalizar y atender adecuadamente a las menores.

Este Centro es el único que atiende a las menores infractoras sujetas a tratamiento en internación dentro del Distrito Federal.

CENTRO DE TRATAMIENTO PARA VARONES

El Centro de Tratamiento para Varones, en el cual reside la mayor parte de la población que ingresa al Consejo de Menores, mismos que requieren imperantemente de ayuda técnica-jurídica, al ser el más saturado, su propio reglamento menciona al respecto:

Artículo 3.- El Centro de Tratamiento para Varones, es la unidad técnico administrativa encargada de aplicar las medidas de tratamiento a que haya quedado sujeto el menor en internamiento, según determinación del Consejero Unitario, con la finalidad de lograr su adaptación social.¹⁰

⁹ Idem.

¹⁰ Reglamento Interno del Centro de Tratamiento para Varones del 2000.

Dentro de las características que presenta el inmueble tenemos que se trata de una construcción dividida en tres patios en donde se alberga a un promedio de entre cuatrocientos y quinientos menores, actualmente el número de internos supera a los quinientos¹¹, tal y como se establece en las estadísticas que se observaran en el próximo capítulo y se les divide a los menores de acuerdo a las características personales que presentan, tales como edad, número de ingresos, infracción, compleción, conducta reportada, entre otras.

De los tres patios con los que cuenta, el primero contiene nueve dormitorios, el segundo tiene seis estancias y en el tercero existen cinco dormitorios, en el primer patio se ubican aproximadamente doscientos diez adolescentes y en el segundo un promedio de doscientos cincuenta. En cambio en el patio tercero sólo existen alrededor de quince internos. El centro en su planeación fue dispuesto para quinientos cuatro internos. La Ley dispone que:

Artículo 43.- Los menores que ingresen al Centro se ubicarán en el área de recepción mientras se determine su clasificación en patio y sección y se elabora el Plan Terapéutico, mismo que se diseñará mediante reunión de trabajo técnico interdisciplinario dentro de los diez primeros días hábiles posteriores al ingreso.¹²

La división se realiza entre otras cosas, por la edad, el ilícito cometido, por la peligrosidad, compleción, grado de desadaptabilidad, comportamiento, nuevo ingreso o reincidencia, entre otros.

En este centro se envía a los adolescentes que, durante el procedimiento *cuentan con más de catorce años seis meses de edad.*

Otras de las características de este centro es que aún y cuando es muy amplio, es el más grande dentro de la jurisdicción del Distrito Federal, no cuenta con la suficiente

¹¹ Informe de Menores Internos de los Centros, oficio SDTYS/248/05, correspondiente al año 2005.

¹² Reglamento Interno del Centro de Tratamiento para Varones del 2000.

capacidad para albergar a los menores que ingresan al incidir la mayoría en la hipótesis de la edad que requiere este centro, por lo que, actualmente se encuentra sobrepoblado, siendo una de las causas que muchos de los menores son reincidentes. Es el centro más difícil para el trabajo interdisciplinario por el número de internos y la etapa evolutiva por la que atraviesan.

El centro cuenta con tres patios divididos según características propias; asimismo tenemos el área de sanitarios, dormitorios, auditorio, cocina, biblioteca, área jurídica, capilla, zona de retiro, aduana, lavandería, tortillería, panadería, enfermería, ocho estancias o talleres, trece aulas de escuela en donde se imparte el sistema abierto impartido por INEA, plaza comunitaria con diez computadoras, una biblioteca, entre otros de menor importancia.

En esta línea de ideas tenemos que no existe un modelo de operatividad para el patio I ni para el patio II los cuales se encuentran en fase de autorización, según lo mencionado por las propias autoridades del Centro, por lo cual analizaremos la metodología utilizada en el patio número III en el cual se aborda el tratamiento conforme a los siguientes lineamientos¹³:

- ◆ Los terapeutas educativos elaborarán avances programáticos, por semana y por nivel; para determinar contenidos a revisar, técnicas que se pueden utilizar así como el material didáctico necesario.
- ◆ El terapeuta educativo facilitará que el grupo establezca las normas que regularán el trabajo; posteriormente el coordinador vigilará que estas normas se acaten, permanentemente.
- ◆ El terapeuta educativo facilitará que los menores-internos aprendan a observar, escuchar y crear a partir de diferentes experiencias o vivencias personales, para que el grupo tenga la posibilidad de adquirir nuevas experiencias de aprendizaje.

¹³ Tomado del Modelo de Operatividad del Patio III del Centro de Tratamiento para Varones del 2002.

- ◆ Se fomentará la participación activa de los menores-internos en las sesiones, de tal manera que se evite caer en un modelo de enseñanza tradicionalista (transmisión de conocimientos).
- ◆ El terapeuta educativo proporcionará material para que los menores-internos elaboren su propio material didáctico, acorde a los temas abordados.
- ◆ El terapeuta educativo aplicará técnicas grupales que faciliten la interacción, comunicación, trabajo grupal y reglas de convivencia.
- ◆ El terapeuta educativo deberá tener habilidad para consensar temas de interés en el grupo, evitando la confrontación entre los integrantes (conducción)
- ◆ Se abordarán temas actuales de interés común, fomentando el hábito de la lectura, y despertando el interés por revisar otros materiales audiovisuales, vinculando los hechos y sucesos históricos con los acontecimientos actuales y sus vivencias.

Las actividades de este Centro están encaminadas a la atención de varones de 14 años con 6 meses o más, a los cuales se les impuso una medida de tratamiento en internación, la educación que es impartida dentro de este centro que es de mayor importancia por el número de menores que alberga en sus instalaciones, es deficiente al nunca considerar si el menor físicamente tiene la capacidad para aprender independientemente de su edad, así como el adecuado desarrollo cognitivo que depende del bagaje contextual que recibió el menor en el medio en donde se desarrolló desde su nacimiento y el daño emocional el cual es esencial para poder asimilar los conocimientos y valores que le sean implantados al menor; siendo necesario verificar si el menor es permeable a la obtención de los conocimientos que le son enseñados y la disponibilidad que tiene para la recepción de estos, debiendo ser estimulado y concientizado, campo que abordaremos con mayor profundidad en el capítulo siguiente.

CENTRO DE DESARROLLO INTEGRAL PARA MENORES

Vistos los anteriores centros de tratamiento, ahora procedemos a estudiar el Centro de Desarrollo Integral para Menores, y del cual tenemos que:

Artículo 3.- El Centro de Desarrollo Integral para Menores, es la unidad técnico administrativa encargada de aplicar las medidas de tratamiento en internamiento a que hayan quedado sujetos los menores varones, de once a catorce años seis meses de edad; o bien que excediendo ésta, así lo determine el Consejero Unitario por resolución emitida en los términos de la Ley y de las Normas para los Centros.¹⁴

Este centro también es conocido dentro del ámbito minoril como CEDIM, este centro a su vez también se encuentra dividido en dos patios, en donde se remite a los menores por:

Artículo 37.- Los menores serán ubicados en los dormitorios, atendiendo a su edad, tipo y gravedad de la infracción, nivel de reiterancia y conducta observada en el interior del Centro.

Artículo 47.- Los menores sujetos a tratamiento en internación se ubicarán en el área de recepción mientras se determine su ubicación en patio y sección y se elabora el Plan Terapéutico, mismo que se diseñará mediante reunión de trabajo técnico interdisciplinario dentro de los diez primeros días hábiles posteriores al ingreso.¹⁵

A este centro se envían a aquellos menores que cuentan con una edad menor a los catorce años con seis meses al momento de que se emita su resolución definitiva, o en

¹⁴ Reglamento Interno del Centro de Desarrollo Integral para Menores del 2000.

¹⁵ Idem.

los casos que se rebase esta edad el Consejero Instructor deberá motivar el razonamiento por el cual ordena sea internado en dicho centro por ejemplo, que el menor tenga un desarrollo físico en donde muestre una notable debilidad física, o por alguna discapacidad menor que presente el adolescente.

La arquitectura del centro permite que cuente con dos patios, un espacio común, área de sanitarios, dormitorios, cocina, área jurídica, área administrativa, aduana, zona de retiro, entre otras áreas de menor importancia. Cuenta con una población fluctuante de cuarenta menores.

Lo anterior con la finalidad de que el menor, con apoyo de su familia:

- Refuerce su autoestima a través del desarrollo de sus potencialidades y autodisciplina necesarias para propiciar en el futuro el equilibrio entre sus condiciones de vida individual, familiar y colectiva.
- Modifique los factores negativos de su estructura biopsicosocial para propiciar un desarrollo armónico, útil y sano.
- Estructure los valores y la formación de hábitos que contribuyan al adecuado desarrollo de su personalidad.
- Refuerce el reconocimiento y respeto a las normas morales, sociales y legales, y de los valores que éstas tutelan; así como, el conocimiento de los posibles daños y perjuicios que pueda producirle su inobservancia.
- Fomente los sentimientos de solidaridad familiar, social, nacional y humana.

A este centro se canalizan a los varones mayores de once y menores de catorce años seis meses de edad a los cuales se les impuso mediante una resolución definitiva o de Sala Superior una medida de tratamiento en internación.

CENTRO DE ATENCIÓN ESPECIAL “DOCTOR ALFONSO QUIROZ CUARÓN”

El centro de atención especial Doctor Alfonso Quiroz Cuarón, su característica principal es el aislamiento individual de los menores y la nula comunicación entre ellos y del cual se puede decir:

Artículo 3.- El Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón" es la unidad técnico administrativa encargada de aplicar las medidas de tratamiento a que haya quedado sujeto el menor en internamiento, atendiendo a la gravedad de la infracción, las circunstancias en que se cometió, a su bajo nivel de adaptación, o bien, cuando con su conducta haya alterado de manera grave el orden o la estabilidad de otro de los Centros, según determinación del Consejero Unitario, con la finalidad de lograr su adaptación social.¹⁶

Como características principales de este centro podemos mencionar que es el más pequeño en cuanto a la dimensión de su estructura, en comparación con los demás centros en donde se encuentran internos los menores infractores, hablando tanto de centro de diagnóstico como de tratamiento.

La distribución de los espacios dentro del centro es la siguiente, *grosso modo*, cuenta con tres dormitorios, cada uno de los cuales tiene cuatro estancias (celdas), cada una cuenta con un sanitario, un lavabo, una cama y un área de estudio, de lo cual se deduce que tiene capacidad para doce menores de los cuales se encuentran internos normalmente un número de entre ocho y diez adolescentes. A su vez, enfrente de cada estancia existe un cubículo en donde el personal técnico se entrevista con los internos y estos a su vez es en ese lugar en donde reciben su visita. Aunado a lo anterior tiene un patio común y una pequeña área verde. Se puede mencionar como

¹⁶ Reglamento Interno del Centro de Atención Especial Dr. Alfonso Quiroz Cuarón de 1999.

comparación que se asemeja a la estructura de los reclusorios de máxima seguridad, y el cual, por cierto, ya ha aminorado las disposiciones excesivas de seguridad con las que contaba en antaño. Ello por recomendación expresa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Se considera que es el centro que cuenta con las máximas medidas de seguridad en materia de menores, único en Latinoamérica y es también el único que cumple los requerimientos arquitectónicos considerados para la atención de menores con características delictivas más enunciadas:

Artículo 118.- La unidad administrativa encargada de la prevención y tratamiento de menores deberá contar con establecimientos especiales para la aplicación de un tratamiento intensivo y prolongado respecto a los jóvenes que revelen alta inadaptación y pronóstico negativo.

Las características fundamentales a considerar en estos casos, serán:

I.- Gravedad de la infracción cometida;

II.- Alta agresividad;

III.- Elevada posibilidad de reincidencia;

IV.- Alteraciones importantes del comportamiento previo a la comisión de la conducta infractora;

V.- Falta de apoyo familiar; y

VI.- Ambiente social criminógeno”¹⁷

Y para su mejor funcionamiento las autoridades deben de atender que:

Artículo 45.- Cuando los menores ingresen al Centro se deberá elaborar el Plan de Tratamiento Integral o el Rediseño del Plan de Tratamiento

¹⁷ Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

*mediante reunión de trabajo técnico interdisciplinario, dentro de los diez primeros días hábiles posteriores al ingreso.*¹⁸

Como modelo de operatividad para la aplicabilidad del tratamiento de los menores que se encuentran internos en este centro se ha dispuesto una serie que consta de tres fases, son:

Fase I: Inducción al proceso de resocialización

En esta fase intervienen: servicio médico, psiquiatría, pedagogía, trabajo social, psicología, seguridad y vigilancia, inducción, asistencia y servicios y la familia.

Las características del menor en esta primera fase son: deficiente control de impulsos agresivos, tendencia a satisfacer de forma inmediata sus necesidades y deseos, deficiente desarrollo de la capacidad de postergación, necesidad de transgredir las normas establecidas, inintimidación al reproche social, negativismo sistemático ante el tratamiento integral, ausencia de culpa ante la comisión de infracciones a las normas, desafío y rebeldía ante las figuras de autoridad, discurso constituido por insultos, palabras altisonantes y amenazas, ausencia de planes realistas de vida, deterioro marcado en la calidad de las relaciones objetables.

Fase II: Adaptación al programa de resocialización

En esta fase intervienen: servicio médico, psiquiatría, pedagogía, trabajo social, psicología, familia y actividades formativas.

Las características del menor en esta fase son: desarrollo de adecuados hábitos de higiene y aliño personal, respeto a compañeros, personal y visitas, disposición y compromiso en el cumplimiento de actividades programadas, disposición e involucramiento con la atención psicoterapéutica, disposición en apoyar actividades

¹⁸ Reglamento Interno del Centro de Atención Especial Dr. Alfonso Quiroz Cuarón de 1999.

extraordinarias, progreso en la capacidad de reflexión, conciencia de cambios de los patrones conductuales anteriores y deseos de superación personal, incremento del control de impulsos, tolerancia a la frustración y capacidad de demora a nivel medio.

Fase III: Integración a la comunidad

En esta fase intervienen: servicio médico, psiquiatría, pedagogía, trabajo social, psicología, actividades formativas, capacitación laboral, asistencia y servicios y seguridad y vigilancia.

Las características que debe cumplir el menor para considerarlo en esta fase son: actitud de respeto constante hacia compañeros, personal y visitantes, irresponsabilidad en el cumplimiento de las actividades programadas y eventuales, manifestación de avances significativos durante su tratamiento integral, actitudes que expresen aprendizaje de la experiencia, desarrollo de planes de vida a mediano y largo plazo, dentro de un contexto de realización posible, elaboración de un cambio positivo de actitud, progreso significativo en la capacidad para responsabilizarse de su comportamiento, incremento de la capacidad de introspección y autocrítica, desarrollo de un intercambio familiar gratificante, niveles altos o medios de control de impulsos, tolerancia a la frustración y capacidad de demora.

En este Centro se atiende a los menores mayores de once años que son enviados directamente por el Consejero Unitario o los integrantes de la Sala Superior del Consejo de Menores mediante resolución definitiva o toca respectivamente, o bien canalizados por el Consejero Unitario del conocimiento mediante resolución extraordinaria respecto de un informe realizado por las Autoridades del Centro de Tratamiento en Internación de que se trate, para atender a los menores que presenten alta inadaptación social y pronóstico negativo.

CAPITULO CUARTO

IV.- NECESIDAD DE ESTABLECER POR LEY LA EDUCACIÓN COMO MEDIDA OBLIGATORIA PARA LA PREVENCIÓN GENERAL DE LA CONDUCTA INFRACTORA DE LOS MENORES.

Una vez que se han dado los anteriores elementos en cada uno de los capítulos que se han estudiado, los cuales nos sirven de conocimiento previo para la mayor comprensión del tema que nos atañe, que en el presente caso lo es el utilizar a la educación como una medida obligatoria, es decir que se encuentre inmersa dentro del tratamiento interno siendo éste el más adecuado, al ser los menores más necesitados y los que se encuentran totalmente bajo la custodia de la institución, para darle seguimiento a la medida que se propone y lograr la real adaptación social de los menores y por ende prevenir las conductas infractoras, esto con la finalidad de reducir el índice de infracciones cometidas por los menores y preservar la paz y seguridad social, saliendo el tema a colación toda vez que, a partir de mi experiencia personal, he podido observar cómo día a día se incrementan las infracciones cometidas por los menores, esto por diversos factores que atañen a la población como ya se hizo mención en el capítulo segundo del presente trabajo, como lo es el contexto en el que los menores e incluso los adultos, nos desenvolvemos, al ser de vital importancia para nuestra célula social, el atacar las causas que detonan dichas conductas antisociales y no el estar atendiendo a los menores infractores, con el tratamiento actual supuestamente “eficaz”, al carecer de una base adecuada para su implementación y de técnicas especializadas acordes a cada una de las necesidades de los menores que ingresan a la institución, pues muchos de los datos en los que se basan los pedagogos son aportados por los propios menores y “comprobados”, por dichos técnicos a través de “entrevistas” que se plasma en los estudios biopsicosociales y después en la sugerencia del Comité Técnico Interdisciplinario, sin que en muchas ocasiones coincida tanto la edad del menor, con el grado de educación que sustentan y los

resultados arrojados por las entrevistas; siendo imperante dar mayor énfasis a la utilización del factor escolar para la edad de competencia del Consejo de Menores, de 11 a 18 años, al ser éstas las edades propias para el desarrollo del carácter y de la propia personalidad del menor, en donde éste requiere de una verdadera ayuda, al encontrarse en una etapa de desequilibrio tanto físico como emocional, sumado al contexto en el que se encuentra inmerso, que muchas veces lo orilla a cometer las conductas antisociales, siendo la etapa de la infancia y adolescencia la propia para poder enderezar patrones de conducta negativos, a través de implementar una educación, tomando como base las características individuales de cada menor como lo es el proceso evolutivo por el que está atravesando el menor, que en la mayoría de las veces no coincide con la edad, la capacidad de aprendizaje de cada uno de los menores; el crear un ambiente propicio para fomentar la armonía, seguridad y confianza en el menor, para que pueda absorber en condiciones óptimas los programas educativos, que si bien ya tiene un historial negativo por el simple hecho de ingresar a la institución, éste merece y tiene derecho a una oportunidad, buscando ser lo más apegado al ideal, pero que no parece ser el objetivo de la institución, ante la insuficiencia de técnicos y personal especializado que tienen que atender de manera masiva las necesidades del servicio, pues al hablar de estadísticas¹; podemos citar que en el año 2003, se registraron 3506 ingresos, en donde de manera decreciente el 21.88 % de los varones y el 1.37% de las mujeres tenían el grado escolar de sexto de primaria, el 12.66% de los varones y el 0.77% de las mujeres primero de secundaria, el 13.29% de hombres y el 1.40% de mujeres segundo de secundaria, y el 15.95% de hombres y el 2.08 de mujeres de tercero de secundaria, fluctuando dichos menores entre los 14 y 17 años de edad, así tenemos que el grado de escolaridad más alto que presentan los menores del sexo masculino es el de sexto grado de primaria, mientras que en las menores del sexo femenino es el tercero de secundaria, lo cual es totalmente discordante, toda vez que el mayor número de ingresos es de varones que se encuentran entre los 14 y 17 años y que a los 12 doce años ya debieron haber

¹ Estadísticas tomadas del Consejo de Menores de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, años 2003,2004 y 2005.

terminado la educación primaria; **para el 2004** tenemos que el número de ingresos registrado es de **4219 menores** de los cuales 3.53% de hombres contaban con cuarto de primaria y 4.95% con quinto de primaria, 19.60% de varones y el 1.68 de mujeres contaban con el sexto grado de primaria; 12.94% de varones y el 1.14% de mujeres primero de secundaria; el 12.40% de varones y el 1.37% de mujeres segundo de secundaria, en las mujeres el 2.01% va en tercero de secundaria; de lo que se denota que el grado de escolaridad con mayor índice de comisión en los hombres es en el sexto de primaria y en las mujeres es el tercer grado de secundaria; **de estos 4219, 1096 son reiterantes**, 1063 hombres y 33 mujeres, hablando que el 25.9% de los menores son reiterantes; **para el año 2005** los ingresos registrados fueron de **4166 menores** de los cuales el 21.80% de los menores que ingresaron tenían el sexto grado de primaria, el 15.53% se encontraban en primero de secundaria, 14.43% en segundo de secundaria y el 19.32% en tercer grado de secundaria, la mayoría de los menores teniendo una edad entre los 15 a los 17 años, **de los 4166 ingresos 1082 de estos son reiterantes** y por lo tanto, refractarios al tratamiento actual, esto sumado al incremento poblacional de menores, que cada día delinquen más, además de que existe un factor común en ambos años, que la infracción cometida con mayor índice es el robo simple y robo calificado, denotándose con esto que el factor económico es demasiado significativo en la problemática que viven los menores infractores.

Resulta necesario educarlos para que tengan opciones de vida a través de la implementación de instrumentos académicos que, a la larga, les den herramientas para poder descubrir formas distintas de vida a través de la implementación de valores, fuentes de empleo para poder auto-conocerse, y controlar su propia personalidad, así como encauzarla a su propio bienestar, incidiendo esta circunstancia en la disminución de la delincuencia.

Ahora bien, no debe pasarse por alto que el Consejo de Menores día a día cuenta con menos personal, tanto en el área jurídica como de personal técnico, por lo que,

para la implementación personalizada del factor escolar, en la que se debe de tratar de manera individualizada con grupos pequeños, se tiene que recurrir al apoyo de otras instituciones con finalidades afines y de personal capacitado para este fin, pues como ya se ha venido mencionando en los anteriores capítulos, los menores infractores tienen derecho a recibir educación, siendo este derecho limitado por los factores señalados o muchas veces por la propia familia, quienes no impulsan y motivan adecuadamente a los menores para que le den preponderancia a sus estudios, esto en caso de que la tengan, al verse en múltiples ocasiones la carencia de ésta, por lo que la institución, como representante del Estado, tiene la obligación de suplir esta deficiencia, aprovechando de alguna manera que el menor se encuentra bajo una custodia temporal, por así decirlo, a cargo del Consejo de Menores, teniendo de esta manera la oportunidad de otorgarle un tratamiento adecuado a dicho sector poblacional, que debe de ser integral, (pero dando mayor relevancia al aspecto pedagógico, único medio por el cual se puede adaptar a los menores), secuencial, interdisciplinario e individualizado. Con esta pequeña introducción a la propuesta que iremos desarrollando damos inicio a nuestra principal finalidad, que es prevenir la conducta infractora, siendo necesario saber lo que se entiende por prevención general y la prevención especial:

4.1.- LA PREVENCIÓN GENERAL Y LA PREVENCIÓN ESPECIAL

Con los anteriores datos analizados, tenemos que ha aumentado el número de menores infractores que ingresan al Consejo de Menores, al hablar que en el año 2003 al 2004 ingresaron 713 menores más, si bien del 2004 al 2005 existió una mínima disminución, al ingresar en el año 2004, 4219 menores y en el año 2005, 4166, de este número, 1082 son reiterantes, por lo que la prevención se vuelve una imperiosa necesidad para nuestra sociedad.

La Prevención General no es sino el conjunto de estrategias preventivas que, unidas, se encaminan a evitar o aminorar la delincuencia.

Este tipo de prevención se compone de actividades que proveen de un mejor entorno para el desarrollo de los individuos. Tiene como objetivo prevenir la violencia, incluyendo a muchos actores y participantes. Por este motivo es muy barata y redituable. La Prevención General es multidisciplinaria pero no vulnera los ámbitos propios de cada disciplina. Parte siempre de que cualquier estrategia preventiva, mientras más factores abarque, será de mayor utilidad y, paradójicamente, a nuestro criterio es de más fácil el manejo; toda vez que las acciones son conjuntas, comunitarias y estratégicas.

Es así como si nos remitimos a los tratados internacionales que en materia de menores ha suscrito el Ejecutivo Federal, dentro de los cuales el de mayor relevancia para nuestra investigación lo es, sin lugar a dudas, Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, conocidas de igual forma con el nombres de Directrices de Riad², mismas que fueron adoptadas y proclamadas por la Asamblea General de Naciones unidas mediante resolución número 45/112, de fecha 14 del mes de diciembre de 1990, la cual en sus principios fundamentales menciona:

“1. Principios fundamentales

1. La prevención de la delincuencia juvenil es parte esencial de la prevención del delito en la sociedad. Si los jóvenes se dedican a actividades lícitas y socialmente útiles, se orientan hacia la sociedad y enfocan la vida con criterio humanista, pueden adquirir actitudes no criminógenas.

2. Para poder prevenir eficazmente la delincuencia juvenil es necesario que toda la sociedad procure un desarrollo armonioso de los adolescentes, y respete y cultive su personalidad a partir de la primera infancia.

⁷⁶ Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, proclamadas por la asamblea general de Naciones Unidas mediante resolución número 45/112, de fecha 14 catorce de diciembre de 1990.

3. *A los efectos de la interpretación de las presentes Directrices, se debe centrar la atención en el niño. Los jóvenes deben desempeñar una función activa y participativa en la sociedad y no deben ser considerados meros objetos de socialización o control*".

De la anterior lectura, se puede esgrimir que para la comunidad internacional, más que sancionar, le interesa prevenir posibles conductas antisociales de los adolescentes, para lo cual propone actividades lícitas, buscando atacar las causas de la conducta delictiva desde la primera infancia, centrando la atención en los niños y los adolescentes; por su parte, deben centrar su conducta en actividades productivas que se reflejen en la sociedad. De lo anterior, podemos darnos cuenta que es una preocupación internacional el buen encauzamiento de la juventud, al ser ésta la base (delincuencia juvenil) en donde surgen los grandes delincuentes, al acostumbrarse los menores infractores a hacer de este tipo de conductas su *modus vivendi*, comenzando por una mecánica de hechos sencilla al cometer el ilícito y conforme pasa el tiempo irse especializando cada día más y asociándose con jóvenes que tienen su misma problemática, hasta llegar a la etapa adulta, por eso es que una de las mayores preocupaciones es mantener a los jóvenes en actividades lícitas, que sean útiles a la sociedad, introyectándoles valores sobre todo de carácter humanista, pues es de todos sabido que la ociosidad, la pobreza y falta de desarrollo en la familia, así como en la escuela, son considerados los principales mecanismos que tienen impacto sobre el desajuste social juvenil. A esto sumamos que la prevención de nada sirve ante sistemas formales de control social, en este caso el Consejo de Menores que, como institución especializada, es percibida como poco eficaz.

Continuando con el comentario acerca de este documento internacional tenemos que, en relación a la prevención general, se pronuncia así:

“III. Prevención general

9. Deberán formularse en todos los niveles del gobierno planes generales de prevención que, entre otras cosas, comprendan:

a) Análisis a fondo del problema y reseñas de programas y servicios, facilidades y recursos disponibles;

b) Funciones bien definidas de los organismos, instituciones y personal competentes que se ocupan de actividades preventivas;

c) Mecanismos para la coordinación adecuada de las actividades de prevención entre los organismos gubernamentales y no gubernamentales;

d) Políticas, estrategias y programas basados en estudios de pronósticos que sean objeto de vigilancia permanente y evaluación cuidadosa en el curso de su aplicación;

e) Métodos para disminuir eficazmente las oportunidades de cometer actos de delincuencia juvenil;

f) Participación de la comunidad mediante una amplia gama de servicios y programas;

g) Estrecha cooperación interdisciplinaria entre los gobiernos nacionales, estatales, provinciales y municipales, con la participación del sector privado, de ciudadanos representativos de la comunidad interesada y de organismos laborales, de cuidado del niño, de educación sanitaria, sociales, judiciales y de los servicios de aplicación de la ley en la adopción de medidas coordinadas para prevenir la delincuencia juvenil y los delitos de los jóvenes.

h) Participación de los jóvenes en las políticas y en los procesos de prevención de la delincuencia juvenil, incluida la utilización de los recursos

comunitarios, y la aplicación de programas de autoayuda juvenil y de indemnización y asistencia a las víctimas;

i) Personal especializado en todos los niveles”³.

La prevención general es una gran responsabilidad del Estado, el mismo deberá investigar, proponer, crear y aplicar programas propios que logren que en la sociedad se genere un clima de respeto a los derechos de los ciudadanos (a los que debe ir aparejado fuentes de empleo), mismos que se ponen en práctica a través de las instituciones.

Las políticas de Estado para resolver la problemática de la prevención general se deben llevar a cabo desde diversas perspectivas, entre las cuales podemos destacar los programas a las familias, buscando la integración y permanencia de la misma, en donde se fomenten los valores que le sirven de base para que el niño logre assimilarlos.

Otra de las políticas preventivas tiene que ver con los modelos educativos, cuya vigilancia, supervisión y aplicación es obligación del Estado, y de esta forma y a través de ellos incursionar en el ánimo de los niños y jóvenes a efecto de evitar el uso y abuso de sustancias tóxicas, embarazos no deseados, orientación educativa, formar una conciencia moral y adquirir conocimientos fundamentales, formación de hábitos de trabajo, que les permita combatir la ignorancia y marginación para el mejoramiento personal, poniendo especial atención a la comprensión de las problemáticas sociales.

Uno más de los medios por los cuales el Estado aborda esta necesidad es a través de programas comunitarios, en donde se dota de los elementos mínimos indispensables para atender a los niños y jóvenes cuando el modelo familiar sea perjudicial a su propio desarrollo.

⁷⁷ Idem.

Los medios de comunicación es uno de los puntos más importantes, por lo cual el Estado hará uso de ellos para lograr los fines generales que persigue, ya que en la actualidad todos los medios de comunicación ejercen sobre los menores una influencia que muchas veces es nociva y que afecta a temprana edad, trastornando los pocos valores con los que cuentan, al enfocarlos al consumismo y enseñarlos a valer por lo que tienen no por lo que son, incidiendo esta mentalidad en el factor económico, de ahí que el mayor número de infracciones sea de índole patrimonial.

Otros de los aspectos es crear leyes eficaces para atender la realidad social que se vivencia, en el caso específico, la Ley de Menores ya requiere de varias reformas, pero éstas casi siempre son propuestas por personas que no tienen la menor idea de las necesidades de la justicia de menores, requiriéndose verdaderamente de una comisión integrada por personas que conozcan y tengan la experiencia en el tema, de ahí la presente propuesta.

Así tenemos que en la Ley de la Materia únicamente encontramos, sobre este tema:

“Artículo 34.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por prevención general el conjunto de actividades dirigidas a evitar la realización de conductas constitutivas de infracciones a las leyes penales...”⁴

El mismo numeral define a la prevención especial, como: “...el tratamiento individualizado que se proporciona a los menores que han infringido las leyes penales para impedir su reiteración...”, ésta se entiende como las particularidades específicas, que recaen sobre los individuos al momento de enfrentarse ante el drama jurídico; de tal definición que nos da nuestra propia Ley de Menores, podemos decir que a través de la prevención especial, la cual se cumple al momento de decretar la medida idónea para lograr encauzar la conducta de los

⁷⁸ Ley para el Tratamiento de Menores infractores para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en Materia Federal.

menores a la normatividad y adaptarlos a su medio sociofamiliar, se da cumplimiento a la prevención general, al ser medidas contempladas en la propia ley, la cual es el resultado de todo un proceso legislativo, con el objetivo de adaptar a los menores a la sociedad y evitar su reiterancia, situación que en la realidad no se cumple por ser ineficaces las medidas decretadas a los menores, que en muy pocos casos llega a tener los resultados esperados, por lo que resulta necesario realizar una modificación a dicho tratamiento en donde se le de preponderancia y énfasis a la educación de estos menores que ya se encuentran sujetos y evitar su reiterancia.

La finalidad fundamental que la doctrina y la legislación le atribuyen en la actualidad a las penas, en materia de adultos y medidas de privación de la libertad, es la prevención especial, entendida como reeducación y reinserción social de los condenados, sin perjuicio de prestar la atención debida a las finalidades de advertencia e intimidación que la prevención general demanda, y a la proporcionalidad de las penas con la gravedad de los delitos cometidos que el sentido más elemental que la justicia impone.

Al defender en primer término la finalidad de adaptación al aplicar el tratamiento, la Ley pretende significar que el infractor no es un ser eliminado de la sociedad, sino una persona que continúa formando parte de la misma, incluso como miembro activo, si bien sometido a un particular régimen jurídico, motivado por el comportamiento antisocial anterior de aquél y encaminado a preparar su vuelta a la vida libre en las mejores condiciones para ejercer socialmente su libertad.

Ruth Villanueva Castilleja, ex presidenta del Consejo de Menores, al respecto señala: "Se tiene la obligación de buscar y encontrar un sistema mejor día con día, en donde la prevención sea el punto de partida y los planteamientos en

relación con el tratamiento de menores infractores sean concretos, concisos, acordes y estructurados.”⁷⁹

4.2.- LA EDUCACIÓN

La educación, como ya se mencionó en el primer capítulo del presente estudio, a través de la historia, ha ido aparejada a una política educativa del Estado Mexicano, que ha consistido en proporcionar la educación básica a un mayor número de menores, prioridad que siempre ha sido un reclamo permanente de la sociedad para combatir la ignorancia y la marginación. Para la mayoría de los mexicanos la educación pública, laica, obligatoria y gratuita constituye el medio idóneo para lograr el mejoramiento personal, familiar y social; confiando en la escuela un fortalecimiento de los valores esenciales, la adquisición de conocimientos fundamentales, así como la formación de hábitos de trabajo.

Considerando que el valor de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) habrá de reflejarse en calidad de vida personal, la adquisición de destrezas para poder desempeñar actividades productivas, y la oportunidad para continuar estudios de nivel medio y superior.

Es por ello que en el menor infractor la oportunidad de estudiar la educación básica representa una opción de vida, pues muchos de los menores tienen la carencia de los propios valores que debería imbuirle la familia, al vivir día con día con difíciles condiciones de vida, en donde las necesidades de satisfactores, obligan a niños y adolescentes a incorporarse a temprana edad al campo laboral, en el mejor de los casos para apoyar la economía familiar.

⁷⁹ Villanueva Castilleja, Ruth. *Tratamiento Especial para Menores Infractores*. Ediciones del Instituto Mexicano de Prevención del Delito e Investigación Penitenciaria A.C. y Colegio de Abogados y Penitenciaristas del Valle de México A.C. México, 2001, pág. 1

Esta carencia a veces es fomentada por la propia familia, al no motivar adecuadamente a los menores para que sea prioritario en su vida la educación, por el contrario, son los propios padres (en el caso de que los tengan) o la familia, la que orilla a los niños o adolescentes a cambiar la educación por actividades remuneradas en el mejor de los casos, al ver que los jóvenes ya pueden trabajar y le dan preferencia a la ayuda que económicamente puedan aportar, dejando en el olvido su formación académica, es por ello que en el presente trabajo se propone que, con base en el perfil de personalidad de cada menor, se decrete una medida educativa obligatoria, aprovechando la oportunidad que tiene el estado de trabajar con un grupo de menores a los cuales se les llama “infractores” y que por esta característica se encuentran sujetos a la Institución, teniendo a nuestro favor que la adolescencia es una etapa neurofisiológica crítica:

*“En donde **prevalecen** circuitos cerebrales que motivan a buscar **experiencias nuevas**, se amplían las motivaciones. Las hormonas se activan en el centro emocional del cerebro; son un “polvorín” de **emociones** se sienten impulsados a hacer cosas arriesgadas. La parte del cerebro encargada del **juicio** está aún en maduración, el cerebro aún no puede pensar antes de actuar, la zona que ayuda a tomar decisiones acertadas no es completamente operacional hasta pasados los 21 y 22 años, cuando la red neuronal esta completa y relativamente fija. Es hasta esa edad que el ser humano no esta totalmente capacitado para:*

- ❖ *Controlar sus impulsos.*
- ❖ *Dirigir su comportamiento a metas y objetivos.*
- ❖ *Sopesar riesgos y beneficios.*
- ❖ *Elaborar juicios valorativos.*
- ❖ *Sostener una postura ética o moral personal.*⁸⁵

Además de que debe tomarse en cuenta predominantemente la etapa de desarrollo en donde se encuentra el menor, debiendo separar la neurológica (en donde tiene

⁸⁰ Taller de Capacitación impartido en el Consejo de Menores por la Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia A.C. (ODI) junio de 2005.

que ver el bagaje genético que tenga el individuo) del desarrollo cognitivo del adolescente, al suponerse que éste se encuentra en la etapa operacional formal, como ya se refirió en el capítulo segundo, en donde ya se tiene la posibilidad de abstraer; hay comprensión de conceptos y símbolos, el pensamiento es más objetivo, maneja variables múltiples y abstractas (tiempo y espacio), existe cierto egocentrismo manifestado como idealismo, frecuentemente poco realista, y predominan las fuertes emociones (amores, odios, temores y dudas) que vencen a la razón; pues muchas veces nos basamos en las edades cronológicas propuestas para cada estadio, las cuales únicamente se deben de utilizar como una guía general, al ser un hecho cierto que el desarrollo cognitivo sigue este orden progresivo; pero la edad en la que cada habilidad se alcanza y se hace efectiva es muy variable (depende de muchas variables entre ellas la contextual y experimental).

Asimismo, tampoco se puede pasar por alto la afectividad moral, carga con la que cada menor que ingresa cuenta, al encontrarse dañados emocionalmente, siendo esta parte de la personalidad del menor la que le permite asimilar de tal o cual forma los valores y la educación que se le pueda otorgar, al ser los valores totalmente subjetivos y asimilados de acuerdo al criterio de cada persona, por lo que van totalmente entrelazados con el desarrollo neurológico y cognitivo de cada uno de los adolescentes, si tomamos en cuenta que todos los menores desde el momento que ingresan toman una postura agresiva, de rebeldía, al ser “sometidos” por la autoridad, por lo que, es necesario sanarlos emocionalmente para que ellos permitan la aplicación de la medida educacional, toda vez que los esquemas cognitivos que se utilizan para dar solución a un problema o tomar una decisión son seleccionados con base en un sistema de valores incorporados en el sistema afectivo, siendo así que las emociones desempeñan un papel importante en la formación del carácter moral de una persona.

Nucci señala: *“Los afectos constituyen la característica esencial de los sistemas vivientes y es lo que los hace más inteligentes que los sistemas de*

inteligencia artificial... en los sistemas de inteligencia vivos no existe cognición sin afecto, los sentimientos no sólo acompañan a los pensamientos, sino que juegan un papel fundamental en dirigir las decisiones.”⁶

Al respecto de la educación moral y de valores, Max Acheler (1996) destaca que:

“...no son solamente las funciones cognitivas las que dirigen la conducta de los individuos. El corazón (las emociones), señala el autor, tiene un papel fundamental en la unidad racio-afectiva de cada persona. En la esfera afectiva y emocional es donde los valores se viven, incluyen, construyen y argumentan con la intensidad personal más grande. La experiencia de lo real se da siempre junto a una carga afectiva en forma de atracción o repulsión, de amor o de odio en sus extremos, por lo que, jamás es neutra, razón por la cual los valores se captan por intuición emocional. El valor por tanto, no aparece como fin de una acción dirigida conscientemente a su realización; el valor es simplemente experimentado y no elaborado por la conciencia.”⁷

Por lo que, pueden aprovecharse las características propias de la edad, para implementar herramientas de aprendizaje que, a largo plazo, le cambie la vida a este estrato social, al reclamar múltiples necesidades efectivas, psicológicas, pedagógicas, debiéndose determinar la capacidad de aprendizaje (neurológico y cognitivo), la etapa educativa con la que cuenta cada menor, independientemente de la edad cronológica, para que con base en esto se le diseñe un tratamiento que consista en la educación del niño, el cual debe ser obligatorio, pues vemos que el grueso de la población que ingresa es de 14 y 17 años, por lo que, acorde a la edad se debe imponer educación básica, con carácter obligatorio, es decir, que si no se cumple con ésta, el menor no puede liberarse de la medida de tratamiento, claro, tomando en consideración los factores antes señalados. Es por ello que se debe considerar los fundamentos legales sobre los cuales versa la presente propuesta, así tenemos que:

⁸¹ García Cabrero Benilde y Eguía Malo Susana. *El razonamiento y la Afectividad Moral: Componentes esenciales de la Educación Moral y Cívica*. Revista Educación 2001, Nueva Época, año XI, número 132, México, mayo del 2006, pág. 39

⁸²Idem

4.2.1.- FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES FEDERALES

Es de vital importancia abordar los fundamentos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto de la educación, al ser necesario saber sobre la obligación del Estado y el derecho de los ciudadanos de recibirla; así como percibir el valor que tiene este rubro en nuestro país, en este renglón, tenemos los siguientes numerales:

“Artículo 3.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

La educación que imparta el estado tendera a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentara en el, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientara a esa educación se basara en los resultados del progreso científico, luchara contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el ejecutivo federal determinara los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la república. Para tales efectos, el ejecutivo federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

IV. Toda la educación que el estado imparta será gratuita;

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y a la educación superior- necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

- a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y
- b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

VIII. El **Congreso de la Unión**, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la republica, **expedirá las leyes necesarias**, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio publico y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no

hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Artículo 4 (párrafo sexto).- Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

*Artículo 18 (párrafo segundo).- Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y **la educación** como medios para la readaptación social del delincuente...*

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

Artículo 41 [fracción II inciso c)].- Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

*Artículo 73 fracción XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; **así como para dictar las leyes encaminadas a***

distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la república. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la república.

*Artículo 123 fracción VI párrafo segundo.- Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y **para proveer a la educación obligatoria de los hijos**. Los salarios mínimos profesionales se fijaran considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas”.*⁸

De igual manera, de acuerdo a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de noviembre del año 2002, tenemos en sus numerales transitorios:

“Segundo.- La autoridad educativa federal deberá, a la entrada en vigor del presente decreto, instalar comisiones técnicas y de consulta con las demás autoridades educativas del país que resulten pertinentes, para iniciar un proceso tendente a la unificación estructural, curricular y laboral de los tres niveles constitucionales obligatorios, en un solo nivel de educación básica integrada.

Tercero.- La autoridad educativa federal deberá, a la entrada en vigor del presente decreto, instalar comisiones técnicas y de consulta con las demás autoridades educativas del país que resulten pertinentes, para iniciar un proceso tendiente a la revisión de los planes, programas y materiales de estudio, para establecer, en el ejercicio de sus funciones constitucionales, los nuevos programas de estudio de la educación preescolar obligatoria para todo

⁸³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

el país, así como preparar al personal docente y directivo de este nivel, de acuerdo a la nueva realidad educativa que surge de este decreto.

Cuarto.- Con el objetivo de impulsar la equidad en la calidad de los servicios de educación preescolar en el país, la autoridad educativa deberá prever lo necesario para dar cumplimiento a lo que dispone el artículo 2. de la ley reglamentaria del artículo 5 Constitucional en materia de profesiones, en el sentido de que la impartición de la educación preescolar es una profesión que necesita título para su ejercicio, sin perjuicio de los derechos adquiridos de quienes a la fecha imparten este nivel educativo.

Quinto.- La educación preescolar será obligatoria para todos en los siguientes plazos: en el tercer año de preescolar a partir del ciclo 2004-2005; el segundo año de preescolar, a partir del ciclo 2005-2006; el primer año de preescolar, a partir del ciclo 2008-2009. En los plazos señalados, el estado mexicano habrá de universalizar en todo el país, con calidad, la oferta de este servicio educativo.

Sexto.- Los presupuestos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales incluirán los recursos necesarios para: la construcción, ampliación y equipamiento de la infraestructura suficiente para la cobertura progresiva de los servicios de educación preescolar; con sus correspondientes programas de formación profesional del personal docente así como de dotación de materiales de estudio gratuito para maestros y alumnos. Para las comunidades rurales alejadas de los centros urbanos y las zonas donde no haya sido posible establecer infraestructura para la prestación del servicio de educación preescolar, las autoridades educativas federales en coordinación con las locales, establecerán los programas especiales que se requieran y tomarán las decisiones pertinentes para asegurar el acceso de los educandos a los servicios de educación primaria.

Séptimo.- Los gobiernos estatales y del Distrito Federal celebrarán con el gobierno federal convenios de colaboración que les permitan cumplir con la obligatoriedad de la educación preescolar en los términos establecidos en los artículos anteriores.

*Octavo.- Al entrar en vigor el presente decreto, deberán impulsarse las reformas y adiciones a la Ley General de Educación y demás disposiciones legales aplicables en la materia”.*⁹

De todas estas disposiciones contempladas en la carta magna podemos resaltar la disponibilidad del Estado mexicano de reconocer que la educación juega un papel relevante en el desarrollo de los individuos, por lo que ha establecido un conjunto de normas jurídicas que constituyen el derecho a la educación. La constitución Mexicana dispone que todo individuo tiene derecho a recibir educación y que el Estado de manera obligatoria impartirá los niveles de preescolar, primaria y secundaria (básica). La educación cuya impartición esté a cargo del Estado será gratuita y laica. Otro punto importante es que, desde luego, los padres o tutores de los menores tienen sobre sí la obligación de hacer que sus hijos o pupilos acudan a recibir esta educación; asimismo, se reconoce el derecho de los particulares a impartir educación en todos sus tipos y modalidades, por lo cual deberán cumplir con los requisitos establecidos en la Constitución y en la legislación correspondiente.

Como se puede apreciar, con estas disposiciones se busca, fundamentalmente, que todos los individuos, sin importar su condición, gocen del beneficio de la educación, la que les dará la posibilidad de poseer mejores medios para su subsistencia y una mejor calidad de vida y, en el caso de los menores, opciones de vida totalmente alejadas de la delincuencia.

⁸⁴ Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de noviembre del año 2002.

4.2.2.- FUNDAMENTOS LEGALES SECUNDARIOS

Dentro de nuestra forma de organización jurídica tenemos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es nuestro ordenamiento máximo, del cual dimanarán las demás disposiciones secundarias que regirán los asuntos específicos de la administración, legislación y jurisdicción.

En materia de educación, la Ley que concretiza las disposiciones contenidas en el numeral tercero, antes reproducido, de nuestra Carta Magna, lo es la Ley General de Educación, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 13 de julio de 1993, contando con la última reforma en fecha 13 de mayo del 2003.

Como dato importante cabe resaltar que de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia (diciembre de 1993) el gobierno de México reformula la Ley General de Educación, a través del Acuerdo Nacional para la Modernización educativa, poniendo énfasis en tres elementos básicos:

“a).- La superación del rezago educativo dirigido a favorecer acciones educativas en las poblaciones más vulnerables, para reducir brechas de desigualdades a nivel nacional.

b).- Descentralización del sistema educativo, destinada a proporcionar mayor autonomía a los estados y municipios en la conducción del proceso educativo.

c).- La participación social destinada a elevar la intervención, fundamentalmente de los grupos de padres, en la responsabilidad del proceso educativo.

Congruente con estos propósitos es que México elevó la educación básica obligatoria a un grado de preescolar y tres de educación secundaria.”¹⁰

Los primeros numerales de la Ley General de Educación son, a nuestro criterio, los que mayor relevancia tienen en nuestro tema de investigación, por lo cual pensamos prudente el reproducirlos:

⁸⁵ Alcántara, Evangelina. *Menores con conducta antisocial*, Ed. Porrúa, México, 2001, pág 104.

“Artículo 1.- Esta Ley regula la educación que imparten el Estado -Federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.

La función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones.

Artículo 2.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.

La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social.

En el proceso educativo deberá asegurarse la participación activa del educando, estimulando su iniciativa y su sentido de responsabilidad social, para alcanzar los fines a que se refiere el artículo 7°.

Artículo 3.- El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley.

Artículo 4.- Todos los habitantes del país deben cursar la educación primaria y la secundaria. Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación primaria y la secundaria.

Artículo 5.- La educación que el Estado imparta será laica y, por lo tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa.

Artículo 6.- La educación que el Estado imparta será gratuita. Las donaciones destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo.

Artículo 7.- La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

I.- Contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas;

II.- Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos;

III.- Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país;

IV.- Promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. Los hablantes de lenguas indígenas, tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y en español.

V.- *Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones al mejoramiento de la sociedad;*

VI.- *Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, así como propiciar el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos;*

VII.- *Fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científicas y tecnológicas;*

VIII.- *Impulsar la creación artística y propiciar la adquisición, el enriquecimiento y la difusión de los bienes y valores de la cultura universal, en especial de aquellos que constituyen el patrimonio cultural de la Nación;*

IX.- *Estimular la educación física y la práctica del deporte;*

X.- *Desarrollar actitudes solidarias en los individuos, para crear conciencia sobre la preservación de la salud, la planeación familiar y la paternidad responsable, sin menoscabo de la libertad y del respeto absoluto a la dignidad humana, así como propiciar el rechazo a los vicios;*

XI.- *Inculcar los conceptos y principios fundamentales de la ciencia ambiental, el desarrollo sustentable así como de la valoración de la protección y conservación del medio ambiente como elementos esenciales para el desenvolvimiento armónico e integral del individuo y la sociedad.*

XII.- *Fomentar actitudes solidarias y positivas hacia el trabajo, el ahorro y el bienestar general.*

Artículo 8.- El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan -así como toda la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan-, se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

I.- Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

II.- Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

III.- Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

Artículo 9.- Además de impartir la educación preescolar, la primaria y la secundaria, el Estado promoverá y atenderá -directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio- todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior, necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal.

Artículo 10.- La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público.

Constituyen el sistema educativo nacional:

I.- Los educandos y educadores;

II.- Las autoridades educativas;

III.- Los planes, programas, métodos y materiales educativos;

IV.- Las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados

V.- Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y

VI.- Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía. Las instituciones del sistema educativo nacional impartirán educación de manera que permita al educando incorporarse a la sociedad y, en su oportunidad, desarrollar una actividad productiva y que permita, asimismo, al trabajador estudiar¹¹.”

De esta ley podemos advertir lo importante que es la educación ante la necesidad de estimular el pensamiento y la creatividad, involucra el aprender a aprender, a pensar, a trabajar y a convivir con otras personas, con tolerancia, responsabilidad y solidaridad.

Pretendiendo que la educación básica capacite al individuo (en este caso al sector de los menores infractores), con la finalidad de que aprenda a analizar problemas, tomar decisiones sensibles y benéficas como desarrollar la autoestima y la confianza en si mismo; todo esto a través de proporcionar al sujeto las herramientas fundamentales para tener una educación continua y permanente con los valores esenciales, para el desarrollo pleno como persona y como ente social.

4.2.3.- SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO: SUS TIPOS Y MODALIDADES CONFORME A LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

La política educativa mexicana ha distribuido el paquete de educación básica en tres grandes rubros: la educación preescolar, la primaria y la secundaria¹².

En estricto sentido, a nuestro criterio no se cuenta con una definición correcta acerca de lo que se debe de entender o por qué se debe de considerar educación ‘básica’, ya que de tenerlo por sentado surge el primer cuestionamiento: ¿Básica

⁸⁶ Ley General de Educación.

⁸⁷ Artículo 3° Ley General de Educación

para qué o para quien?, lo anterior a modo de reflexión, pues en estricto sentido contamos con la definición legal determinada en el numeral siguiente:

*“Artículo 37.- La educación de **tipo básico** está compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria. La educación preescolar no constituye requisito previo a la primaria.*

*El tipo **medio-superior** comprende el nivel de bachillerato, los demás niveles equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes.*

*El **tipo superior** es el que se imparte después del bachillerato o de sus equivalentes. Está compuesto por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende la educación normal en todos sus niveles y especialidades”¹³.*

A su vez tenemos, que existe diversidad en las **modalidades educativas** de las cuales es necesario resaltar:

“Artículo 39.- En el sistema educativo nacional queda comprendida la educación inicial, la educación especial y la educación para adultos.

De acuerdo con las necesidades educativas específicas de la población, también podrá impartirse educación con programas o contenidos particulares para atender dichas necesidades.

Artículo 40.- La educación inicial tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de cuatro años de edad. Incluye orientación a padres de familia o tutores para la educación de sus hijos o pupilos.

*Artículo 41.- **La educación especial** está destinada a individuos con discapacidades transitorias o definitivas, así como a aquellos con aptitudes*

⁸⁸ Ley General de Educación.

sobresalientes. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social.

Tratándose de menores de edad con discapacidades, esta educación propiciará su integración a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos. Para quienes no logren esa integración, esta educación procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva, para lo cual se elaborarán programas y materiales de apoyo didácticos necesarios.

Esta educación incluye orientación a los padres o tutores, así como también a los maestros y personal de escuelas de educación básica regular que integren a alumnos con necesidades especiales de educación.

*Artículo 43.- La **educación para adultos** está destinada a individuos de quince años o más que no hayan cursado o concluido la educación básica y comprende, entre otras, la alfabetización, la educación primaria y la secundaria, así como la formación para el trabajo, con las particularidades adecuadas a dicha población. Esta educación se apoyará en la solidaridad social.”¹⁴*

De lo citado con antelación podemos decir que el derecho a la educación da principio con la educación inicial, que atiende a niños desde los 45 días de nacidos a 4 años, la cual tiene como propósito favorecer el desarrollo de las capacidades físicas, cognitivas, afectivas y sociales del infante, estimulando su participación activa en el proceso de la educación.

La educación preescolar se imparte a los infantes de 4 a 5 años, la cual promueve el desenvolvimiento integral del niño, ofreciéndole oportunidades de realización individual y constituye la base de su desempeño en los niveles educativos subsecuentes.

^{89f}Idem

La educación primaria está establecida para niños de 6 a 14 años; ésta propicia en el educando una formación armónica e integral mediante experiencias de aprendizaje que le permite la adquisición del bagaje de conocimientos, habilidades, actitudes y valores que posibilitan su incorporación a la sociedad.

La educación secundaria atiende a adolescentes de 12 a 15 años; ella amplía y profundiza los conocimientos precedentes con el doble propósito, en algunos casos de la secundaria tecnológica, de sentar bases para una vida productiva y de preparar a los educandos para proseguir estudios en el siguiente nivel escolar.

La **educación especial**, se orienta en dos vertientes: una, a la atención de niños y jóvenes de cero a veinte años de edad con dificultades para desarrollar adecuadamente sus capacidades en el sistema regular, y otra, a detectar y encausar alumnos con capacidades sobresalientes. La educación especial constituye un servicio indispensable de apoyo a la educación básica.

Partiendo de la idea sentada en capítulos precedentes, de que si los menores infractores con mayor número de ingresos registrados en el Consejo de Menores son aquellos que tienen una edad de 14 a 17 años, primordialmente se requiere reforzar la educación especial en nivel primaria y secundaria. Claro, esto depende de la capacidad neurológica, cognitiva y emocional de cada menor que, como se ha mencionado, en muchos casos es independiente de la edad y en otros va aparejada con ella.

4.2.4.- LEY DE ASISTENCIA SOCIAL

La presente Ley que va a ser materia de estudio en este apartado fue promulgada mediante decreto por el Presidente de la República, Licenciado Vicente Fox Quesada, en fecha 29 del mes de abril del año 2004 y publicada el día 02 de septiembre de 2004 en el Diario Oficial de la Federación.

Es importante esta ley al contemplar a los menores infractores como sujetos de asistencia social, considerando en nuestra opinión dicha ley como un auxiliador del Consejo de Menores, la cual en muchos de los casos se encuentra limitada para la impartición de la justicia a través de las medidas que impone y aún más para la que se propone en este trabajo, por lo que se requiere que entidades gubernamentales y no gubernamentales tengan injerencia para poder aplicar la medida educativa que se propone a los menores infractores.

En su artículo 3º, menciona: *“Para los efectos de esta Ley, se entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva”*¹⁵.

Y posteriormente nos da un marco referencial normativo acerca de la materia principal del presente trabajo de investigación, al disponer: *“Tienen derecho a la asistencia social los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar”*¹⁶.

De ahí la importancia de citar la ley en comento y de la cual es relevante citar que en este mismo numeral 4º menciona *“con base en lo anterior, son sujetos de la asistencia social, preferentemente”* -en su fracción I inciso i) menciona- *“infractores y víctimas del delito”*¹⁷.

De esta forma, al considerar que los menores infractores se encuentran en una condición jurídica y social que requiere efectivamente de servicios especializados para que se le brinden los satisfactores concurrentes a su formación, es por lo cual

⁹⁰ Ley General de Asistencia Social.

⁹¹ Artículo 4º Ley de Asistencia Social

⁹² Ídem.

resulta evidente y necesario el brindarles la asistencia social que el Estado Mexicano propone con la creación de la Ley materia de análisis, y que en muchas ocasiones la parte que le corresponde al Consejo de Menores es insuficiente, por registrarse mayores ingresos de infractores, que ya rebasa al personal técnico, jurídico y administrativo. Lo que arroja como resultado un tratamiento deficiente, toda vez que primeramente, para llevar a cabo el procedimiento, no se les dedica el tiempo suficiente para determinar la medida necesaria, al duplicarse o triplicarse las funciones del personal en cada Consejería, al ser insuficiente el existente y registrarse bajas en la plantilla de personal, por lo que es necesario que se reciba ayuda de otras instituciones, tanto públicas como privadas, para llevar a cabo la aplicación de la medida propuesta.

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

En febrero de 1992, entra en vigor la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal, cuya legislación señala concretamente, en materia de educación, dos vertientes: una como medida de orientación y otra la contempla dentro de la medida de tratamiento:

En el primero de los casos tenemos:

Artículo 97 párrafo primero, menciona: *“Son medidas de orientación las siguientes: ... fracción IV.- La formación ética, educativa y cultural...”*¹⁸

Medida que se encuentra debidamente definida en el artículo 101 de la citada ley, que a la letra reza: *“La formación ética, educativa y cultural consiste en brindar al menor, con la colaboración de la familia, la información permanente y continua, en*

⁹³ Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

lo referente a problemas de conducta de menores, en relación con los valores de las normas morales, sociales y legales, sobre adolescencia, farmacodependencia, familia, sexo y uso del tiempo libre en actividades culturales.”

Siendo así que la ley contempla como medida de orientación la formación ética, educativa y cultural (siendo la finalidad de este tipo de medida obtener que el menor que ha cometido una infracción, no incurra en infracciones futuras), enfocando ésta únicamente al aspecto de los problemas de la conducta en relación a los valores, adolescencia, drogadicción, núcleo familiar, sexualidad, traducido esto en pláticas hacia los menores y familiares, lo cual en nuestra realidad ya es una medida insuficiente pues cada día se observa el ingreso de menores que cometen infracciones graves; es decir, se especializan, toda vez que puede demostrarse que en su primer ingreso delinquen por inducción de un adulto y en las subsecuentes ya lo hacen *motu proprio*, ya son ellos los que toman la iniciativa, preparan y ejecutan la infracción, siendo la mayoría de los ingresos -por no decir todos- los que requieren imperantemente de medidas de tratamiento en internación y en externación. Además de que esta medida está en desuso en la práctica actual de la institución.

Respecto a la segunda vertiente, ésta consiste en implementarla dentro de la medida de tratamiento en internación, al contemplar la ley de la materia:

Artículo 116.- “Los centros de tratamiento brindarán a los menores internos orientación ética y actividades educativas, laborales, pedagógicas, formativas, culturales, terapéuticas y asistenciales, así como la seguridad y la protección propias de un positivo ambiente familiar.

Los sistemas de tratamiento serán acordes a las características de los menores internos, atendiendo a su sexo, edad, grado de desadaptación social, naturaleza y gravedad de la infracción.”

Abordándola de esta manera, dentro del tratamiento en internación, y quedando regulada dentro del Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de los Centros de Diagnostico y de Tratamiento para Menores⁹⁴, en el capítulo VI titulado “De la formación y Capacitación de los Menores”, en los siguientes numerales:

“Artículo 40.- Las actividades formativas de los menores tendrán como finalidad fundamental fomentar buenos hábitos, que deberán aplicarse los distintos núcleos en donde se desarrollen, sea familiar o social.

Artículo 41.- La formación escolar de los menores en los Centros de Tratamiento tendrá como finalidad fundamental fomentar hábitos de estudio, la superación personal y la adecuación de los menores a las normas de la convivencia social.

Artículo 42.- Los certificados que se expidan con motivo de los estudios realizados por los menores en los Centros de Tratamiento, de conformidad con el sistema de enseñanza de la Secretaría de Educación Pública, no contendrán referencia o alusión alguna a los mencionados Centros.

Artículo 43.- Cuando algún menor no apruebe el grado escolar en el que se encuentre inscrito, tal situación no será motivo para prolongar su internación en el Centro correspondiente.

Al concluir la medida de tratamiento si el menor no ha finalizado el grado escolar en el que estaba inscrito, a petición suya se le permitirá terminar el mencionado curso en externación.”

Desprendiéndose de dicho acuerdo que la educación se encuentra regulada como parte del tratamiento, pero no como se pretende con este estudio; es decir, que sea una parte preponderante y fundamental, el aprobar el grado escolar, para tener los

⁹⁴Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de los Centros de Diagnostico y de Tratamiento para Menores (Diario oficial de la Federación del 20 de agosto del 1993). págs. 443-444.

recursos necesarios y lograr la finalidad de la ley, que es la adaptación, pues es un hecho conocido que si para un profesionalista es difícil en nuestro país poder incursionar y colocarse en el campo laboral, con mayor razón lo es para una persona que no cuente con este instrumento mínimo (educación) con el que todos los seres humanos debemos contar para podernos desarrollar y buscar la manera de sobrevivir, sin el apoyo de nuestras familias.

Al disponer que cuando un menor no apruebe el grado escolar no será motivo para prolongar su internación, deja de lado las causas por las cuales el menor no aprueba el grado escolar al que se encuentra inscrito, quedando de esta manera desprovisto de una herramienta tan útil para incorporarse a la sociedad de manera productiva, al no analizar el aspecto humano del ser que en muchas de las ocasiones es únicamente falta de motivación o en otras problemas de desarrollo neurológico, cognitivo o afectivo, sin que esto quiera decir que se le deba de exigir más de lo que es propio a su edad, sino únicamente lo necesario para que exista una adaptación y no únicamente caer en el absurdo de que si el menor, al concluir la medida, no ha finalizado el grado escolar en el que estaba inscrito, a petición suya se le permitirá terminar el mencionado curso en externación, esto es ilógico por tratarse de menores; sin olvidar que son “infractores”, por lo que, ninguno de ellos de manera voluntaria cursaría externamente el grado escolar. Por el contrario, lo que buscan es huir de la autoridad, en muchas ocasiones porque carecen del sentido de responsabilidad y obligación, al no saber ni siquiera sus metas en la vida, por lo que dentro del presente estudio se propone ir más allá de las causas superficiales del por qué el menor no desea estudiar; hay que motivarlo o ver en qué radica la verdad de la negación y, partiendo de este hecho, se le pueda diseñar un plan de tratamiento educativo en donde de manera personalizada se considere las necesidades y requerimientos de cada uno de estos menores y se les obligue a cursar el grado escolar que les corresponde, pero enfocado a que esto, que en un principio será obligatorio para ellos, (legalmente será obligatorio hasta que hayan concluido el plan de estudios que se les diseñe) se convierta en un gusto, un placer, siendo la enseñanza el principio por el cual se conscienticen, considerando

sus propias virtudes, su situación personal, sus alcances y sus deficiencias y que, razonando todo esto, puedan concluir en que es para su bienestar, para que no estén totalmente desprovistos cuando se vuelvan a insertar a la sociedad.

4.3.- LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO MEXICANO DE BRINDAR EDUCACIÓN BÁSICA

Como se dejó asentado anteriormente, la educación es una responsabilidad y un compromiso social del Estado para con los ciudadanos.

Es de hacerse notar que esta disposición Constitucional, contenida principalmente en el numeral 3º, ha contado con una serie de reformas²⁰, siendo en total seis; de las cuales podemos decir que la primera, publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 13 del mes de Diciembre de 1934, en donde se establecía una educación “socialista” en boga en ese momento histórico, lo cual representó una revolución y una problemática interna educativa.

La segunda reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 30 de diciembre de 1946, en donde se establecía un criterio de desarrollo armónico con carácter democrático y nacionalista de la educación superior, para lograr fines humanistas.

En el tercer texto reformado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 09 del mes de junio de 1980, en donde se establece la autonomía de las universidades y demás instituciones de educación superior.

⁹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos comentada por el Doctor Rubén Delgado Moya. Ed. Sista, México, 2004, pág. 13-14.

En la cuarta reforma, con publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de enero de 1992 en donde se da la autonomía total y absoluta de las instituciones particulares de enseñanza.

En la quinta reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 05 de marzo del año de 1993, **establece como garantía Constitucional la educación como obligación correlativa del Estado siendo la educación preescolar, primaria y secundaria.**

En la última reforma a la fecha, con una publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de noviembre del año 2003, de la cual ya se ha hecho referencia.

Con lo antes referido resulta evidente realizar un balance acerca del papel y el futuro de la escuela pública, los criterios que deben prevalecer en la orientación de la enseñanza hacia la satisfacción de las necesidades del mercado laboral, por un lado, o hacia las aspiraciones y los intereses de los individuos, de la sociedad y de la nación, por el otro; la pertinencia de la educación en cuanto a su papel en la formación de un nuevo ciudadano integral, solidario, participativo y tolerante, los modelos de gestión, dirección y administración educativa y la participación de los padres de familia y la sociedad en general.

4.4.- LA PARTICIPACIÓN DE DIVERSOS ORGANISMOS

La educación formal en México resulta una problemática tan grande que, a nuestro criterio, ha rebasado las posibilidades y capacidades tanto de la federación como de los gobiernos locales, aún más cuando nos referimos a la educación impartida a los menores infractores, en donde por el mayor número de ingresos y escasos recursos de la institución, se ve disminuido el personal técnico para impartir el tratamiento, por lo que, lo más conveniente es el apoyo de diversos organismos tanto públicos como privados, que sirva de motor para aplicar la presente

propuesta, a partir del hecho de que el menor sí puede modificar su conducta, toda vez que se encuentra en una etapa de cambio, en donde se facilita su aprendizaje. Para lograrlo se tendría que tomar en cuenta la importancia del apoyo institucional, de la familia y de la sociedad.

4.4.1.- LOS ORGANISMOS PÚBLICOS

Como su nombre lo indica, el organismo público pertenece al Estado, cualquiera que sea su régimen jurídico que lo rijan.

En el presente trabajo de investigación nos referimos a estos organismos que coadyuvan a la impartición de la educación en México, o bien que puede darle un apoyo al mismo.

Existe una gran diversidad de estos organismos, pero para efectos de investigación sólo enunciaremos los que a nuestro criterio son los más importantes.

4.4.1.1.- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS²¹

El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, también conocido como INEA, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mes de agosto del año de 1981.

El INEA propone y desarrolla modelos educativos, realiza investigaciones sobre la materia, elabora y distribuye materiales didácticos, aplica sistemas para la

⁹⁶ Los anteriores datos fueron recopilados del portal en internet del INEA www.inea.gob.mx, enero del 2006.

evaluación del aprendizaje de los adultos, así como acredita y certifica la educación básica para adultos y jóvenes de quince años o más, que no hayan cursado o concluido dichos estudios en los términos del artículo 43 de la Ley General de Educación.

El INEA se asume como un organismo técnico, normativo y rector de la educación para adultos, que acredita la educación básica proporcionada por los Institutos Estatales de Educación para Adultos (IEEA), y es promotor de este beneficio entre los diferentes sectores sociales.

A su vez, el INEA continúa proporcionando, a través de algunas delegaciones, los servicios de educación básica: alfabetización, primaria, secundaria y educación para la vida y el trabajo, en los estados en los que aún no se concluye el proceso de descentralización.

Son políticas internas para el INEA:

- Concertar acciones para la promoción, investigación e innovación en educación para las personas jóvenes y adultas.
- Establecer políticas nacionales en la materia, a través de las instancias gubernamentales y los mecanismos establecidos.
- Integrar y consolidar el presupuesto a nivel nacional.
- Distribuir con transparencia y equidad los recursos adicionales vía Ramo 11 - Educación Pública- para la operación de los programas educativos nacionales en los estados.
- Apoyar y dar seguimiento a las acciones de las Delegaciones e Institutos Estatales.
- Diseñar, normar, actualizar y evaluar a nivel nacional, los modelos, contenidos, materiales y políticas educativas sobre educación de personas jóvenes y adultas.

- Normar, desarrollar y evaluar los aspectos técnico-pedagógicos que mejoren la calidad de los procesos educativos y la elaboración de los materiales por distintos medios.
- Normar y desarrollar procesos para la formación del personal y de las **figuras voluntarias participantes**.
- Definir, desarrollar y actualizar el Sistema de Evaluación del Aprendizaje para la educación de los jóvenes y adultos.
- Normar el Sistema Nacional de Acreditación y Certificación para la Educación de los Adultos.
- Desarrollar el Sistema Nacional de Información Educativa para Adultos, mediante el Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA).
- Normar la operación de los servicios.
- Participar en la operación integral del servicio educativo en las Delegaciones del INEA, en tanto se concluye su descentralización.
- Normar a nivel nacional la Red de Telecomunicaciones
- Para los Institutos Estatales:
 - Operar y dar seguimiento a los servicios educativos abiertos dirigidos a las personas jóvenes y adultas, de conformidad con las normas técnico-pedagógicas de carácter nacional.
 - Planear y definir metas según las necesidades estatales y de política nacional.
 - Administrar y ejercer con transparencia el presupuesto asignado.
 - Aplicar la normatividad del Sistema Nacional de Acreditación y Certificación para la Educación de los Adultos.
 - Acreditar y certificar estudios con la normatividad del Sistema Educativo Nacional para la Educación de los Adultos.
 - Desarrollar **los procesos de formación del personal y de las figuras solidarias de acuerdo con las normas nacionales y sus necesidades específicas**.
 - Elaborar contenidos y materiales regionales de acuerdo con la normatividad establecida por el INEA.

- Concertar acciones a nivel estatal y local para promover los servicios educativos.
- **Organizar la participación voluntaria para la atención de los adultos.**
- Integrar el Sistema Estatal de Información Educativa para Adultos a través del Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA).
- Aplicar la Normatividad de la Red de Telecomunicaciones.
- Se ha realizado la firma de 26 Convenios de Coordinación entre el INEA y los gobiernos estatales, y se cuenta con 24 Institutos Estatales creados a través de sendas leyes o decretos publicados en las gacetas oficiales de cada entidad federativa.

El funcionamiento del INEA se ha visto favorecido con programas tales como el Servicio Militar Nacional y Oportunidades.

El **Objetivo general del INEA** es definir, normar, desarrollar y proponer los modelos pedagógicos, materiales y contenidos, así como la inscripción, evaluación del aprendizaje, acreditación y certificación de la educación básica para adultos; planear y proponer los nuevos desarrollos y servicios que requiere esta población, así como las estrategias de atención o esquemas operativos para dar cabal cumplimiento a las políticas nacionales en la materia; así como asesorar, apoyar, evaluar y dar seguimiento a la operación de los servicios de educación para adultos impartidos por las Delegaciones e Institutos Estatales.

Para el cumplimiento de dicho propósito, tiene las siguientes facultades:

- Definir, desarrollar, promover y proporcionar servicios de alfabetización, así como de educación primaria y secundaria.
- Promover y realizar investigación relativa a la educación para adultos.
- Elaborar y distribuir materiales didácticos aprovechables, en la educación para adultos.

- Participar en la formación del personal para la prestación de los servicios de educación para adultos.
- Coadyuvar a la educación comunitaria para adultos, conforme a los programas aprobados.
- Evaluar, acreditar y certificar, cuando procede, los estudios que se realicen en el Instituto, conforme a los programas aprobados.
- Dar oportunidad a estudiantes de otras instituciones para que cumplan con su servicio social educativo.
- Coordinar sus actividades con instituciones que ofrezcan servicios similares o complementarios y apoyar, cuando lo requieran, a dependencias, organismos, asociaciones y empresas en las tareas afines que desarrollen.
- Participar en los Servicios de Educación General Básica para Adultos.
- Realizar actividades de difusión cultural que complementen y apoyen sus programas.
- Difundir a través de los medios de comunicación colectiva los servicios que preste y los programas que desarrolla, así como proporcionar orientación al público sobre los mismos.

Los modelos educativos vigentes son: el Modelo de Transición, el Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) y, para los jóvenes de 10 a 14 años que están fuera de la primaria escolarizada, el Modelo Nuevo Enfoque para la Educación Básica para la primaria de jóvenes 10-14 (NEEBA 10-14) o el MEVyT 10-14 que se encuentra en experimentación.

4.4.1.2.- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL⁹⁷

Para la Secretaría de Desarrollo Social, lo principal es lo social y lo humano, esto se construye a partir de la vinculación de políticas económicas y sociales que permitan crear y ampliar opciones de desarrollo en las distintas etapas de la vida de las personas y en las múltiples esferas en que participa la familia y la comunidad.

⁹⁷ Los siguientes datos son tomados del portal en internet de la Secretaría de Desarrollo Social www.sedesol.gob.mx. Enero del 2006.

Es un proceso de mejoramiento permanente del bienestar generalizado donde todas las personas contribuyen participativamente al desarrollo económico y social del país.

El **objetivo** es impulsar la participación activa y protagónica de los jóvenes estudiantes y pasantes en el combate a la pobreza y el desarrollo social y humano, generando vínculos entre SEDESOL, los tres órdenes de Gobierno, IES (Instituciones de Educación Superior) y sociedad civil.

Los objetivos específicos son:

- Buscar la participación de los jóvenes en la consolidación de la transición del país.
- Generar procesos de cambio en la juventud que tengan impacto en la percepción de los logros del Gobierno en ***combate a la pobreza y desarrollo social***.
- Fomentar y Desarrollar el Voluntariado Juvenil y el servicio social.
- Despertar y canalizar la generosidad propia de los universitarios y pre-universitarios en acciones concretas encauzándolos dentro de la Estrategia 'Contigo'.

En la nueva política social tiene en el centro de su atención a las personas. Es una tarea que concierne a todos los mexicanos y que el Gobierno de la República promueve con una visión de largo plazo.

En México se han alcanzado diferentes niveles de desarrollo tanto en regiones como en grupos sociales. Sin embargo, aún coexisten situaciones de contraste, por un lado, progreso económico y elevados grados de calidad de vida y por otro, rezagos ancestrales, marginación y pobreza extrema. El reto es lograr un desarrollo

equilibrado, propiciando que las regiones atrasadas se acerquen a los promedios nacionales.

El reto es mejorar el entorno económico para un desarrollo social y humano sostenido, a fin de lograr la erradicación de las condiciones que han facilitado la existencia de la pobreza.

El Plan Nacional de Desarrollo expresa como una de sus prioridades el desarrollo social y humano, y el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, superación de la pobreza, una tarea “Contigo”, para alcanzarlo propone la creación de oportunidades, el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento del tejido social para reducir la pobreza y la marginación con un enfoque territorial del desarrollo.

“Contigo” es una estrategia integral de la nueva política de desarrollo social pues constituye la complementación de esfuerzos de sociedad y gobierno para lograr que las personas puedan forjar su propio desarrollo. ‘Contigo’ se basa en la corresponsabilidad, y promueve una política social subsidiaria y no asistencialista.

El desarrollo social y humano que se persigue considera que mediante la aplicación de acciones sociales en cada una de las fases del ciclo de vida de las personas, éstas podrán desarrollar sus capacidades, encontrar opciones productivas de desarrollo, crear un patrimonio y contar con los mecanismos necesarios de seguridad y protección para garantizar en todo momento un nivel de vida digno en un entorno de equidad.

Frente al reto de la pobreza y la marginación, se busca que las propias personas con los apoyos que el gobierno promueve, sean capaces por sí mismas de desarrollarse y alcanzar satisfactores en el presente y mejorar sus expectativas tanto individuales como familiares.

Esta tarea reclama la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad en su conjunto. En la promoción de la equidad como valor económico, político, ético y moral del presente gobierno, el Desarrollo Social y Humano respalda también los derechos de las personas, ello incluye su participación tanto en todas las acciones sociales, como en la definición de nuevas estrategias de acción pública.

Por ello la participación comprometida y corresponsable de todos, debe ser el factor detonante de un círculo virtuoso del desarrollo social y humano al que toda sociedad democrática aspira y que los mexicanos merecemos.

4.4.1.3.- SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF)²²

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, es un organismo que conjunta a su vez una red de apoyo de asistencia social y tiene vinculación con otras instituciones públicas, sociales y privadas, encargadas del desarrollo de la familia, de la protección de la infancia y de la prestación de servicios de asistencia social.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia se identifica con la serie de instituciones que por ley deben apoyar el desarrollo de la familia y de la comunidad, especialmente de aquellas que presentan mayor riesgos de desintegración, violencia o de presentar alguna situación adversa y no tener capacidad para enfrentarla.

El Sistema DIF está integrado por un organismo central, el DIF Nacional, que de acuerdo a la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social debe coordinar las actividades en la materia, así como por 32 sistemas estatales DIF y los sistemas municipales DIF que actualmente existen en alrededor de 1,500 de los 2,414 municipios mexicanos.

²² Portal en internet en la página del Ejecutivo Federal www.presidencia.gob.mx. Enero del 2006.

El DIF Nacional es un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado por Decreto el 13 de enero de 1977 y que, de acuerdo al artículo 13 de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social de 1986, es el promotor de la asistencia social y la promoción de la interrelación sistemática de las acciones, por lo que es el rector del campo de la asistencia social y coordinador del Sistema compuesto por los órganos estatales y municipales.

Tal y como lo define el artículo 4° de la misma Ley, el DIF es el responsable de la atención de menores en situación de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos de maltrato, de menores infractores, de alcohólicos, de los fármacodependientes y de los individuos en condición de vagancia, de mujeres en período de gestación o lactancia, de ancianos en desamparo, incapacidad, marginación o desamparo, de los inválidos con problemas de diferentes órganos o sistemas, los indigentes, de personas que por su ignorancia requieran servicios asistenciales, de las víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono, de los familiares que han sido abandonados y dependen económicamente de aquellos que se encuentran detenidos por causas penales, de los habitantes del medio rural o urbano que estén marginados y de las personas afectadas por desastres.

El DIF pretende ser la Institución Nacional rectora de las Políticas Públicas con perspectiva familiar y comunitaria que hace de la Asistencia Social una herramienta de inclusión, mediante el desarrollo de modelos de intervención, teniendo como ejes la prevención, el profesionalismo y la corresponsabilidad social.

Tiene como misión: conducir las políticas públicas de asistencia social que promuevan el desarrollo integral de la familia y la comunidad, combatan las causas y efectos de vulnerabilidad en coordinación con los sistemas estatales y municipales e instituciones públicas y privadas con el fin de generar capital social.

Sus atribuciones de acuerdo al artículo 2° de su Estatuto Orgánico son:

- Promover y prestar servicios de asistencia social;
- Apoyar el desarrollo de la familia y de la comunidad;
- Realizar acciones de apoyo educativo, para la integración social y de capacitación para el trabajo a los sujetos de la asistencia social;
- Promover e impulsar el sano crecimiento físico, mental y social de la niñez;
- Proponer a la Secretaría de Salud, en su carácter de administradora del patrimonio de la beneficencia pública, programas de asistencia social que contribuyan al uso eficiente de los bienes que lo componen;
- Fomentar y apoyar a las asociaciones y sociedades civiles, así como a todo tipo de entidades privadas cuyo objeto sea la prestación de servicios de asistencia social sin perjuicio de las atribuciones que al efecto correspondan a otras dependencias;
- Operar establecimientos de asistencia social en beneficio de menores en estado de abandono, de ancianos desamparados y de discapacitados sin recursos;
- Llevar a cabo acciones en materia de prevención de invalidez y de rehabilitación de discapacitados, en centros no hospitalarios, con sujeción a la Ley General de Salud;
- Realizar estudios e investigaciones sobre asistencia social, con la participación, en su caso, de las autoridades asistenciales de las entidades federativas y de los municipios;
- Realizar y promover la capacitación de recursos humanos para la asistencia social;
- Participar con la Secretaría de Salud en el Sistema Nacional de Información sobre la Asistencia Social;
- Prestar servicios de asistencia jurídica y de orientación social a menores, ancianos, discapacitados y en general a personas sin recursos;
- Apoyar el ejercicio de la tutela de los incapaces que corresponda al Estado, en los términos de la Ley respectiva;

- Poner a disposición del Ministerio Público los elementos a su alcance en la protección de incapaces y en los procedimientos civiles y familiares que les afecten, de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes;
- Realizar estudios e investigaciones en materia de invalidez y discapacidad;
- Participar en programas de rehabilitación y educación especial;
- Promover, como conducto de la Secretaría de Salud y coordinadamente con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, el establecimiento de centros y servicios de rehabilitación somática, psicológica, social y ocupacional;
- Participar, en el ámbito de la competencia del organismo, en la atención y coordinación de las acciones que realicen los Diferentes sectores sociales en beneficio de la población afectada por casos de desastre;
- Recomendar y promover el establecimiento de organismos de asistencia social en las entidades federativas y municipales y prestar a éstos apoyo y colaboración técnica y administrativa;
- Emitir opinión sobre el otorgamiento de donativos y apoyos a instituciones públicas o privadas que actúen en el campo de la asistencia social;
- Promover dentro de su ámbito de competencia, que las dependencias y entidades destinen los recursos necesarios a los programas de servicio de salud en materia de asistencia social; y
- Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables en la materia.

4.4.1.4.- CONSEJO NACIONAL PARA EL FOMENTO EDUCATIVO²³

El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) es un organismo descentralizado, de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado por decreto presidencial del 9 de septiembre de 1971, modificado mediante el diverso del 11 de febrero de 1982, con el objeto de allegarse recursos complementarios, económicos y técnicos, nacionales o

²³ Portal en internet de la Secretaría de Educación Pública www.sep.gob.mx. Enero de 2006.

extranjeros para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como a la difusión de la cultura mexicana en el exterior. Para el debido cumplimiento de su objeto, el CONAFE cuenta con las siguientes atribuciones:

1. Investigar, desarrollar, implantar, operar y evaluar nuevos modelos educativos que contribuyan a expandir o mejorar la educación y el nivel cultural del país, de acuerdo con los lineamientos que al efecto determine la Secretaría de Educación Pública.
2. Fomentar la corresponsabilidad y solidaridad social de los sectores organizados del país para la atención y resolución de los problemas educativos y culturales.
3. Crear y desarrollar medios de participación social destinados a ampliar las oportunidades de educación para la población.

El CONAFE se ha constituido en un organismo de fundamental importancia en el contexto educativo del país, ya que por su naturaleza, atribuciones y quehacer, ha consolidado su presencia ante la población rural menos favorecida.

Desde el inicio de la década de 1970 y hasta la fecha, se ha desarrollado coordinando y operando con diversos programas distribuidos en distintos ámbitos: Educación Básica; Culturales; Fomento Educativo; Bienestar Social; Apoyo a la Educación Rural, Agropecuaria y Tecnológica; Editoriales; Compensatorios; Apoyo Administrativo al Sector Educativo; Administración, y Diversos.

La gran variedad de programas desarrollados se explica a partir de las funciones encomendadas al Consejo desde su creación, relacionadas con el diseño y experimentación de modelos educativos alternativos para la población rural marginada.

En sus casi 30 años de labor educativa, el CONAFE se ha transformado. La concepción y la práctica de la Educación Comunitaria al principio se basaron en

una visión que enfatizaba el desarrollo de la comunidad, y entonces el Instructor combinaba las tareas escolares con actividades encaminadas a elevar el nivel de vida en las pequeñas rancherías (gestoría, introducción de innovaciones en las técnicas de cultivo, entre otras); después, evolucionaron hasta un enfoque que se centra en la relación de enseñanza–aprendizaje en el aula, con una nueva forma de relación entre los diferentes actores del proceso educativo, matizada por mayor corresponsabilidad y compromiso mutuo.

En este devenir histórico es importante comentar que han permanecido vigentes, como eje y sustento del quehacer institucional cotidiano, los preceptos y los ideales de una educación fundada en el respeto, la participación y la reflexión colectiva, así como en la incorporación de las vivencias, los saberes y la cultura de los pueblos campesinos al proceso pedagógico.

Los principios que apuntalan las acciones de la Educación Comunitaria se remontan al período posrevolucionario; entre 1920 y 1940 nace y se afianza la experiencia de la Escuela Rural Mexicana.

En aquel período la educación para la población rural se consideraba prioritaria en la política nacional, lo que dio lugar al establecimiento de centros escolares que fueron conocidos como las "Casas del Pueblo". En ellas la participación comunitaria, formalizada a través de los Comités pro educación —encargados de promover y apoyar las acciones gestadas en la escuela—, era fundamental.

Los miembros de las localidades construían el aula y supervisaban la asistencia y el desempeño del maestro. Muchos jóvenes de nuestro país ingresaron como maestros, luego de ser capacitados por profesores destacados de la zona geográfica a la que acudirían, para hacerse cargo de una escuela rural unitaria.

Por otra parte, a mediados de la década de 1920, se crearon Las Misiones Culturales, cuyos maestros impulsaron el estudio y la búsqueda de soluciones a los

problemas sociales y productivos de las localidades rurales. Las experiencias de esos maestros también significaron fuente de inspiración en la fundación del CONAFE.

La trayectoria institucional ha estado ligada al precepto de hacer realidad el derecho a la educación para todos. A partir de esta meta orientadora se han generado un sinnúmero de propuestas pedagógicas, entre las que se encuentra uno de los primeros programas de educación para adultos: "Las Salas de Cultura", que funcionaron durante la década de 1970.

Los objetivos de creación del Consejo son diseñar, investigar e instrumentar programas para atender la demanda educativa de la población marginada y contribuir al desarrollo educativo del país. Así, en concordancia con tales objetivos, el Consejo ha desarrollado 109 programas institucionales; algunos ya cumplieron sus propósitos; algunos más se transfirieron a otras instancias del Sistema Educativo Nacional para el mejor logro de sus metas, y otros más se han consolidado y enriquecido en el seno del CONAFE.

A lo largo de estos años de trabajo ininterrumpido se han diversificado las alternativas de atención educativa y actualizado los enfoques pedagógicos que sustentan los programas, proyectos y modalidades de los diferentes niveles de la educación básica; se dio flexibilidad a los esquemas operativos para la realización más eficiente de las tareas, y se consolidaron los procesos de formación y actualización de los equipos técnicos y las figuras docentes, entre otras cuestiones.

En la perspectiva educativa actual destaca el propósito de contribuir a la adquisición y desarrollo de competencias que posibiliten a los actores y beneficiarios de la Educación Comunitaria enfrentar los retos que plantea el cambiante panorama social y económico en el mundo de hoy.

El proceso pedagógico se centra en la reflexión sobre la riqueza que ofrece la diversidad, en un diálogo intercultural permanente, que permite construir nuevos conocimientos, así como redimensionar y fortalecer la identidad personal y colectiva.

La filosofía y la labor educativa han crecido sin desprenderse de sus raíces, anhelos y acciones precursoras, que siguen impulsando el compromiso y la responsabilidad de mejorar la calidad, la pertinencia y la equidad educativa para los grupos de población con mayores índices de marginalidad en nuestro país.

Es así como todos estos organismos al contemplar dentro de sus objetivos el desarrollar y proponer modelos pedagógicos, materiales, contenidos, evaluación del aprendizaje, apoyar, evaluar y dar seguimiento a la educación impartida por institutos estatales, responsabilizarse de menores en situación de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos de maltrato, de menores infractores, promover el desarrollo integral de la familia y la comunidad, allegarse de recursos complementarios, económicos y técnicos, nacionales o extranjeros para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, diseñar, investigar e instrumentar programas para atender la demanda educativa de la población marginada, que son afines a la finalidad que se persigue que es acabar con la delincuencia juvenil, a través de adaptar a los menores infractores a la sociedad, por medio de una medida basada primordialmente en la educación, en donde esta juegue el papel principal dentro del tratamiento, por lo que, dichos organismos pueden ayudar realizando convenios de colaboración con el Consejo de Menores, elaborando programas de estudios acordes a los requerimientos de los menores de acuerdo a una serie de investigaciones que se realice para verificar realmente el grado de estudios en el que se encuentran y la capacidad de aprendizaje de acuerdo a su bagaje neurológico y nivel cognitivo, así como el estado emocional en el que se encuentran basado principalmente en la confianza implementada al menor, y de igual forma colaborar para que el personal técnico a cargo del cual se encuentra el área pedagógica se capacite y actualice mediante la impartición de cursos en

donde el maestro ayude al alumno a entrelazar sus conocimientos a la realidad, al encontrarse actualmente la institución carente de recursos tanto técnicos como económicos para su implementación, siendo esto una solución a la situación actual.

4.4.2.- ORGANISMOS PRIVADOS

Se consideran organismos privados, para la presente investigación, todas y cada una de las instituciones que de manera directa o indirecta apoyan la educación de los jóvenes.

Toda vez que, como se ha visto, el problema de la educación en México y más aún de los menores infractores que son sujetos de medidas de seguridad en instituciones dependientes de la administración pública Federal (para el caso del Distrito Federal), es necesario que intervengan en las actividades educativas las instituciones y organismos de asistencia con personalidad jurídica privada.

Entre las dos figuras principales, a nuestro criterio, tenemos, la asociación civil y las instituciones de asistencia privada.

Por tal motivo, para lograr los fines generales que se proponen con el presente trabajo de investigación y que lo es evitar la reiterancia de los menores infractores a través de la educación, es necesario principiar por planificar la prevención general y especial y, posteriormente, hacer una evaluación de los programas educativo, con una metodología y una finalidad propia, acorde a las características de los menores, para lo cual se requiere de pedagogos especializados, entendiéndose por estos "*...toda acción psico-pedagógica que se ejerce sobre un niño que presenta una anomalía de orden físico o psíquico, con el propósito de mejorar su estado...*"²⁴; que ayuden a determinar si cada uno de los menores (inadaptados sociales) posee una inteligencia normal o no y el tipo de daño emocional que

²⁴ Ruiz Garza, Mauricio Gustavo. *Menores Infractores. Una pedagogía especializada*. Ed. Castillo, México, 2000, pág. 179.

sufren, para implementar el tratamiento educativo acorde a las características de cada uno de los menores y a sus requerimientos específicos, con la finalidad de transmitirles valores básicos y los recursos necesarios para el desarrollo de su personalidad y madurez.

Por lo que es necesario realizar convenios para que cada vez más instituciones privadas se afilien y colaboren con el programa educativo obligatorio, lo anterior mediante la información, para después elaborar un proyecto de plan en el que se deberá de determinar las necesidades del grupo, evaluar la capacidad de éste y determinar las causas a las que la deficiencia se puede atribuir, para formar el proyecto de un adecuado plan, el cual dará como resultado el alcance de los objetivos planteados a corto, mediano y largo plazo.

Se deben:

- A. Determinar las necesidades del grupo.
- B. Evaluar las capacidades de éste.
- C. Determinar las causas principales a las que se atribuya la deficiencia.
- D. La formación del plan adecuado, que dará como resultado el alcance de los objetivos a corto, mediano y largo plazo.

Entre las principales instituciones privadas, a nuestro criterio, que pueden colaborar con el tratamiento educativo de menores infractores, podemos citar:

- Las Instituciones y Asociaciones Religiosas
- Los Clubes Deportivos
- Los Institutos de la juventud
- Los Institutos de Prevención de Drogadicción
- Los Clubes de Músicos

Con la ayuda de organismos públicos y privados se podrá canalizar a los menores para que reciban una atención especializada en cada uno de los requerimientos

que presenten, con la finalidad de eliminar los aspectos negativos del perfil de personalidad de cada uno de los menores y que, debido al número de ingresos a la institución para su tratamiento, ya se encuentra imposibilitada a otorgarlo, por lo que necesita ayuda para poder aplicar un verdadero y renovado tratamiento en el cual es imperante la imposición obligatoria de la educación como forma de prevenir las infracciones en las que incurrir los menores.

4.5.- LA REFORMA A LA LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL

Con lo antes analizado es que se propone que, dentro de las atribuciones del Consejero Instructor del Consejo de Menores de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, una vez que haya quedado debidamente demostrado que el menor contravino una disposición contenida en alguna legislación penal, imponga dentro del tratamiento en internación a la educación como medida obligatoria, es decir, que se le diseñe, de acuerdo al nivel de aprendizaje que tiene, al bagaje neurológico, al coeficiente intelectual y al estado emocional en que se encuentra, un plan de tratamiento terapéutico en el que se determine el grado de estudios que debe cursar y el reforzamiento en determinadas áreas de su personalidad, a través de materias que traten el control de impulsos, agresividad, solución de conflictos, autoestima, asertividad, relaciones interpersonales, familia; todo esto a fin de subsanar las carencias del individuo, el cual debe llevarse a cabo a través de personal especializado aportado por la institución, en coadyuvancia con los organismos públicos y privados que hemos estudiado, partiendo de que, como primer punto, se debe tomar en cuenta la inteligencia, la conducta y la confianza, esta última al considerar la resistencia que presenta el menor ante la autoridad, por lo que el educador (cualquiera que sea la institución) debe crear un vínculo de confianza con el menor, fomentando las relaciones humanas y la comunicación, para poder establecer la relación pedagógica, para impartirle el aprendizaje que lo llevará a encontrar otro tipo de vida diferente.

Es necesario, a través de una reforma, adicionar un tercer párrafo al artículo 88 párrafo segundo de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal, el cual a la letra reza:

“Los consejeros unitarios ordenarán la aplicación conjunta o separada de las medidas de orientación, de protección y de tratamiento externo e interno, tomando en consideración la gravedad de la infracción y las circunstancias personales del menor, con base en el dictamen técnico respectivo”²⁵.

Se debe de adicionar un tercer párrafo que de cabida a la presente propuesta, para quedar como sigue:

“Para los casos en donde sea decretada la medida de tratamiento en internación, además deberá de considerarse la aplicación de una medida educativa con carácter obligatorio. Dentro de las circunstancias personales del menor, se valorará el diagnóstico pedagógico dentro del cual se debe contemplar el grado de estudios que sustenta el menor, la etapa evolutiva en la que se encuentra el menor, la capacidad de aprendizaje (neurológico, cognitivo y emocional) con la que cuenta y determinarse un plan de estudios individualizado, el cual será impartido por pedagogos especializados, fijado como objetivo principal y obligatorio para poder liberarse de la medida, pudiéndose extender su duración hasta el límite máximo de los cinco años que señala el artículo 119 de la presente ley, según los alcances académicos que se le hayan diseñado y los avances del menor.”

Siendo así como se pretende proteger a los menores infractores, pues al momento de impartirles educación, en principio de manera obligatoria, se pretende motivarlos e incentivarlos para que encuentren soluciones a su conflictiva, conscientizarlos en cuanto a su calidad de vida y enseñarlos a amar los estudios,

²⁵ Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

porque éste es el único medio por el cual tendrán herramientas para enfrentarse a su realidad y cambiarla de la mejor manera posible; en aquellos casos en los que los menores comprueben que se encuentran activos académicamente, en el grado correspondiente a su edad, se debe de considerar la reeducación de dichos menores, toda vez que, si bien estudiaron, de nada les sirve la preparación académica que sustentan si no lo aplican modificando su modo de vida, al ser la finalidad de la educación potencializar las virtudes del ser humano, aplicándola, buscando una mejor calidad y nivel de vida.

Cabe mencionar que durante la elaboración del presente trabajo de investigación, se han realizado diversos proyectos de iniciativas de ley en materia de menores infractores a partir del año 2004, mismos que proponen abrogar para el fuero federal la actual Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal, siendo el ultimo proyecto “La Ley Federal de Justicia para Adolescentes”, la cual, de inicio, plantea que todas las fases del proceso instruido a los menores deben ser orales, empleando una terminología no punitiva (variando un poco de la actual), respetando la trilogía procesal y agregando la figura del Juez de Ejecución. Agrega varias medidas, entre la que se encuentra una que incumbe al tema que nos atañe, al tener un fin pedagógico para el aprendizaje de normas de conducta social que puede cumplirse en libertad, así como amplía el tiempo de duración del tratamiento interno a siete años.

Considero que esta ultima propuesta de inicio es muy buena, toda vez que propone el diseño de un nuevo sistema de justicia juvenil, pero en esencia es un buen deseo, al no apegarse a la realidad social, toda vez que para la aplicabilidad de los juicios orales se deben de hacer uso de medios electrónicos, cámaras de video, espacios adecuados, así como capacitar al personal, de lo que por años ha carecido la institución: “recursos”. Por otro lado, la medida pedagógica que se propone caería en desuso, al tratarse de menores infractores que carecen de sentido de responsabilidad y compromiso, por lo que la incumplirían; sin que sea

necesario ampliar la medida de tratamiento, pues como ya se estudió, los menores alcanzan una madurez adecuada hasta los 21 y 22 años de edad, de lo que se desprende que de nada serviría ampliar la medida de tratamiento. Más allá de un nuevo sistema de justicia juvenil, lo que se requiere es de un verdadero tratamiento, que sea el adecuado para atender las necesidades de los menores infractores y verdaderamente analizar las causas por las que los menores son refractarios al tratamiento actual.

PROPUESTA

Se propone que dentro del tratamiento en internación se aplique a los menores una medida educativa con carácter obligatorio, de manera individualizada, en la que se tome en consideración el proceso evolutivo en el que se encuentra el menor, debiendo hacer una distinción entre la capacidad neurológica, cognitiva y emocional, pues en muchas ocasiones se ha demostrado que la edad que tiene el menor y los estudios que sustentan aquellos que los tienen, no coinciden con la capacidad de aprendizaje, al basarse principalmente los estudios bio-psico-sociales en los propios datos aportados por el menor, mismos que son comprobados a través de entrevistas que se les realiza a los menores, por lo que es necesario que se elabore un plan de tratamiento pedagógico que debe ser con carácter obligatorio; es decir, que únicamente alcanzando los objetivos planteados puedan liberarse de la medida, para de esta manera dotarlos de una educación básica que les sirva de herramienta para poder enfrentar su realidad y tratar de buscar soluciones a su problemática, aprovechando sus propias potencialidades para formar una conciencia moral y adquirir conocimientos fundamentales, que les permita combatir la ignorancia y marginación para el mejoramiento personal, y que de cómo resultado un mejor nivel de vida, garantizando así su verdadero encauzamiento a las normatividad y la adaptación a su medio sociofamiliar, dando de esta manera solución a la problemática de la delincuencia juvenil.

Cabe resaltar que es una obligación del Estado el otorgar dicha educación, a falta de las figuras parentales, o en defecto a la deficiencia de dichas figuras, las cuales no fungen con su rol correspondiente al no motivarlos adecuadamente o los orillan a salirse de la escuela en el mejor de los casos para supuestamente “trabajar”, por sufrir abandono tanto físico como emocional; lo anterior toda vez que a través de los años se ha observado -a nivel estadístico- mayores ingresos al Consejo de Menores por diversos factores psicológicos, pedagógicos, biológicos, sociales, dentro de los cuales se encuentra el factor económico, escolar y familiar; por el incremento poblacional de menores delincuentes y un factor más, por la reiterancia,

con lo que se comprueba que los menores son refractarios al tratamiento actual, al registrarse a través de los años que son muchos los menores reiterantes, tal y como se vislumbra en las estadísticas plasmadas correspondientes, las más ilustrativas y próximas son las del año 2005, en donde ingresaron un total de 4166 menores, de los cuales 1082 de estos son reiterantes, de lo que se desprende que el tratamiento actual es ineficaz, siendo el rubro de los menores a los que se les decreta el tratamiento en internación los más necesitados, por el perfil de personalidad y la gravedad de la infracción, tomándose en consideración que la edad con mayores ingresos a la institución es de 14 catorce a 17 diecisiete años de edad, por lo que se requiere reforzar la educación especial a nivel primaria y secundaria; siendo importante destacar que la edad de competencia del Consejo de Menores es de 11 a 18 años, debiendo aprovechar el Estado la oportunidad que tiene de poder trabajar con los menores infractores, al ser éstas las edades propias en donde se desarrolla el carácter y la propia personalidad del menor, en donde éste requiere de una verdadera ayuda, al encontrarse en una etapa de desequilibrio tanto físico como emocional, sumado al contexto en el que se encuentra inmerso, que muchas veces lo orilla a cometer las conductas antisociales, siendo la etapa de la infancia y adolescencia la propia para poder enderezar patrones de conducta negativos, a través de implementar una educación, tomando como base las características individuales de cada menor como lo es el proceso evolutivo por el que está atravesando, que en la mayoría de las veces no coincide con la edad, la capacidad de aprendizaje de cada uno de los menores, el crear un ambiente propicio para fomentar la armonía, seguridad y confianza, para que pueda absorber en condiciones óptimas los programas educativos, que si bien ya tiene un historial negativo por el simple hecho de ingresar a la institución, éste merece y tiene derecho a una oportunidad, buscando ser lo más apegado al ideal, pero que no parece ser el objetivo de la institución, ante la insuficiencia de técnicos y personal especializado que tienen que atender de manera masiva las necesidades del servicio.

También se propone llevar a cabo la medida a través convenios de colaboración con los diversos organismos, tanto públicos como privados, toda vez

que el Consejo de Menores a través de los centros de tratamiento no cuenta con los recursos necesarios para poder llevar a cabo dicha medida, al rebasar la delincuencia juvenil al personal tanto técnico como jurídico, por lo que se requiere de la ayuda de organismos públicos y privados, de los primeros tales como el INEA, SEDESOL, CONAFE y DIF, entre otros, afines a los objetivos de las institución como lo es desarrollar y proponer modelos educativos, evaluación del aprendizaje, responsabilizarse de menores en situaciones de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos de maltrato, promover el desarrollo integral de la familia, allegarse de recursos para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, etcétera, para que se elaboren programas de materias acordes a los requerimientos de los menores, que se basen en verdaderos estudios que se realice para verificar realmente el grado de escolaridad del menor y la capacidad de aprendizaje de acuerdo a su bagaje neurológico y nivel cognitivo, así como el estado emocional en que se encuentra, y la debida capacitación del personal y el auxilio de pedagogos especializados que puedan entablar una relación de confianza con el menor, para aplicar adecuadamente la medida propuesta.

Todo esto con la finalidad de prevenir la delincuencia juvenil, que dé resultados favorables, reflejados en la real adaptación social, en el menor número de ingresos de los menores reiterantes, deteniendo de alguna manera el acrecentamiento de la delincuencia juvenil, a través de aplicar un verdadero tratamiento que les permita a los menores encontrar un mejor camino como seres humanos, que es la asertividad para escoger el futuro que quieren vivir y combatir la ignorancia, marginación y pobreza en la que viven; al confiar que a través de los estudios fortalezcan valores esenciales, adquieran conocimientos fundamentales y formación de hábitos de trabajo.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- A través de la historia de nuestro país una de las grandes preocupaciones ha sido la educación, la cual ha sido contemplada y plasmada en las diversas constituciones políticas que nos han regido, en donde en todo momento se consideró el derecho a la educación, enseñanzas y libertad de conciencia. El Consejo de Menores, a través del tiempo, ha ido sufriendo una serie de cambios orgánicos y estructurales, configurándose como una institución con personalidad y régimen desconcentrado de una Secretaria de Estado, al pertenecer actualmente a la Secretaria de Seguridad Pública Federal, pasando de un sistema tutelarista a uno garantista, que se ocupa de aquellos menores que con sus conductas ilícitas transgreden las leyes penales, sistemas que tienen como fin la integración del menor a su familia y sociedad mediante la aplicación de un tratamiento.

SEGUNDA.- La educación básica y normal, según disposición constitucional, debe ser laica, democrática, nacional y gratuita; debiendo recibirla todo individuo, siendo una prioridad del Estado crear mecanismos para llevarla a cabo. Cobrando especial relevancia que el período formativo-educativo de un ser humano comienza a los cuatro años con la educación preescolar, posteriormente la primaria y la secundaria, es así como el gobierno tiene la obligación de facilitar a los niños y jóvenes el acceso a la enseñanza pública, debiendo observar la atención de política y estrategias generales de prevención.

TERCERA.- Antes que nada se debe tomar en cuenta que detrás de un menor "infractor" se encuentra un ser humano que, por diversas circunstancias ante su propia historia de vida y sus propios impedimentos físicos, neurológicos y emocionales, no ha llegado a alcanzar la madurez y desarrollo que por su edad debe tener, por lo que se deben estimar las etapas evolutivas y de maduración por las cuales transita un menor, pues el objeto del presente trabajo de investigación es

que realmente exista una eficaz adaptación de los menores a su medio sociofamiliar, así como encausarlos a la normatividad, debiendo tratar al ser humano integralmente, como lo es en el área psicológica, dado que las principales perturbaciones las sufren en su niñez, en donde ya pueden expresar conductas delictivas, al existir un desequilibrio emocional del niño en su vida intra y extrafamiliar, dando como resultado una modificación de su comportamiento, el cual puede ser de manera pasiva al negarse a su evolución biopsicosocial, o activa, cuando busca apoyo y expresa rebeldía dentro y fuera de la familia llegando a cometer conductas para y antisociales; de igual forma, debe tomarse en cuenta el desarrollo desde el punto de vista biológico, toda vez que los menores -como ente natural- pueden ser afectado por diversos factores como lo son problemas de inmadurez, bajo peso, nacimiento prematuro, la falta o exceso de alimentos, la calidad de los mismos, enfermedades, etcétera. Pedagógicamente, hay que tomar en cuenta la etapa cognitiva a la que pertenece cada menor, siendo principalmente a la etapa de operaciones concretas y de operaciones formales, la primera va de los 07 a los 11 años y la segunda de los 11 años en adelante, en esta última ya hay posibilidad de abstraer, su pensamiento es más objetivo, manejan variables múltiples y abstractas, hay predominancia de fuertes emociones. Y por último, desde el punto de vista sociológico, que considera al menor en la actividad y el papel que desarrolla como ente social, es decir, son las relaciones que tiene el ser humano con su entorno, dentro del cual intervienen diversos factores como es el familiar, el económico y la escuela, al ser estos los medios en donde se desarrolla el adolescente; es así como estas etapas evolutivas intervienen directamente en el ser humano en desarrollo y que llamamos menor "infractor", porque los menores cometen infracciones y cómo ayudarlos adecuadamente para que realmente se adapten a su medio sociofamiliar.

CUARTA.- Es menester señalar que el Consejo de Menores es una institución formalmente administrativa y materialmente jurisdiccional, en donde a aquellos menores que cometen una infracción tipificada en las leyes penales, locales o federales, se les impone una medida de orientación, protección y

tratamiento, teniendo de esta manera tres competencias, en razón de la edad, del fuero y del territorio.

QUINTA.- El procedimiento en materia de menores es percibido en la actualidad como poco eficaz, ya que si bien éste es un procedimiento jurídico-administrativo, el cual dura veinte días hábiles y dentro del cual existe una etapa de investigación, etapa de preinstrucción, en donde se radica el expediente, se califica de legal la detención, se le toma su declaración inicial dentro de las primeras 24 veinticuatro horas, siguiendo la etapa de instrucción en donde se debe decretar la resolución inicial (48 cuarenta y ocho horas después de que fue puesto a disposición del Consejero), se ofrecen pruebas dentro de los cinco días siguientes y se fija la audiencia para el desahogo de las mismas (diez días) en donde pueden ser admitidos todos los medios de prueba salvo los prohibidos en la Constitución y leyes secundarias. Una vez desahogadas todas las pruebas, las partes deberán de ofrecer sus respectivos alegatos en un término que será fijado a criterio discrecional del Consejero, según el tiempo que tenga, en el desarrollo del procedimiento. Se le deben de practicar los estudios bio-psico-sociales al menor, una vez que los tiene en su poder el Consejero, éste los envía al Comité Técnico Interdisciplinario, quien emite un dictamen técnico, siendo ésta la sugerencia sobre la medida a decretar, la cual toma en consideración el Consejero al momento de resolver en definitiva la situación jurídica del menor, sin que ésta sea obligatoria. Una vez que se tienen completas todas estas etapas, se realiza un auto de cierre de instrucción en donde se da por terminada la fase de instrucción y se pone la causa a la vista de las partes para dictar la resolución definitiva correspondiente, decretando a los menores: Libertad Absoluta, Medida de Orientación, Medidas de Protección y Medidas de Tratamiento, dentro de la cual se encuentra el tratamiento interno y externo; se lleva a cabo todo este proceso en cada uno de los menores que ingresa a la institución, mismo que de nada sirve si al final el tratamiento no cumple con el objetivo, que es encausar a los menores a la normatividad y adaptarlos a su medio sociofamiliar, al tratarse de un tratamiento ineficaz que requiere de una verdadera normatividad acorde a la realidad social en que se vive.

SEXTA.- Una de las políticas educativas del Estado ha consistido en proporcionar educación básica a un mayor número de menores, prioridad que es un reclamo para combatir la ignorancia y la marginación en los menores “infractores”, al constituir el medio idóneo para lograr el mejoramiento personal, familiar y social, confiando en la escuela un fortalecimiento esencial de los valores, así como la formación de hábitos de trabajo.

SEPTIMA.- La Constitución Mexicana dispone que todo individuo tiene derecho a recibir educación y que el Estado de manera obligatoria impartirá los niveles de preescolar, primaria y secundaria (educación básica), teniendo también los padres o tutores de los menores la obligación de hacer que su hijos o pupilos acudan a recibir esta educación, considerándose que la institución, como tarea mínima, debe de otorgar la educación básica a los menores infractores, aprovechando que el grueso de la población que ingresa tiene entre 14 y 17 años, por lo que son edades propias para la modificación del carácter y de la personalidad, requiriendo reforzar la educación especial en primaria y secundaria, esto depende de la capacidad neurológica, cognitiva y emocional de cada menor que, como se mencionó, en muchos casos es independiente de la edad y en otros va aparejado.

OCTAVA.- Los Centros de Tratamiento para Varones dependientes de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores Infractores, en los que imparte las medidas el Consejo de Menores, actualmente se encuentran sobrepoblados, al tener el Centro de Tratamiento para Varones una capacidad para cuatrocientos o quinientos internos, cifra que se encuentra totalmente superada, al considerar que cada año ingresan un total de seiscientos o setecientos menores más, que se acumulan a la cifra de ingresos de cada año, siendo las últimas estadísticas del año próximo pasado en donde se registraron un total de 4166 ingresos de los cuales 1082 son reiterantes.

NOVENA.- Si bien es cierto, la educación ya se encontraba regulada como parte del tratamiento, esta no está regulada como una parte *preponderante y fundamental*, al estipular el Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de los Centros de Diagnóstico y de Tratamiento para Menores, en su artículo 43 “Cuando un menor no apruebe el grado escolar en el que se encuentra inscrito, tal situación no será motivo para prolongar su internación en el Centro correspondiente. Al concluir la medida de tratamiento correspondiente si el menor no ha finalizado el grado escolar en el que estaba inscrito, a petición suya se le permitirá terminar el mencionado curso en externación.”; acuerdo que deja de lado las causas por las cuales el menor no aprueba el grado escolar al que se encuentra inscrito, quedando de esta manera desprovisto de una herramienta tan útil para incorporarse a la sociedad de manera productiva, al no analizar el aspecto humano del ser que en muchas de las ocasiones es únicamente falta de motivación o en otros problemas de desarrollo neurológico, cognitivo o afectivo, sin que esto quiera decir que se le deba de exigir más de lo que es propio a su edad, sino únicamente lo necesario para que exista una adaptación y no únicamente caer en el absurdo de que si el menor al concluir la medida no ha finalizado el grado escolar en el que estaba inscrito, a petición suya podrá terminarlo estando en externación al ser ilógico al tratarse de menores con una conflictiva muy compleja, por lo que, ninguno de ellos de manera voluntaria cursaría externamente el grado escolar, por el contrario lo que buscan es huir de la autoridad, por lo que, se requiere ir más allá de las causas superficiales por las que el menor no desea estudiar.

DECIMA.- Es necesario que al aplicar la medida educativa con carácter obligatorio, se considere la etapa neurofisiológica por la que atraviesa los adolescentes, en donde prevalecen circuitos cerebrales que motivan a buscar experiencias nuevas, ampliándose las motivaciones. Las hormonas se activan en el centro emocional, volcándose un polvorín de emociones sintiéndose impulsados a hacer cosas arriesgadas, la parte del cerebro encargada del juicio está aún en maduración, el cerebro aún no está preparado para pensar antes de actuar, siendo

hasta los 21 y 22 años cuando la red neuronal esta completa y relativamente fija, siendo hasta esta edad cuando el ser humano esta completamente capacitado para controlar impulsos, dirigir su comportamiento a metas y objetivos, sopesar riesgos y beneficios, elaborar juicios valorativos y sostener una postura ética o moral personal, por lo que, se pretende que se tomen en consideración todos estos elementos para aplicar una medida educativa que realmente adapte a los menores a su medio sociofamiliar, como lo es la etapa de desarrollo en la que se encuentra el menor neurológicamente, su desarrollo cognitivo y el daño emocional con el que ingresan, debiéndose trabajar estos tres aspectos para que el menor permita ser educado o reeducado en los casos en que los menores ya acrediten algún grado escolar.

DECIMA PRIMERA.- Así tenemos que las causas por las que delinque un menor son multifactoriales, es decir intervienen diversos factores que inciden negativamente en la conducta del menor desembocando en actos antijurídicos, por lo que, es necesario de una verdadera medida de tratamiento en donde más que nada se le de predominio al ser humano que representa cada menor, se descubra las verdaderas necesidades de los menores, desde el punto de vista de seres humanos en desarrollo que en muchas de las veces tienen las mismas capacidades que un ser humano normal pero que, por adversidades de la vida no las saben aprovechar o no las han desarrollado, es así por lo que, se propone que la institución, les otorgue una herramienta mínima en este caso a la educación, debiendo cursar la medida, tomándose en consideración la capacidad con la que ingresa el menor cognitivamente y neurológicamente, así como el daño emocional con el que ingresan, debiéndoseles diseñar un plan de tratamiento pedagógico que debe ser impartido por pedagogos especializados en un clima de armonía, confianza y seguridad, que los motive a estudiar siendo de inicio obligatorio para ellos pero después se convierta en un objetivo y una meta que persigan por superación propia; medida que legalmente tendrá un tinte obligatorio, es decir hasta que se alcancen los objetivos planteados en ese menor determinado, podrá

alcanzar la liberación de la medida, lo anterior, con la finalidad de que al salir realmente exista una real adaptación social y se encausen a la normatividad.

DECIMA SEGUNDA.- Es necesario reformar el numeral 88 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal, el cual en su párrafo segundo refiere: *“Los consejeros unitarios ordenarán la aplicación conjunta o separada de las medidas de orientación, de protección y de tratamiento externo e interno, tomando en consideración la gravedad de la infracción y las circunstancias personales del menor, con base en el dictamen técnico respectivo”*; debiéndosele adicionar un tercer párrafo, dando así cabida a la presente propuesta, en el cual se estipule:

“Para los casos en donde sea decretada la medida de tratamiento en internación, además deberá de considerarse la aplicación de una medida educativa con carácter obligatorio. Dentro de las circunstancias personales del menor, se valorará el diagnostico pedagógico dentro del cual se debe contemplar el grado de estudios que sustenta el menor, la etapa evolutiva en la que se encuentra el menor, la capacidad de aprendizaje (neurológico, cognitivo y emocional) con la que cuenta y determinarse un plan de estudios individualizado, el cual será impartido por pedagogos especializados, fijado como objetivo principal y obligatorio para poder liberarse de la medida, pudiéndose extender su duración hasta el limite máximo de los cinco años que señala el artículo 119 de la presente ley, según los alcances académicos que se le hayan diseñado y los avances del menor.”

Con la medida propuesta se pretende proteger a los menores infractores, motivándolos e incentivarlos para que encuentren soluciones a su conflictiva, concientizándolos en cuanto a su calidad de vida y enseñarlos a amar los estudios, porque éste es el único medio por el cual tendrán herramientas para enfrentarse a su realidad y cambiarla de la mejor manera posible.

DECIMA TERCERA.- La institución resulta ya un medio de contención y adaptación insuficiente al registrarse mayores ingresos de infractores, que ya rebasan al personal técnico, jurídico y administrativo, arrojando como resultado un

tratamiento deficiente, ya que para llevar a cabo el procedimiento, no se les dedica el tiempo suficiente para determinar la medida necesaria, al duplicarse o triplicarse las funciones del personal en cada Consejería y en la Sala Superior al ser limitado el existente y registrarse bajas en la plantilla de personal, por lo que, es necesario que se reciba ayuda de otras instituciones públicas o privadas, para llevar a cabo la aplicación de la medida propuesta.

DECIMA CUARTA.- Al atenderse verdaderamente la problemática de la delincuencia juvenil, a través de aplicar la prevención especial por medio del tratamiento educativo propuesto a cada uno de los menores, se estará atacando una de las causas de la delincuencia que es la reiterancia, al recibir los menores educación para formar una conciencia moral, adquirir conocimientos fundamentales, formación de hábitos de trabajo, que les permita combatir la ignorancia y marginación para su superación personal, se estará cumpliendo con la prevención general al disminuir el número de ingresos.

DECIMA QUINTA.- Durante la elaboración del presente trabajo de investigación se han realizado diversos proyectos de iniciativas de ley en materia de menores infractores a partir del año 2004, mismos que proponen abrogar para el fuero federal la actual Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal, siendo el ultimo proyecto “La Ley Federal de Justicia para Adolescentes”, la cual plantea la oralidad en las fases del proceso instruido a los menores, empleando una terminología no punitiva, respetando la trilogía procesal y agregando la figura del Juez de Ejecución, agrega varias medidas entre la que se encuentra una con un fin pedagógico para el aprendizaje de normas de conducta social que puede cumplirse en libertad y amplía el tiempo de duración del tratamiento interno a siete años; considero que esta ultima propuesta al proponer la oralidad en los juicios es muy innovadora, toda vez que propone el diseño de un nuevo sistema de justicia juvenil, pero en esencia es un buen deseo, al no apegarse a la realidad social, toda vez que para la aplicatoriedad de los juicios orales se deben de hacer uso de medios

electrónicos, cámaras de video, espacios adecuados, así como capacitar al personal, lo que en años ha carecido la institución “recursos”, aunado a que el número de ingresos de menores a la institución ya es desorbitado, como para aplicar a cada uno de ellos un juicio oral, por cuestiones de tiempo; por otro lado la medida pedagógico que se propone caería en desuso, al tratarse de menores infractores que carecen de sentido de responsabilidad y compromiso, por lo que, la incumplirían como ocurre en su mayoría con el tratamiento en externación; sin que sea necesario ampliar la medida de tratamiento, pues como ya se estudio los menores alcanzan una madurez adecuada hasta los 21 y 22 veintidós años de edad, de lo que se infiere que de nada serviría ampliar la medida de tratamiento; más allá de un nuevo sistema de justicia juvenil lo que se requiere es de un verdadero tratamiento, que sea el adecuado para atender las necesidades de los menores infractores y verdaderamente analizar las causas por las que los menores son refractarios al tratamiento actual, debiendo poner énfasis en esos seres humanos en desarrollo que tanta ayuda necesitan.

* * *

BIBLIOGRAFÍA

ALCALÁ-Zamora y Castillo Niceto. Cuestiones de terminología procesal. México, UNAM, 1972.

ALCÁNTARA, Evangelina. Menores con conducta antisocial, Ed. Porrúa, México, 2001.

ARZAOLA, Elena, La Institución Correccional en México, México, siglo XIX, 1990.

CENICEROS, José Ángel y Garrido Luis, La Delincuencia Infantil, Ed. Botas, México, 1936.

FREUD, Sigmund, Psicología de Masas, Ed. Porrúa. México, 2000.

GARCÍA Ramírez, Sergio, El Sistema Penal Mexicano, Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.

GARDUÑO, Garmendia, Jorge. El procedimiento Penal en materia de Justicia de Menores, Ed. Porrúa, México, 2000.

GONZÁLEZ del Solar, José H, Delincuencia y Derecho de Menores, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1995.

GROSMAN, Cecilia, Violencia en la Familia, Ed. Universal. México, 1992.

GONZÁLEZ Estrada Héctor y/otro. Naturaleza Jurídica de la Justicia de Menores Infractores, Colección Reflexiones Jurídicas Volumen 5. Ed. Incija Ediciones S.A. de C.V., México, 2003.

MALTES, Heinz. Problemas de Derecho Penal Administrativo. Trad. por José María Rodríguez Devesa. Editorial Revista de Derecho Privado, 1979.

MARTÍNEZ Morales, Rafael I, Derecho Administrativo, 1er y 2º cursos, Editorial Oxford, University Press-Harla, México, 2002.

MORALES Jiménez, Alberto, Constitución de 1857, Ensayo Histórico Jurídico, Instituto Mexicano de la Juventud Mexicana, México, 1957.

OVALLE Favela, José, Teoría General del Proceso. Ed. Oxford University Press Harla, México, 1994.

PIAGET, Jean, Desarrollo Psicomotor del Niño, Ed. Morata. México 1981.

PLIEGO Ballesteros, María. Tu familia merece libertad. Colección Ser Familia número 12, Ed. Minos, 1994.

RUIZ Garza, Mauricio Gustavo, Menores Infractores. Una pedagogía especializada, Ed. Castillo, México, 2000.

SÁNCHEZ Obregón, Laura. Menores Infractores y Derecho Penal, Ed. Porrúa, México 1995.

SERRA Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 2002.

SOLÍS Quiroga, Héctor. Educación Correctiva, Ed. Porrúa. México, 1986.

SOLÍS Quiroga, Héctor, Historia de los Tribunales para menores, Criminalía, año XXVIII, No. 10, Ed. Botas, México, 1963.

SOLÍS Quiroga, Héctor, Justicia de Menores, Ed. Porrúa México. 1990.

TOCAVÉN García, Roberto, Menores infractores, Ed. Porrúa, México, 1994.

VILLANUEVA Castilleja Ruth, Justicia en Menores Infractores. Ed. Delma, México, 1999.

VILLANUEVA Castilleja, Ruth, Tratamiento Especial para Menores Infractores, Ediciones del Instituto Mexicano de Prevención del Delito e Investigación Penitenciaria A.C. y Colegio de Abogados y Penitenciaristas del Valle de México A.C. México, 2001.

DICCIONARIOS

Diccionario para juristas. Palomar de Miguel, Juan. Porrúa, México, 1981.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ed. Porrúa, México. 1998.

Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, México, 2000.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada por el Doctor Rubén Delgado Moya. Editorial Sista, México, 2004.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código Penal Federal de 1931.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Código Federal de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Ley General de Educación

Ley General de Asistencia Social

Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores en el Distrito Federal

Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal

Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Reglamento Interno del Centro de Diagnóstico y Tratamiento para Mujeres del 2000.

Reglamento Interno del Centro de Tratamiento para Varones del 2000.

Reglamento Interno del Centro de Desarrollo Integral para Menores del 2000.

Reglamento Interno del Centro de Atención Especial Dr. Alfonso Quiroz Quarón de 1999.

TRATADOS INTERNACIONALES

Declaración de los Derechos del Niño.

Convención sobre los Derechos del Niño.

Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de su Libertad.

Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, proclamadas por la asamblea general de Naciones Unidas mediante resolución número 45/112, de fecha 14 catorce de diciembre de 1990.

HEMEROGRAFIA

BIALOSTOSKY de Chazán, Sara. Estatuto Jurídico de los Niños Ilegítimos, Huérfanos y Abandonados. Desde el México Prehispánico hasta el siglo XX". Revista de la Facultad de Derecho, tomo XXIII, números 91-92, julio-diciembre. México. 1973.

CASTAÑEDA García, Carmen. Prevención y Readaptación Social en México, Cuadernos del Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1926, 1979, México 1994, primera reimpresión.

ESPINOZA, María Esther. Niños infractores: Víctimas y Culpables. Revista Tiempo. México 1992.

GARCÍA Cabrero Benilde y Eguía Malo Susana. El razonamiento y la Afectividad Moral: Componentes esenciales de la Educación Moral y Cívica. Revista Educación 2001, Nueva Época, año XI, número 132, México, mayo del 2006.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Citado por Moreno Hernández, Moisés. Derechos humanos y la legislación penal sustantiva. En Revista Mexicana de Justicia, Vol. V, Nº 4. Octubre-Diciembre 1987. México 1987.

Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1991.

Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de noviembre del año 2002.

Diario Oficial de la Federación del 2 de agosto de 1974.

Diario Oficial de la Federación del 12 doce de diciembre de 2005.

Exposición de motivos a la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1991.

PUBLICACIONES INSTITUCIONALES

Boletín Jurídico del Consejo de Menores. Número 28 Septiembre – Octubre, Secretaría de Seguridad Pública, México Distrito Federal 2001.

Boletín Mexicano de Derecho. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México. UNAM. año XIX, No. 57.

INVESTIGACIÓN DE CAMPO

Taller de Capacitación impartido en el Consejo de Menores por la Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia A.C. (ODI) junio de 2005.

Estadísticas tomadas del Consejo de Menores de la Secretaria de Seguridad Pública Federal, años 2003, 2004 y 2005.

ACUERDOS

Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de los Centros de Diagnostico y de Tratamiento para Menores (Diario oficial de la Federación del 20 de agosto del 1993).

Acuerdo para evitar la incompatibilidad del Código Federal de Procedimientos Penales y el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Acuerdo para resolver en Definitiva en el apartado de la Individualización de la Medida.

Modelo de Operatividad del Patio III del Centro de Tratamiento para Varones del 2002.

Informe de Menores Internos de los Centros, oficio SDTYS/248/04, correspondiente al año 2004.

INTERNET

www.inea.gob.mx, Enero del 2006

www.sedesol.gob.mx. Enero del 2006

www.presidencia.gob.mx. Enero del 2006

www.sep.gob.mx.Enero de 2006.

ADENDUM

El presente trabajo de investigación se terminó de elaborar el día 31 (treinta y uno) de agosto del 2006, siendo menester señalar que durante su elaboración la materia de menores infractores ha tenido diversas propuestas para crear un sistema integral de justicia para menores, sin que a la fecha de terminación del presente estudio se haya concretizado alguna de ella, esto, a raíz de que como se mencionó en el capítulo primero, en el apartado correspondiente a la naturaleza jurídica administrativa del Consejo de Menores del Distrito Federal, el 12 (doce) de diciembre del 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al párrafo cuarto y se adicionaron los párrafos quinto y sexto, recorriéndose en su orden los últimos dos párrafos, del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"...Artículo 18.-...

...

...

La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por la leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y

podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.”

Disponiéndose en los artículos transitorios que entrará en vigor a los tres meses siguientes a su publicación, siendo esta fecha el 12 (doce) de marzo del 2006, y los Estados de la Federación y el Distrito Federal contarán con seis meses a partir de la entrada en vigor del Decreto, para crear las leyes, instituciones y órganos que se requieran para la aplicación del presente decreto, venciéndose el término el 12 (doce) de septiembre del presente año. Siendo así que por mandato constitucional se ordena la creación de un sistema integral de justicia para los menores, que estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia minoril, el cual estará a cargo de cada orden de gobierno; sin que especifique si debe crearse un tribunal, al establecer de manera genérica “instituciones, tribunales y autoridades”, pero sí especifica que sólo se contará con seis meses después de la entrada en vigor del decreto para crear leyes, instituciones u órganos, para su aplicación; siendo necesario mencionar que a la fecha de terminación de la presente tesis ya existe aprobado por las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia y de Seguridad Pública de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, un proyecto de decreto que crea la “Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal”; sin que a la fecha haya sido publicada y la cual en el primer artículo transitorio establece que entrará en vigor de conformidad con lo establecido en el artículo segundo transitorio del Decreto que reformó el artículo 18 Constitucional, por lo que, en apariencia, dicha ley debe entrar en vigor al día siguiente de su publicación el día 12 de septiembre del 2006. Encontrándonos ante una incertidumbre jurídica, ante la problemática que la ley trae aparejada, pues la entrada en vigor de ésta implica aplicar un Sistema de Justicia Penal para Adolescentes en materia del fuero local, sin que se resuelva dicha disyuntiva, es así como, mediante reuniones entre la Secretaria de Seguridad Pública Federal y el Gobierno del Distrito Federal y otras entidades federativas, se ha analizado la posibilidad de crear, mediante un artículo transitorio, una “*vacatio legis*”, para aplazar la entrada en vigor de la ley hasta el próximo año o incluso hasta el 2008.

Ante las situaciones que se nos presentan antes enumeradas y las cuales se encuentran carentes de solución, con la finalidad de no aplazar más la culminación del presente trabajo recepcional y de tenerlo totalmente actualizado, se realizará un estudio del contenido del proyecto de la "Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal", resaltando los puntos más importantes a nuestra consideración:

Así tenemos que dicho proyecto de ley se encuentra compuesto de cinco títulos, contenidos en 121 artículos: En el título primero denominado "*DE LA JUSTICIA PARA ADOLESCENTES*", se integra de un capítulo único en donde se encuentran reguladas las "Disposiciones Generales", abarcando del artículo 1º al 13; señalando los numerales a nuestro criterio más importantes:

El artículo 3º regula la competencia en cuanto a la edad, al señalar "Esta Ley se aplicará a toda persona que al momento de la comisión de la una conducta tipificada como delito en la legislación del Distrito Federal sea mayor de doce años cumplidos y menor de dieciocho años de edad."

En el artículo 4º se establece que las personas menores de doce años a quienes se les atribuya una conducta tipificada como delito en la legislación del Distrito Federal estará exenta de responsabilidad y sólo será sujeta de rehabilitación y asistencia social, por lo que el agente del Ministerio Público que tome conocimiento y hubiere dado inicio a una averiguación previa, la concluirá enviando inmediatamente copias certificadas a la Dirección Ejecutiva de asuntos jurídicos del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal.

Artículo 6º se enumeran los derechos fundamentales de los adolescentes;

Artículo 7º, estipula los órganos y autoridades especializadas de la justicia para adolescentes, los cuales son:

- I.- Tribunales Especializados en Justicia para Adolescentes;
- II.- Fiscalía del Adolescente;

III.- Defensoría del Adolescente;

IV.- Centros de Internamiento y tratamiento externo, y

V.- Dirección de Ejecución y Seguimiento de Medidas de Tratamiento para Adolescentes de la Secretaría de Gobierno.

Artículo 8º.- Contiene la supletoriedad de la legislación aplicable considerando el Código Penal para el Distrito Federal, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y las leyes especiales, salvo que exista disposición expresa en contrario.

El título segundo denominado “*DE LOS PROCEDIMIENTOS*”, se compone de seis capítulos y abarca del artículo 14 al 50, dentro del capítulo I “Disposiciones Generales”, se contempla en:

Artículo 14.- El sistema integral de justicia para adolescentes comprende el conjunto de instituciones, tribunales y autoridades especializadas interrelacionadas para la atención de los adolescentes en conflicto con la Ley Penal; en las materias de prevención, procuración, impartición de justicia y ejecución de medidas...

Artículo 15.- Sin perjuicio de la responsabilidad por la conducta típica cometida, en ningún caso podrá aplicarse al adolescente la Ley Contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal.

Artículo 18.- Todo adolescente sujeto a la presente ley, tendrá derecho a ser juzgado bajo un sistema acusatorio que le garantice un proceso ágil y privado, ante un órgano judicial en el que se le respeten todas las garantías del debido proceso legal.

Artículo 19.- El Ministerio Público, será auxiliado por la policía especializada en el ámbito de sus atribuciones la cual estará bajo su autoridad y mando inmediato.

Artículo 21.- Cuando en alguna averiguación previa seguida por el Ministerio Público, se le atribuya a un adolescente la realización de una conducta tipificada como delito... practicara el Ministerio Público las diligencias necesarias para comprobar su participación, poniéndolo a disposición del juzgado competente, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a aquella en que tome conocimiento de la conducta típica junto con todas las constancias...

Artículo 22.- En caso de que se ejecute una orden de detención o el Ministerio Público consigne con detenido, la policía pondrá al imputado a disposición en el Centro de Internamiento...

Artículo 23.- Cuando se trate de conductas culposas, el Ministerio Público entregará de inmediato al adolescente a sus padres, representantes legales o encargados, quienes quedarán obligados a presentar al adolescente ante la autoridad competente cuando para ello sean requeridos...

Así tenemos que de los artículos 24 al 30 se regulan las etapas del procedimiento, en donde se señala que una vez radicado el expediente, ratificada de legal la detención y tomada la declaración inicial, dentro de las setenta y dos horas se decretará la resolución inicial. En la audiencia y diligencias que se celebren ante el Juez deberán estar el adolescente, su defensor, el Ministerio Público y demás personas que vayan a ser examinadas o auxilien al juez; se fijan los requisitos que debe contener la resolución inicial. La detención preventiva dictada por el Juez a un adolescente de entre 14 y 18 años edad debe de ser aplicada como ultimo recurso y por el período más corto posible; una vez emitida la resolución inicial, se practicará el diagnóstico y se emitirá el dictamen respectivo, teniendo dicha etapa una duración máxima de quince días; el período de ofrecimiento de pruebas es de cinco días hábiles, debiendo tener verificativo dentro de los diez días hábiles, contados a partir de la fecha en que haya concluido el plazo para el ofrecimiento de pruebas. Una vez desahogadas las pruebas, ofrecidos los alegatos y recibido el Dictamen Técnico, quedará cerrada la

instrucción; asimismo refiere a las conclusiones, las cuales deberán formularse por escrito y sin perjuicio de ello se concederá a cada parte, por una sola vez, media hora para exponerlas oralmente; admite todos los medios de prueba salvo los prohibidos por la Ley; estipulándose en el artículo 30 las reglas de valoración de las pruebas.

En el artículo 31 se contempla un procedimiento alternativo al juzgamiento “la conciliación”, la cual procederá cuando se trate de conductas que se persigan por querrela o bien en las que, persiguiéndose de oficio, sean de carácter patrimonial y no ameriten medidas de internamiento siempre que se garantice la reparación del daño.

Artículo 33.- El juez, al dictar sentencia, deberá tener por comprobada la existencia del cuerpo del delito, así como la probable responsabilidad social del adolescente.

Artículo 34.- Una vez que cause ejecutoria la sentencia donde se imponga alguna medida al adolescente, el Juez lo pondrá a disposición de la Autoridad Ejecutora, conjuntamente con copia certificada de la resolución en un plazo no mayor a tres días.

El capítulo II, denominado “*CAUSAS DE EXCLUSIÓN DE LA CONDUCTA TÍPICA*”; se enumeran las causas de exclusión en el artículo 36 el cual se compone de IX fracciones.

El capítulo III titulado “*DE LA DEFENSA DEL ADOLESCENTE*”, se compone de tres artículos: 37, 38 y 39, en donde se señala a la Defensoría para adolescentes de forma obligatoria y gratuita, la cual contará con el número de defensores, así como el personal técnico administrativo que se determine en la Ley de la Defensoría de Oficio para el Distrito Federal.

El capítulo IV “*DE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO*”, contenido en los numerales 40, 41 y 42. En el primero de los citados se enuncian los casos en los que se debe suspender de oficio el procedimiento, en el artículo 41 cuándo procede a petición de parte y el numeral 42 estipula la continuación del procedimiento cuando haya desaparecido la causa que dio origen al mismo.

En el capítulo V “*DEL SOBRESEIMIENTO*”, en el artículo 43 se señalan los casos en los que procede el sobreseimiento, en el siguiente numeral se estipula que puede ser decretado de oficio o a petición de parte y el cual dará por terminado el procedimiento.

Capítulo VI “*DE LA PRESCRIPCIÓN*” se encuentra contemplada en los numerales del 45 al 50, en donde se señalan los plazos en los que se extingue la facultad de las autoridades para conocer de las conductas tipificadas como delitos. La prescripción extingue la pretensión de la medida a aplicar o la potestad para ejecutarla.

En el título tercero denominado “*DE LAS MEDIDAS*”, se compone de cuatro capítulos, que abarca del numeral 51 al 87, en el capítulo I “Disposiciones Generales”, se establece:

Artículo 51 contempla las medidas a aplicar contemplando las medidas de orientación, protección y tratamiento que serán impuestas por la autoridad judicial, mismas que tendrán como finalidad la adaptación social del adolescente.

Artículo 53 Las medidas que deben de cumplirse en libertad son de aplicación prioritaria, en tanto las que implican privación de la libertad se aplicarán como último recurso y por el menor tiempo posible.

En el capítulo II denominado “De las medidas de orientación y protección” las cuales las hacen consistir en aquellas consistentes en apercibimientos,

mandamientos o prohibiciones impuestos por el Juez con el fin de regular el modo de vida, las cuales no podrán ser inferiores a seis meses ni exceder de un año.

Enumerando en el numeral 55 las medidas de orientación las cuales son:

- I.- La amonestación;
- II.- El apercibimiento;
- III.- Prestación de servicios a favor de la Comunidad;
- IV.- La Formación ética, educativa y cultural, y
- V.- La recreación y el deporte.

Las medidas de protección las encontramos reguladas dentro del artículo 61 las cuales consisten en:

- I.- Vigilancia familiar;
- II.- Libertad asistida;
- III.- Limitación o prohibición de residencia;
- IV.- Prohibición de relacionarse con determinadas personas;
- V.- Prohibición de asistir a determinados lugares;
- VI.- Prohibición de conducir vehículos motorizados;
- VII.- Obligación de acudir a determinadas instituciones para recibir formación educativa, técnica, orientación o asesoramiento;
- VIII.- Obligación de obtener un trabajo, y
- IX.- Obligación de abstenerse de ingerir bebidas alcohólicas y narcóticos.

En el capítulo III de las “Medidas de Tratamiento exterior e interno” comprende del artículo 76 al 85.

En el artículo 78 se encuentran contempladas como medidas de tratamiento, las siguientes:

- I.- Internamiento durante el tiempo libre, y
- II.- Internamiento en centros especificados.

Artículo 79 El internamiento durante el tiempo libre consiste en alojar al adolescente en un centro de internación, la duración de esta medida no podrá exceder de seis meses. Se considera tiempo libre aquel durante el cual el adolescente no deba cumplir con su horario escolar o de trabajo u otra actividad formativa que ayude a su integración familiar o comunitaria.

Artículo 80. El internamiento consiste en la privación de la libertad del adolescente y se debe cumplir exclusivamente en los centros de internamiento, y será una medida de carácter excepcional, la cual sólo podrá aplicarse a las conductas típicas consideradas como graves y sólo será impuesta a los adolescentes que sean mayores de 14 catorce años de edad y menores de 18 dieciocho años de edad.

La medida de internamiento en centros especializados es la más grave prevista en esta ley.

La duración de esta medida deberá tener relación directa con los daños causados, sin poder exceder de cinco años.

Los centros de tratamiento brindarán a los adolescentes internos orientación ética y actividades educativas, laborales, pedagógicas, formativas, culturales, terapéuticas y asistenciales, así como la seguridad y protección propias de un positivo ambiente familiar.

Los sistemas de tratamiento serán acordes a las características de los adolescentes internos, atendiendo a su sexo, edad, grado de desadaptación social, naturaleza y gravedad de la infracción.

Artículo 81 La imposición de la medida de internamiento, tendrá una duración de seis meses a cinco años y se extinguirá en los Centros de Internación que para tal efecto señale la Autoridad Ejecutora.

Dentro de este capítulo de medidas, se encuentra el artículo 85, que se refiere a la oralidad de los juicios, el cual a la letra señala: “*Serán procesados mediante juicio oral, cuando la conducta típica no sea calificada como grave en el Código Penal para el Distrito Federal y que se persiga por querrela, los adolescentes que se les atribuya una conducta típica*”.

El capítulo IV se titula “De la reparación del daño”, en donde se engloban los numerales 86 y 87, los cuales disponen que la reparación del daño puede ser solicitada por la víctima u ofendido o sus representantes legales ante el Juez que imponga la medida, el cual correrá trasladado de la solicitud respectiva al defensor del adolescente y citará a las partes para la celebración de una audiencia de conciliación, que se llevará a cabo dentro de los cinco días siguientes, en la cual se procurará el avenimiento de las partes. Si se llegare a un convenio, éste se aprobará de plano, tendrá validez y surtirá efectos de título ejecutivo para el caso de incumplimiento. Si no se pusieran de acuerdo o si bien, habiéndolo hecho, no cumplieren con el convenio, se dejarán a salvo los derechos del afectado para que los haga valer ante los tribunales en la vía y términos que a sus intereses convenga.

El título Cuarto llamado “*DE LOS RECURSOS*”, contiene un capítulo único “Del recurso de apelación”, que incluye del artículo 88 al 93, conteniendo todo lo relativo al recurso de apelación, el cual tiene por objeto la revisión de la legalidad de las resoluciones dictadas por los jueces conforme a lo previsto en esta Ley. El cual procederá contra las resoluciones iniciales, definitivas e incidentales y las demás que determine el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

El título Quinto denominado “*DE LA EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS*”, se integra por dos capítulos que va del artículo 94 al 121, en el capítulo I “Disposiciones Generales”, en donde se tiene como finalidad que la ejecución de

las medidas sea con el propósito fundamental que el adolescente no reitere o cometa otra conducta típica, dándole los elementos de convivencia social, a través de la educación y de la realización de todas las acciones necesarias que permitan su desarrollo biopsicosocial, la mejor integración de su familia y en la sociedad, así como el desarrollo de sus capacidades y de su sentido de responsabilidad. La autoridad ejecutora, tendrá competencia para resolver los conflictos que se presenten durante la ejecución de la medida y para vigilar y garantizar el cumplimiento de los objetivos fijados por esta Ley.

Dentro del capítulo II, el cual se titula “De la autoridad Ejecutora”, que va del numeral 99 en adelante, se refiere a la estructura orgánica de dicha autoridad, en donde la Secretaria de Gobierno del Distrito Federal contará con una Unidad Administrativa cuyo objeto será llevar a cabo las funciones de prevención general y especial, así como las conducentes a alcanzar la adaptación social de los adolescentes, la Dirección de Ejecución y Seguimiento de Medidas de Tratamiento para Adolescentes de la Secretaría de Gobierno, la cual será el órgano responsable de aplicación, cumplimiento y seguimiento de las medidas impuestas a los adolescentes. Dicha autoridad ejecutora podrá celebrar convenios de coordinación con Instituciones u organismos públicos o privados para la implantación de los mecanismos de ejecución de las medidas y las de orientación y supervisión. La autoridad ejecutora deberá integrar un expediente de ejecución de la medida, deberá de elaborar un programa personalizado de Ejecución de la medida para el cumplimiento de la misma, el cual debe ser revisado cada seis meses y del cual debe informar al adolescente como a sus familiares los avances del primero. Se pueden imponer medidas disciplinarias al sujeto a una medida de internamiento, las cuales deben ser lo menos perjudicial. Todo adolescente emancipado, durante la ejecución de su medida de internamiento, tiene derecho a recibir visita íntima, en los términos que establezcan las disposiciones reglamentarias de cada Centro de Internamiento.

En el artículo 111 se establece que todo adolescente sentenciado sujeto a la medida de internamiento, tiene derecho a cursar cuando menos la educación básica según la etapa de formación académica en que se encuentre. Las autoridades educativas velarán por su cumplimiento.

Durante la ejecución de la medida, ningún adolescente podrá ser incomunicado o sometido al régimen de aislamiento o a la imposición de sanciones corporales.

Señalándose en los artículos TRANSITORIOS, lo siguiente:

En el primero refiere que el presente Decreto entrará en vigor de conformidad con lo establecido en el artículo segundo transitorio del decreto que reformó el artículo 18 Constitucional; publicado en el Diario Oficial de la Federación el día doce de diciembre del dos mil cinco. En el segundo abroga en su aplicación en el ámbito del Distrito Federal, la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal.

En el tercero se faculta al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para expedir los reglamentos correspondientes. En el quinto se dispone que todos los adolescentes sujetos a procedimiento o que se encuentren cumpliendo una medida de conformidad con la ley que se abroga, quedarán sujetos al régimen previsto en la presente ley en todo aquello que les beneficie. Y en el séptimo establece que el artículo 85 de la presente ley -que se refiere a los juicios orales- entrará en vigor una vez publicado el procedimiento correspondiente. La publicación del procedimiento deberá realizarse al término de un año de la entrada en vigor de la presente ley.

Del anterior análisis podemos concluir que la ley ya contempla una medida educativa obligatoria, pero contrariamente a la propuesta de la sustentante, se encuentra inmersa dentro de las medidas de protección, con una temporalidad mínima de seis meses y máxima de un año, la cual consiste en la obligación de acudir a determinadas instituciones para recibir formación educativa, técnica, orientación o asesoramiento; medida que se encuentra limitada por la duración de la misma y la cual nada tiene de nuevo, ya que la Constitución siempre ha contemplado la obligación de los padres para hacer que sus hijos o pupilos concurren a la escuela pública o privada; medidas de protección que en la práctica actual de la institución caen en desuso, por la falta de compromiso y responsabilidad tanto de los menores como de sus propios padres en el caso de que cuenten con dichas figuras parentales.

Asimismo se observa que, dentro del tratamiento en internación, en el capítulo de autoridad ejecutora, se establece que todo adolescente sentenciado sujeto a la medida de internamiento, tiene derecho a cursar cuando menos la educación básica, según la etapa de formación académica en que se encuentre. Esta además de ser un derecho, debe ser una obligación que deben de concluir hasta el grado escolar que se considere idóneo de acuerdo a su perfil de personalidad, al considerarse la única herramienta capaz de adaptar a los menores a su medio sociofamiliar y encausarlos a la normatividad, tal y como se expone en el presente trabajo de investigación.