

794
2g.



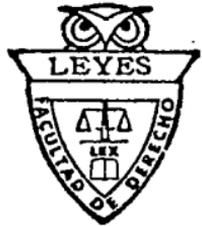
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL MENOR INFRACTOR FRENTE
AL DERECHO PENAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
LETICIA RAMOS GARDUÑO



FACULTAD DE DERECHO
CIUDAD UNIVERSITARIA, MAYO 1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

EL MENOR INFRACTOR FRENTE AL DERECHO PENAL

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO:

"CONCEPTUALIZACION DE MENOR DE EDAD Y MENOR INFRACTOR"

	Pág.
1.1.- MENOR DE EDAD	1
1.1.1.- Definición de Menor	1
1.1.2.- Concepto Biológico	1
1.1.3.- Concepto Jurídico	2
1.1.4.- El Menor de Edad para el Código Civil del Distrito Federal	2
1.1.5.- Concepto Penal	2
1.1.6.- Concepto para la Convención de los Derechos del Niño	3
1.2.- MENOR INFRACTOR	3
1.2.1.- Concepto Jurídico	3
1.2.2.- Concepto Criminológico	4
1.2.3.- Concepto Sociológico	4
1.3.- CATEGORIAS DEL MENOR INFRACTOR	5
1.3.1.- Primo-Infractor	5
1.3.2.- Reiterante	5
1.3.3.- En Estado de Peligro	6

CAPITULO SEGUNDO:

"ANTECEDENTES DE LOS MECANISMOS DE CONTROL SOCIAL DE LA INFANCIA"

2.1.- EVOLUCION HISTORICA FUERA DE NUESTRO PAIS.....	7
2.1.1.- Derecho Romano	7
2.1.2.- Derecho Germánico	8
2.1.3.- Derecho Español	9
2.1.4.- Derecho Francés	10
2.1.5.- Derecho Angloamericano	10

2.2.- EVOLUCION HISTORICA DENTRO DE NUESTRO PAIS ...	12
2.2.1.- Prehispanidad	12
2.2.2.- La Colonia	16
2.2.3.- México Independiente	18
2.2.4.- Periodo Postreformista	19
2.2.5.- Epoca Revolucionaria	19
2.2.6.- Postrevolución	20

CAPITULO TERCERO:

**"DERECHO COMPARADO Y CONVENIOS
INTERNACIONALES EN MATERIA DE
MENORES"**

3.1.- DERECHO COMPARADO NACIONAL	25
3.1.1.- Código Tutelar para Menores del Estado de Guerrero	25
3.1.2.- Código Tutelar para Menores del Estado de Michoacán	27
3.1.3.- Ley de Consejos Tutelares y de Readaptación Social para Menores del Estado de San Luis Potosí	29
3.1.4.- Ley de los Consejos Tutelares para Menores Infractores en el Estado de Morelos	31
 3.2.- CONVENIOS INTERNACIONALES EN LA MATERIA	
3.2.1.- Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad)	35
3.2.2.- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing)	38
3.2.3.- Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad	43
3.2.4.- Convención sobre los Derechos del Niño	48

CAPITULO CUARTO:

**"ANALISIS A LA LEGISLACION DE 1974
Y 1991 RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO
TUTELAR"**

4.1.- "LEY QUE CREA LOS CONSEJOS TUTELARES PARA MENORES INFRACTORES DEL DISTRITO FEDERAL DE 1974"	51
4.1.1.- Agencia Especial para Menores e Incapaces ..	51
4.1.2.- Consejos Tutelares Auxiliares	53
4.1.3.- Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal	54
a) Término de 48 horas	55
a.1. Libertad Incondicional	56
a.2. Libertad a Disposición del Consejo ..	56
a.3. Interno Sujeto a Estudios	57
b) Diagnóstico e Instrucción	58
b.1. Estudios de Personalidad	58
b.2. Fase Procesal	60
c) Resolución de Sala	60
c.1. Libertad Absoluta	61
c.2. Libertad Vigilada	61
c.3. Internamiento en Unidad de Tratamiento	62
d) Impugnación Ordinaria	63
e) Amparo	64
4.1.4.- Crítica a la Legislación	66
4.2.- "LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES, PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL DE 1991"	72
4.2.1.- Exposición General de la Integración, Organización y Atribuciones del Consejo de Menores	72
4.2.2.- Procedimiento Tutelar	75
a) Investigación de las Infracciones	75
b) Substanciación del Procedimiento	75
c) Del Recurso de Apelación	79
d) Suspensión del Procedimiento	80
e) Del Sobreseimiento	80
f) Ordenes de Presentación, Exhortos y Extradición	80
g) De la Caducidad	82
h) De la Reparación del Daño	83
i) Resolución Definitiva	83
i.1.- Son medidas de orientación	83
i.2.- Son medidas de protección	84
i.3.- Medidas de Tratamiento	85
4.2.3.- Crítica a la Legislación	86

CONCLUSIONES	89
BIBLIOGRAFIA	93
LEGISLACION	96
JURISPRUDENCIA	97
CONVENIOS INTERNACIONALES	97

INTRODUCCION

El presente trabajo pretende mostrar las diversas formas que el Estado ha creado para contener las conductas antisociales de los menores infractores, a los que siempre se les ha querido apartar del Derecho Penal, fundándose para ello en su calidad de inimputables por carecer de discernimiento.

Al respecto, en el primer capítulo de esta investigación encontraremos diversas concepciones de menor e infractor, con la intención de familiarizarnos con el tema; específicamente se incluyen definiciones sociológicas, criminológicas y legales.

En el Segundo Capítulo se plantean los antecedentes del tratamiento que dentro y fuera de nuestro país se le ha dado al problema de la delincuencia juvenil. Por su parte, el Capítulo Tercero presenta Derecho Comparado a nivel nacional, específicamente nos referiremos a la legislación de menores infractores, así como también se señalarán los aspectos más importantes que países miembros de las Naciones Unidas han considerado para el tratamiento a los menores infractores.

El último capítulo abarca el estudio de los ordenamientos legales que desde 1974 a esta fecha han regulado el procedimiento de menores, que a decir son la Ley que Crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal y la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, vigente a partir del 24 de Febrero de 1992. Legislaciones recientes, matizadas con un espíritu protector y violatorias de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, que hasta este momento no han demostrado ser un instrumento adecuado para el control social de infractores.

La parte final de este estudio comprende algunas consideraciones en torno a la regulación legal que debe establecerse para los menores infractores, con el objeto de definir las formas de prevenir el delito y sancionar a los menores antisociales.

CAPITULO PRIMERO

CONCEPTUALIZACION DE MENOR DE EDAD Y MENOR INFRACTOR

Para estar en aptitud de desarrollar el estudio del menor infractor, y del procedimiento penal especial que se le instaura, es necesario iniciar el presente trabajo definiendo nuestro objetivo, y para el efecto de ampliar nuestros conocimientos, estableceremos la conceptualización que a aquellos otorgan diversas Legislaciones y Acuerdos Internacionales, pasando posteriormente al estudio del infractor para la Ciencia del Derecho y para otras Disciplinas Sociales.

1.1.- MENOR DE EDAD

1.1.1.- Definición de Menor

"La palabra menor ó menores proviene del latin 'minor natus', referido al menor de edad, al joven de pocos años, al pupilo no necesariamente huérfano, sino digno de protección, pues ésta última voz proviene a su vez de 'pupus', que significa niño y que se confunde con la amplia acepción romana del hijo de familia sujeto a Patria Potestad ó Tutela" (1)

1.1.2.- Concepto Biológico

"...Se entiende por menor, la persona que por efectos del desarrollo gradual de su organismo, no ha alcanzado una madurez plena.(2)

(1) Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1991. Pág. 170

(2) Ibidem. Pág. 171

1.1.3.- Concepto Jurídico

Menor es la persona que por la carencia de plenitud biológica, que por lo general comprende desde el momento del nacimiento viable hasta cumplir la mayoría de edad, la ley le restringe su capacidad, dando lugar al establecimiento de jurisdicciones especiales que lo salvaguardan. (3)

1.1.4.- El Menor de Edad para el Código Civil del Distrito Federal.

El artículo 646 del Código Civil del Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia federal, establece que la mayor edad comienza a los dieciocho años, a su vez que el artículo 647 del mismo ordenamiento prevé que aquél podrá disponer libremente de su persona y bienes.

En sentido contrario, cabe decir que se es menor de edad desde el nacimiento viable, hasta el momento en que se cumplen dieciocho años.

No obstante que el ordenamiento legal precitado establece, que el mayor de edad tiene capacidad para disponer de sus bienes y de su persona, también se prevén excepciones, tal es el caso de los bienes que los menores trabajadores obtienen con el producto de su trabajo.

Con lo anterior, pretendemos establecer únicamente cómo conceptúa la legislación mexicana a los menores de edad, y las atribuciones que la ley les otorga.

1.1.5.- Concepto Penal.

"Los menores son completamente inimputables hasta que cumplan dieciocho años de edad."(4)

(3) Ibidem. Pág. 172

(4) Ibidem. Pág. 173

Como lo señalamos con anterioridad, es la Legislación Civil la que determina la edad que un individuo debe alcanzar para obtener la mayoría de edad y adquirir con ello determinados derechos y obligaciones. Al respecto, cabe señalar que en algunas Entidades Federativas se es sujeto responsable a los dieciséis ó diecisiete años de edad. Situación muy singular en cada Estado, atento a la Autonomía que la Carta del Pacto Federal otorga a la facultad de legislar.

1.1.6.- Concepto para la Convención de los Derechos del Niño

El artículo primero de la Convención de los Derechos del Niño, (5) conceptúa a éste como:

"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."

Sobre el particular, diremos que no obstante que se ha tomado como parámetro la edad de dieciocho años, debido a que se considera que en ese momento biológica y psicológicamente el individuo ha alcanzado la capacidad para discernir; en algunos países del mundo, así como en Estados de la República, se considera que entre los quince y diecisiete años incluso, ya se puede ser sujeto imputable por lo que a conductas antisociales se refiere.

1.2.- MENOR INFRACTOR

1.2.1.- Concepto Jurídico

La Ley que Crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal (6), en sus artículos 1º y 2º, dispone que:

(5) Aprobada por el Senado de la República el día 25 de Enero de 1990, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de Enero del 1991..

(6) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el

"... es menor infractor el sujeto menor de dieciocho años que infrinja las Leyes Penales o los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, o manifiesten otra forma de conducta que haga presumir fundadamente, una inclinación a causar daños a sí mismos, a su familia o a la sociedad y ameriten, por lo tanto la actuación preventiva del Consejo."

Por su parte, la nueva Ley para el Tratamiento de Menores Infractores (7) establece en lo conducente que:

"Es Menor Infractor aquél sujeto mayor de once años y menor de dieciocho, cuyos actos u omisiones se encuentren tipificados en las leyes penales federales y del Distrito Federal y/o ordenamientos administrativos."

1.2.2.- Concepto Criminológico

Es menor infractor, el sujeto menor de dieciocho años que manifieste en su conducta un ataque a los bienes jurídicamente protegidos por la legislación, ó que adolecen de una naturaleza que los aproxima al delito. (8)

1.2.3.- Concepto Sociológico

El Dr. Héctor Solís Quiroga, (9) desde un punto de vista sociológico, conceptúa a los menores infractores como, todos aquellos sujetos que cometen hechos violatorios de reglamentos o de leyes penales.

2 de Agosto de 1974. Abrogada por la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores del 24 de Diciembre de 1991.

- (7) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Diciembre de 1991
- (8) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. P. 173
- (9) Solís Quiroga, Héctor. Justicia de Menores. Porrúa. México. 1987. Pág. 77

1.3.- CATEGORIAS DEL MENOR INFRACTOR

En este apartado, nos concretaremos a establecer las categorías que el ámbito tutelar considera para clasificar a los menores infractores, y que a decir son tres: Primo-infractores, reiterantes y en estado de peligro.

1.3.1.- Primo-infractor

Es aquel individuo que por primera y única ocasión infringe alguna disposición legal, llámesele Reglamento de Policía y Buen Gobierno y/o Legislación Penal; conducta de la cual tiene conocimiento el Organó Tutelar.

1.3.2.- Reiterante

Es aquel sujeto cuya conducta antisocial es constante, sin importar que aquélla no sea la misma, lo que interesa para considerarlo reiterante es que infrinja en diversas ocasiones las disposiciones legales, y que el Organó Tutelar competente haya tenido conocimiento de ellas.

Este concepto es una aportación de la costumbre que se ha creado en el Consejo Tutelar para Menores Infractores, ahora Consejo de Menores; misma que es completamente contraria a Derecho, puesto que nuestro Código Penal para el Distrito Federal, en materia de Fuero Común, y para toda la República en materia Federal, en su artículo 20, establece que hay reincidencia:

"... siempre que el condenado por sentencia ejecutoria dictada por cualquier tribunal de la República o del extranjero, cometa un nuevo delito, si no ha transcurrido, desde el cumplimiento de la condena o desde el indulto de la misma, un término igual al de la prescripción de la pena, salvo las excepciones fijadas en la ley..."

Con lo anterior, confirmamos que aún y cuando se tiene la intención de apegar el procedimiento

de menores a las formalidades legales, se continúan arrastrando vicios que difícilmente podrán erradicarse.

Sobre el particular, en el cuarto capítulo nos abocaremos a analizar la nueva legislación, con cada una de sus innovaciones y aberraciones en su aplicación.

1.3.3.- En Estado de Peligro

Aún y cuando la vigente ley para el Tratamiento de menores haya descartado la posibilidad de considerar que un menor de edad es infractor por encontrarse en un estado de peligro; quiero mencionar las cualidades que un sujeto debía reunir para que el Consejo Tutelar, (regido por la Ley de 1974) se considerara competente para conocer de su situación.

Cabe decir que estos menores debían carecer de padres ó familiares que pudieran hacerse cargo de ellos, o bien que, contando con personas mayores cuya obligación fuera velar por el bienestar de los menores, aquéllos se encontrarán imposibilitados de hacerlo.

Las causas eran múltiples, justificantes tales como una jornada de trabajo larga, enfermedad, imposibilidad económica, desinterés, incapacidad para ejercer control sobre el menor, entre otras.

En la mayoría de los casos de menores que ingresaban al Consejo Tutelar, no por haber cometido una infracción a las normas legales, sino por encontrarse en el famoso ESTADO DE PELIGRO, nos percatamos que en sus respectivos expedientes se citaban algunos de los aludidos argumentos.

Situaciones que justificaban completamente el actuar del Consejo Tutelar con fundamento en el artículo 2º de la Ley de 1974; contando los Consejeros Instructores (que fungían como Juzgadores), con un valioso argumento para detener a menores abandonados y ordenar su internamiento en instituciones de "tratamiento", en las que se relacionarían con verdaderos infractores, con las consecuencias lógicas que acarrea mantener contacto con individuos antisociales.

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES DE LOS MECANISMOS DE CONTROL SOCIAL DE LA INFANCIA

2.1.- EVOLUCION HISTORICA FUERA DE NUESTRO PAIS

Muchos y muy diversos son los dispositivos que en materia de control de la delincuencia ha tenido que establecer el hombre en sociedad, y particularmente en cuestión de menores, ya porque estos seres no cuentan con la capacidad necesaria para comprender lo bueno y lo malo, ó porque entendiéndolo, existen intereses políticos, sociales, económicos ó culturales que impiden una reglamentación más rigurosa a sus conductas antisociales.

Es inquietud de la que escribe, mostrar una visión general de las medidas que en los principios de nuestra era fueron utilizados para contener los comportamientos transgresores del orden social.

2.1.1.- Derecho Romano

A principios de la fundación de la Cultura Romana, no se estableció diferencia alguna entre adultos y menores, se consideraba que todos los individuos actuaban con intención, por lo que eran sancionados conforme a la conducta cometida.

Al respecto, Jiménez de Asúa (10) nos dice:

"...la sanción a los menores, dependía en muchos casos nó solo de la naturaleza del delito cometido, sino también de la persona que fuera afectada por el mismo..."

(10) Citado por la Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires. 1971 Tomo XIX Pág. 562

Lo que nos permite aseverar que éstos menores no gozaban de ninguna consideración, ya que se les imponían sanciones similares a las de los adultos.

Otra opinión que bien vale la pena citar es la de Ricardo C. Núñez, (11) quien manifiesta que:

"... el Derecho Romano antiguo no ponía obstáculos al castigo del ladrón menor de edad..."

Posteriormente, conforme el Imperio Romano va adquiriendo solidez y se conforma como Estado, destacando en el estudio por sobre todas sus disciplinas la del Derecho, los menores dejan de ser considerados penalmente responsables de sus actos, y es a través de diversas leyes que se reglamenta su conducta.

Al decir de Mario Mallo, (12) el Derecho Romano en su máxima *Pupillus Miritu Punitu*, indicaba que en casos similares, a los menores debían aplicarse penas benignas, teniendo precisamente en cuenta la minoridad, agregando que los menores -mujeres de 12 años y varones de 14- eran en principio inimputables, pero se admitía la aplicación de la máxima *Malitui Supplect Vetaten*, es decir que se podía variar de concepto mediante la prueba en contrario que demostrara que el menor se había producido en el hecho con discernimiento, que no es otra cosa más que la capacidad de distinguir entre una conducta social de la antisocial.

2.1.2.- DERECHO GERMANICO

El ilícito cometido por un individuo menor de doce años se consideraba involuntario, sin embargo la legislación Germana, (Las Gragas) determinaba que el padre o tutor debía pagar con cargo a los bienes del menor, los daños que éste hubiera ocasionado con su conducta.

La *Constitutio Criminalis Carolina* estableció en su articulado que, los individuos ladrones

(11) Ibidem. 562

(12) Ibidem. 562

hasta los catorce años estaban exentos de la aplicación de la pena de muerte; concediendo la atribución a un Tribunal para resolver la situación jurídica de aquéllos que por su juventud no se hubieran percatado de la gravedad de su actuar. (13)

Durante los Siglos XVII y XVIII, el Estado Alemán sancionaba a los menores infractores de ocho años de edad con la pena de muerte, y con muerte en la hoguera a partir de los diez años. (14)

A través de la Ley de Tribunales para Menores, publicada el 16 de Febrero de 1923, se declaró inimputables a los menores de catorce años, con la posibilidad de ser sujetos de medidas educativas; de los catorce a los dieciocho años se les impondrían penas atenuadas o educativas, según el arbitrio del Juez.

2.1.3.- DERECHO ESPAÑOL

La compilación de leyes que regulaba las relaciones sociales en España, denominada "Ley de las Siete Partidas" (1263), establecía que no serían sancionados los individuos menores de diez y medio años, no importando la conducta que cometieran; y para los jóvenes mayores de esa edad y menores de diecisiete años, se les aplicaría hasta la mitad de la pena que para los adultos se establecía. (15)

Por lo que a la Novísima Recopilación (1805) (16) corresponde, ésta ordenaba que tratándose de delincuentes de 15 a 17 años de edad, se les impondría cualquier sanción excepto la pena de muerte; por lo que éstas sanciones eran atenuadas para el caso de menores de 12 a 20 años de edad.

La Legislación punitiva (1822), estableció la irresponsabilidad de los menores hasta 7

(13) Raggi y Ageo, citados por Solís Quiroga, Op.Cit. Pág. .4

(14) Ibidem. Pág. 17

(15) Ibidem. Pág. 17.

(16) Solís Quiroga, Op Cit. Pág. 12

años; y contemplaba investigar si los mayores de esta edad hasta los diecisiete hubieron obrado con discernimiento, en caso positivo, se les aplicaría una pena atenuada. (17)

2.1.4.- DERECHO FRANCES.

En 1268 fué expedida una Ordenanza que establecía la irresponsabilidad de los niños menores de 10 años cuando cometieran un delito; correspondiéndoles reprimendas o azotes a los mayores de esta edad hasta los 14 años. Para los individuos que rebasaran los catorce años se les aplicarían penas comunes. (18)

En el siglo XVI, el Rey Francisco I excluyó de responsabilidad a todos los menores de edad.

El Código Penal de 1810 no consideraba irresponsables a los menores.

El 22 de Julio de 1912 se expide la Ley sobre Tribunales para niños y adolescentes, la cual ordenaba medidas preventivas tutelares para los niños hasta de 13 años de edad. Cuando los mayores de 13 años hasta los 18 obraban conociendo la gravedad de su conducta, se les impondrían penas atenuadas.

2.1.5.- DERECHO ANGLOAMERICANO

A los niños menores de diez años se les consideraba irresponsables, y a los mayores de esta edad que cometieran algún delito se les remitía a la cárcel junto con los adultos, con el propósito de que respondieran por su conducta.

Ceniceros-Garrido, (19) señala que los Tribunales de Menores tuvieron su origen en los Estados

(17) Pérez Vitoria, citado por Solís Quiroga. Op. Cit. Pag. 12

(18) Middendorff, citado por Solís Quiroga Op. Cit. P. 15

(19) La Delincuencia Infantil en México. Editorial Botas, México, 1946 Pág. 9

Unidos; fué precisamente en Chicago en 1899 que se creó la "Juvenile Courts", y dos años después se estableció otro en Pensylvania.

Desde su origen, los Tribunales para Menores ó Juvenile Courts, como se les denominaba, se han caracterizado por lo siguiente:

a) Se trata de un Organó Administrativo de Estado, creado especialmente para conocer de las conductas ilícitas cometidas por los menores de edad (niños y adolescentes), sin la potestad de juzgar el actuar antisocial.

b) El procedimiento tutelar tiende a estudiar las circunstancias que motivaron que un menor infringiera las normas legales; para lo cual se introducen en su medio familiar y social. La función del juez de menores es ubicar al individuo infractor en un medio propicio para alcanzar el desarrollo social armónico.

c) Para que pueda darse lo anterior, desde siempre se implantó el régimen de Libertaad Vigilada, que consiste en que una vez que el menor infractor está a punto de alcanzar las condiciones idóneas para no reiterar en conductas ilícitas, se le reintegra a su núcleo familiar, con el que se ha trabajado en terapias al mismo tiempo que con aquél o bien se le ubica en un hogar sustituto en caso de carecer del primero.

2.2.- EVOLUCION HISTORICA DENTRO DE NUESTRO PAIS

2.2.1.- PREHISPANIDAD

A Quinientos años del encuentro de dos culturas, hecho que no podríamos resaltar como beneficioso para nuestros antepasados autóctonos, pero sí determinante, aún para las sociedades actuales, en atención a que dicho acontecimiento propició la total transformación de los Estados establecidos en Mesoamérica; en virtud de que la cultura hispana trajo consigo los "avances europeos", entre los que encontramos las instituciones carcelarias, que se caracterizaban por ser enormes fortificaciones, cuyo objeto era impedir que los criminales pudieran evadirse al castigo impuesto.

Así también, se destaca el hecho de haber traído animales domésticos como el caballo, entre otros; no podemos dejar de mencionar que éstos exploradores también fueron portadores de enfermedades que no eran conocidas en estos territorios.

En virtud del momento histórico que estamos viviendo, considero oportuno conocer los mecanismos que nuestros antepasados prehispánicos utilizaron para contener los comportamientos antisociales de los pipiles ó pipiltzines. (20)

Por lo anterior, nos adentraremos en el estudio de las culturas que se desarrollaron en el territorio americano antes de la llegada de los españoles.

Las Culturas Prehispánicas, específicamente la Azteca, a la que nos abocaremos especialmente, es destacada por la mayoría de las fuentes consultadas, como una sociedad con un gran sentido de la Justicia, la Honradez y la Moralidad; por lo que al buscar datos relativos a las formas en que el Estado controlaba las conductas irregulares de los

(20) Se les denominaba así a los niños e incluso a adolescentes plebeyos y nobles respectivamente.

menores, hallamos información que remarca la estricta educación a la que eran sujetos los infantes, tanto hombres como mujeres; razón por la cual la comisión de conductas antisociales en esa época era mínima.

Al respecto, diremos que la disciplina a la que los menores de edad estaban sujetos, era muy rigurosa; ésta tenía lugar una vez que terminaba la lactancia. Los padres hacían hincapié en destacar las cualidades de sus hijos, como lo eran la religiosidad, la fortaleza, la lealtad, entre otras; ingresando posteriormente a las instituciones del Estado, donde aprenderían un oficio, se capacitarían en el manejo de las armas ó se dedicarían completamente al culto a los Dioses.

Había dos tipos de Institutos, el TELPUCHCALLI, para gente común ó plebeyos, y el CALMECATL, para los hijos de los nobles.

En el primero de ellos se les instruía en un oficio, y en el segundo, se les formaba en la carrera de las Armas ó en el Sacerdocio; en ambos se les inculcaba la obediencia a los Dioses, a sus Padres y aún más a los gobernantes; quienes se consideraba habían sido elegidos por las Deidades.

Se encontraban sujetos a una disciplina severa, en donde existía la premisa "Obediencia-Gratificación", "Desobediencia-Castigo". Bajo esta situación, se perfila la educación de la niñez masculina.

Por lo que respecta a las menores comunes, éstas recibían su educación dentro del seno familiar, no por ello menos estricto que el de los varones. A ellas se les enseñaban los quehaceres de la casa, las buenas costumbres, la obediencia a los Dioses, a los gobernantes y sobre todo al sexo opuesto.

Las hijas de los nobles eran educadas por las AMAS, mujeres que tendrían a su cargo la enseñanza de los buenos modales, con la intención de alcanzar el adecuado desenvolvimiento ante la clase privilegiada; respondiendo éstas Amas con su propia vida para el caso de que sus pupilas cayeran en el ridículo. En ambos casos la educación versaba sobre el papel que desempeñarían a futuro como esposas y madres.

En atención a la disciplina y cuidados que rodeaban a la infancia prehispánica, vemos que era difícil que la niñez presentara conductas que fueran en contra de los intereses de la comunidad, que tanto sus padres como sus instructores les infundieron.

No obstante ello, González de Cossío, citado por Fernando Tenorio Tagle (21), señala que existía un órgano jurisdiccional que conocía de las faltas cometidas por los menores varones, denominado TRIBUNAL ESCOLAR, cuyos titulares se les denominó JUECES DE MENORES.

Al respecto, Tenorio Tagle nos dice:

"...establecieron su acción y competencia dentro de los centros escolares... En este modo, la jurisdicción sobre los menores era asumida por los propios maestros de los centros escolares, quienes mantenían las potestades disciplinarias delegadas por el padre desde el momento de su llegada para instruirse."

El maestro ó TLAMATINIME, quien resolvería las situaciones conflictivas de los educandos, respecto a la disciplina en los centros escolares, también tendría jurisdicción sobre las conductas que pudieran ser competencia de los Tribunales Ordinarios, como los Penales, Civiles ó Mercantiles.

Para el caso de las mujeres infantiles, la jurisdicción de los TRIBUNALES DE MENORES ó ESCOLARES no llegaba a ellas, puesto que aquellas eran formadas por las AMAS de los templos, las hijas nobles, y por sus madres, en el hogar para las hijas plebeyas. Esto en relación a conductas leves, ya que tratándose de actos que se consideraban delitos, las niñas mayores de diez años serían juzgadas por los tribunales ordinarios.

De lo anterior, se desprende que los pipiles ó pipiltzines se encontraban en una situación privilegiada ante sus similares del sexo contrario.

(21) Investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales. Estudio sobre el Control Social de la Infancia.

Las sanciones que los padres practicaban comunmente a los infantes de ambos sexos, consistían según De las Casas (22), en aplicación de dolores físicos, haciendo uso de hortigas o aplicando púas de maguey en diversas partes del cuerpo.

El Códice Mendocino -1533 a 1550-, (23) señala la rudeza de los castigos para los menores aztecas de 7 a 12 años de edad:

"...pinchazos en el cuerpo desnudo con puas de maguey, aspirar humo de pimientos asados, tenderlos desnudos y durante todo el día atados de pies y manos; por toda ración durante el día, tortilla y media 'para que no se acostumbraran a ser tragones'..."

La información que existe al respecto es diversa, ya que algunos señalan que por el hecho de ser menor de edad, las penas no se aplicaban como en los adultos; situación que se confirma con lo previsto por el Código Penal de Netzahualcōyotl, (24) que establecía que:

"Robar siendo menor de diez años, era una excusa absolutoria."

Así también, transcribimos lo que Ana Luisa Izquierdo y de la Cueva, basándose en Gaspar Antonio Chi, (25) señala para el caso de los mayas:

"...ha evidenciado que los menores que cometiesen alguna infracción que se castigase con la muerte, por razón misma de su edad, se le suspendía a su autor este tipo de condena, y a cambio ingresaba al servicio como esclavo de la persona o grupo victimizado."

(22) Ibidem.

(23) Carrancá y Rivas, Raúl. Derecho Penitenciario, Cárcel y Penas en México. Porrúa. México. 1986. Pág. 114

(24) Ibidem. Pág. 112

(25) Citada por Tenorio Tagle. Ibidem.

También se tiene conocimiento de que a los hijos de los Señores, que malbarataban la fortuna de sus padres, se les aplicaba la pena de muerte. Ixtlixóchitl señala que esa muerte se causaba a garrote. Por su parte, el Libro de Oro establece que para esa conducta la sanción era pena de muerte por ahogamiento. Al joven que se embriagaba lo mataban a palos; y a la joven por el mismo delito la mataban a pedradas. (26)

Las leyes de los Tlaxcaltecas prescribían la pena de muerte para el que faltara al respeto a sus padres. (27)

2.2.2.- LA COLONIA

La Epoca Colonial, denominado así en atención a que a partir de que la Corona Española "conquistó" los territorios ocupados por las Culturas Prehispánicas; así como a que dichas tierras fueron consideradas como una extensión de su reino, y por la dependencia que se propició con relación al gobierno y la legislación hispana.

Al respecto, diremos que los denominados Tribunales escolares, que en páginas anteriores citamos, desaparecieron por completo, debido a la total marginación que se llevó a cabo sobre los naturales de estos territorios americanos, procediendo de igual forma con las instituciones prehispánicas sólidamente establecidas.

No obstante ello, diremos que la Corona Española estableció algunas medidas con la intención de no arrancar de tajo las instituciones de los indígenas, una de ellas, cabe decir que fué la idea de que los grupos prehispánicos continuaran rigiéndose por sus costumbres y leyes. Encontramos esto específicamente para el caso de las faltas a la religión, puesto que como es sabido, uno de los fundamentos de los españoles para conquistar tierras y explotar sus recursos lo fueron las ideas religiosas, (Conquista Espiritual).

-
- (26) Guillermo F. Margadant. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Pág. 185
(27) Carrancá y Rivas, Ibidem. Pág. 115

Ante este hecho, y queriendo ostentarse bondadosa ante los colonizados, la Corona ordenó que a los indígenas no se les castigara por el desacato a los mandatos de la Iglesia; estableciéndose entonces la denominada ENCOMIENDA, que no era otra cosa sino que asignarle a un español Adoctrinar; esto es enseñar la religión a un determinado número de indígenas; a cambio de ello se le entregaría una porción de tierras, las que antes del establecimiento novohispano fueron propiedad de los encomendados, debiendo trabajar éstos al servicio del encomendero, y ser sujetos de una total explotación por parte de éste; originándose con ello la esclavitud del natural y de toda su descendencia.

Fernando Tenorio Tagle, (28) nos dice al respecto de las instancias que eran competentes para el conocimiento de las conductas de los infantes, que lo fueron las autoridades judiciales establecidas, tanto para españoles como para indígenas, aplicándose por igual a los adultos y a los menores. Sin embargo, aclara que la distinción que se daba era la atenuación de las medidas para éstos últimos.

Los sectores pobres, y dentro de éstos, se ubican los menores de edad, fueron sujetos a un control social fundamentado en la filantropía. Aparecieron perfiles paternalistas debido a que la pobreza fué incrementándose desproporcionadamente, siendo afectadas por ésta familias enteras, haciendo acto de presencia los mendigos y limosneros.

En virtud de ello, se tomaron como medidas de control, para los sujetos verdaderamente ociosos, el que fueran merecedores de castigos adecuados, los cuales consistían normalmente en el envío de los mismos al ejército o su incorporación durante algún tiempo en sectores de la armada. Acciones que se desarrollaban a partir de las llamadas levas (29), siempre y cuando la edad de los vagos oscilase entre los 17 y 36 años en el primero de los casos, o a partir de los 11 años en el segundo de ellos.

(28) Tenorio Tagle, Fernando. *Ibidem*.

(29) Se le llamó así al hecho de incorporar forzosamente a personas con edad suficiente para intervenir en las luchas armadas; y tiene este

También fué considerada como una forma de castigo, en parte atenuada, el envío de menores mendigos a casas de corrección, particularmente cuando los menores no alcanzaran la edad o los demás requisitos exigibles en las instituciones militares.

2.2.3.- MEXICO INDEPENDIENTE

Una vez transcurrida la Guerra de Independencia, mediante la cual México se emancipó del dominio que la Corona Española ejerció sobre él, la administración de Justicia sufrió modificaciones en su organización; ya que desaparecen diversos tribunales, como el de la Inquisición, los Tribunales Especiales con excepción de el de Minería, el de la Hacienda Pública y el Consulado de Comercio.

Por lo que respecta a la cuestión de menores infractores, vagos y mendigos, ésta no varió sustancialmente en esos años, ya que se continuó con las medidas tomadas en la época Colonial; sin embargo aquellas ya se encontraban fundamentadas en un ordenamiento legal que fuera expedido en el año de 1820, y que al decir de Enrique Chavarría y Ferrari describen de la siguiente manera:

"Asimismo, se expidió una Ley por la cual se creaban Tribunales para los vagos en el Distrito Federal y los Territorios de la Federación. Las penas impuestas a los vagos consistirían en destinarlos al servicio de las armas, o a la marina, o a la colonización, o a las casas correccionales".(30)

nombre en atención a las capas que los militares portaban. A esta prenda de vestir se les denominaba LEVA.

(30) Información obtenida de la Colección titulada "Resumen Integral de México a través de los Siglos". Compañía General de Ediciones, S.A. México. 1969. Tomo IV Pág. 131

2.2.4.- PERIODO POSTREFORMISTA

El Código Penal de 1871 establecía ya la absoluta irresponsabilidad de los menores de nueve años, y los de nueve a catorce años quedada a cargo del acusador probar que el niño había procedido con discernimiento (31); en caso de no acreditar dicha situación, el menor quedaba liberado de toda pena.

Al respecto no hay mucho que comentar comentar, simplemente procede señalar que al ser el Código Penal el ordenamiento legal que regulara la conducta de los menores infractores, estableciendo la carga de la prueba hacia el acusador, se desprende que aquellos individuos no contaban con una legislación que regulara solamente sus actos y el procedimiento a seguir en caso de algún ilícito.

Así también se destaca que la autoridad que conocía de las conductas irregulares de menores lo eran los tribunales comunes; y seguramente tampoco existían lugares especiales para que los adolescentes y niños involucrados en ilícitos permanecieran alejados de los adultos.

2.2.5.- EPOCA REVOLUCIONARIA

En el año de mil novecientos doce, en el Proyecto de Ley de Menores, la Comisión encargada de su elaboración establece dejar fuera del Código Penal a los menores de dieciocho años, dejando a un lado la cuestión del discernimiento y estableciendo la observación del menor y del medio que lo rodea.

Así también se plantea seguir una libertad vigilada y restarle importancia a la conducta infractora en sí misma, debiendo atender al menor de acuerdo a su minoría de edad, evitando en lo posible la represión de carácter penal hacia los infractores.

Desde entonces se criticó el mal funcionamiento de la escuela correccional, la que se

(31) Solís Quiroga Héctor, Justicia de Menores, Porrúa. México, 1986. Pág. 29

consideraba como una cárcel más.

2.2.6.- POSTREVOLUCION

En mil novecientos veinte el Proyecto de Reformas a la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común del Distrito Federal, proponía la creación de un Tribunal del Hogar y la infancia. Se trataría de un Ministerio Público, habiendo un proceso formal y prisión en la que se cumplimentarían medidas preventivas.

Es creado el primer Tribunal de Menores de la República Mexicana en el Estado de San Luis Potosí en el año de mil novecientos veintiuno.

En mil novecientos veinticuatro se crea la Junta Federal de Protección a la Infancia, misma que tenía encomendado coadyuvar al Tribunal de Menores.

El diecinueve de Agosto de mil novecientos veintiseis se expide el Reglamento para la calificación de los Infractores Menores de Edad en el Distrito federal; y es el diez de Diciembre del mismo año cuando es inaugurado el Tribunal Administrativo para Menores, denominado Tribunal para Menores.

Al decir del Dr. Héctor Solís Quiroga, (32) el precitado reglamento concedía las atribuciones de:

"calificar a los menores que incurran en penas que deba aplicar el Gobierno del Distrito Federal; reducir o conmutar las penas previamente impuestas a los menores, mediante su solicitud; estudiar los casos de los menores cuando hubieren sido declarados absueltos por haber obrado sin discernimiento; conocer los casos de vagancia y mendicidad de niños menores de ocho años, siempre que no fueran de la competencia de las autoridades judiciales; auxiliar a los tribunales del orden común en los procesos contra menores, previo requerimiento para ello; resolver las

(32) Solís Quiroga, Héctor. Ibidem. Pág. 33

solicitudes de padres y tutores en los casos de menores "incorregibles" y tener a su cargo la responsabilidad de los establecimientos correccionales del Distrito Federal, proponiendo, de acuerdo con la Junta Federal de Protección a la Infancia, todas las medidas que estimara necesarias para su debida protección."

Las determinaciones de los jueces de menores consistían en amonestar, devolver al menor a su hogar estableciéndole una estricta vigilancia; someterlo a tratamiento médico cuando era necesario, y enviarlo a un establecimiento correccional o asistencial, tomando en consideración su estado de salud física o mental.

El treinta de marzo de mil novecientos veintiocho se expide la Ley Sobre la Previsión Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal y Territorios; este ordenamiento, conocido como "Ley Villa Michel" (en atención al Lic. Primo Villa Michel, Secretario General de Gobierno y quien impulsó la creación de un ordenamiento legal de menores), sustraía a los menores de quince años del Código Penal, protegiéndolos y estableciendo las bases para corregir sus perturbaciones físicas o mentales.

Dicha legislación prescribía fundamentalmente que los menores de quince años de edad no contraían responsabilidad criminal por la comisión de infracciones a las leyes penales, por lo que no podrían ser perseguidos criminalmente, ni sometidos a proceso ante las autoridades judiciales; ya que por el solo hecho de infringir cualquier disposición gubernativa de observancia general, quedarían bajo la protección directa del Estado, en consecuencia ordenaba la aplicación de medidas que restituyeran al equilibrio social a los menores infractores, alejándolos de las condiciones ambientales propicias del delito.

En mil novecientos veintinueve, se expide un Código Penal para el Distrito Federal y Territorios, mismo que dispone que a los menores de dieciséis años se les impondrían sanciones de igual duración que a los adultos, pero en las instituciones de menores.

El Código Penal de mil novecientos treinta y uno estableció como edad límite de la minoría,

la de dieciocho años, dejando a los jueces de menores pleno arbitrio para imponer las medidas de tratamiento y educación señaladas en su artículo ciento veinte y rechazando toda idea represiva.

El veintidos de Abril de mil novecientos cuarenta y uno, la Ley Orgánica y Normas de Procedimientos de los Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorios Federales, facultaba a los jueces de menores a que impusieran las sanciones previstas por el Código Penal Vigente, situación contraria a la Constitución Federal, toda vez que nuestra máxima legislación prescribe que sólo el Poder Judicial podrá imponer penas, y tal es el caso que el Tribunal de Menores, desde su origen ha sido considerado como un órgano administrativo.

De lo anterior se desprende que el Tribunal para Menores como entidad administrativa, en algún momento de su existencia aplicó las sanciones penales previstas para los adultos en los ordenamientos punitivos. Sobre el particular, y adelantándonos en el contenido de este trabajo, en próximo capítulo se comentará la ley de menores vigente, la cual ha sido regresiva en este aspecto.

En relación a este ordenamiento legal, Elena Azaola (33), señala lo siguiente:

"...establecía la creación de una policía especial para menores (hoy denominada policía tutelar) a la cual se facultaba 'para aprehender a los menores que asistieran a centros de vicio como cabarets, salones de baile, cantinas, etc. (así como) a los menores dedicados a la mendicidad (...) Además auxilió a los maestros de las escuelas dependientes de la SEP resolviéndoles los casos de los menores que constituían problemas por sus desórdenes de conducta."

El dos de Agosto de mil novecientos setenta y cuatro es publicada en el Diario Oficial de

(33) Azaola, Elena. "La Institución Correccional en México. Una Mirada Extraviada". México. Siglo XXI. 1990, Primera Edición, Pág. 82

la Federación, la "Ley que Crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal" (34), iniciando su vigencia treinta días después de su publicación.

Al respecto, mencionaré que dicha legislación ubicaba su competencia en los menores de dieciocho años que infringieran las leyes penales o los reglamentos de policía y buen gobierno o manifestaran otra forma de conducta que hiciera presumir, fundamentalmente, una inclinación a causar daño, a sí mismo, a su familia o a la sociedad, y ameritaran, por lo tanto, la actuación preventiva del Consejo.

Se instauraba un procedimiento al estilo de adultos, con un promotor, figura sui generis, puesto que se consideraba como el representante legal del menor y de los padres, y que fungía en calidad de defensor, cuando lo dejaran intervenir los propios Consejeros, y en otras ocasiones desempeñaba un papel de Ministerio Público velando por los intereses de la Sociedad al solicitar que el menor representado quedara interno en los Centros de Tratamiento para lograr su readaptación.

Debía ofrecerse pruebas en la etapa inicial o de término de cuarenta y ocho horas, así también en el periodo de instrucción, mismo en que se aplicaban estudios de personalidad al menor, tales como social, psicológico, pedagógico y médico para conocer las causas que lo orillaron a infringir los ordenamientos legales.

Los Consejeros, que eran los encargados de determinar la situación del menor, integraban una Sala, la que se constituía con tres miembros, un abogado, que era el presidente de la Sala, un médico y un profesor especialista en menores infractores. Cada uno de ellos conocería sus asuntos por turno y resolvería con los pocos o casi nada de elementos en forma inicial la situación jurídica del menor.

Las resoluciones de los Consejeros deberían estar fundadas y motivadas en derecho, no

(34) Ley que Crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal". México.

obstante que aquellos no tuvieran conocimientos de esta materia. Lo común era encontrarse con resoluciones que carecían por completo de lógica jurídica y mucho más de fundamentos en los preceptos legales. Ante esta situación no se hacía nada, los padres de los menores se encontraban imposibilitados para acudir con un abogado que representara adecuadamente los intereses del menor, debido a que a aquéllos se les impedía ejercer su profesión ante el Consejo Tutelar. El argumento: Los Promotores Tutelares, quienes deberían tener preparación pedagógica en derecho, y cuyas funciones están bien definidas en el artículo 15 de la referida Ley que Crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores en el Distrito Federal; sin embargo a dichos funcionarios se les limitaba en exceso su esfera de acción, puesto que cuando intervenían en todos los procedimientos, proponiendo pruebas, alegando e impugnando las resoluciones, se les tachaba de tener algún interés especial sobre su representado. Y para el caso contrario, se arguía que no mostraban interés en su trabajo.

Asimismo, no existía una instancia legal superior al Pleno del Consejo Tutelar, ante la cual pudiera impugnarse las resoluciones carentes de fundamento y motivación de este órgano.

A grandes razgos, podremos decir que la Ley de 1974 era una de las más avanzadas en su tiempo, ya que preveía el estudio de la personalidad del menor y el acreditamiento de la infracción; no obstante ello, en la práctica era distinto, debido a que los encargados de aplicarla han carecido en todo momento del criterio legal necesario, propiciando con esto constantes violaciones a los preceptos legales, originándose un estado de inseguridad jurídica e indefensión hacia los menores, así como la incapacidad para atender y prevenir que los niños y adolescentes se vean involucrados en infracciones a las leyes penales y administrativas.

CAPITULO TERCERO

DERECHO COMPARADO NACIONAL Y CONVENIOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE MENORES INFRACTORES

3.1.- DERECHO COMPARADO NACIONAL

3.1.1.- CODIGO TUTELAR PARA MENORES DEL ESTADO DE GUERRERO (34)

Este ordenamiento legal contiene disposiciones relativas a la protección del menor en diversos aspectos, tales como salubridad, relaciones familiares, alimentos, el trabajo de los menores y el estado antisocial de aquéllos.

Los títulos sexto y octavo de la legislación en comento, se abocan a la regulación del procedimiento que se ha de seguir con un menor infractor.

Habiendo revisado la ley de referencia, considero estar en posibilidad de señalar los rasgos que la distinguen:

El sujeto a quien se dirige la norma lo es el menor de dieciocho años, que ejecute conductas definidas legalmente como delitos o faltas, esté pervertido o en peligro de pervertirse. La edad se acreditará con Acta de Nacimiento, Dictamen Pericial ó en caso de duda se presumirá la minoría de edad.

La autoridad competente para conocer de las conductas antisociales de los menores, lo es el Juez Tutelar, que según el artículo 123 del Código en Estudio, serán los Jueces de Primera Instancia del Ramo Civil del Estado.

(34) Publicado en el Periódico Oficial del Estado el 10 de Octubre de 1956, inició su vigencia al día siguiente.

Ni siquiera el Ministerio Público ó cualquier otra autoridad administrativa que deba conocer de la violación a los reglamentos gubernativos y de Policía, podrá intervenir en la investigación de hechos delictuosos cometidos por menores; su función se limitará a remitir a la brevedad al menor ante el Juez Tutelar. Incluso se prevé la imposición de penas de prisión hasta de cinco años y destitución del cargo para el funcionario público que las viole.

Para el Poder Judicial, se ordena el sobreseimiento del proceso que instruyan y en el cual comprueben que un individuo sujeto a su jurisdicción es menor de edad; debiendo en consecuencia remitir al Juez Tutelar las actuaciones practicadas.

Para que el Juez tutelar pueda aplicar alguna de las medidas educativas tendientes a la readaptación social del menor, se requiere de la observación, investigación y estudio de las circunstancias permanentes y transitorias que influyeron en el individuo antisocial, abarcando los aspectos social, médico, psicológico y pedagógico. Este estudio se podrá practicar encontrándose el menor en su hogar o en un Centro de Observación.

Se prohíbe que los menores de edad sean trasladados a lugares destinados para adultos, y específicamente se dispone que cuando un menor haya intervenido conjuntamente con adultos en la comisión de algún delito, aquéllos declararán ante el Juez Penal únicamente en calidad de testigos.

Y por lo que se refiere al procedimiento que ha de seguir el Juez Tutelar para determinar la imposición de medidas educativas, señalaré que éste se practicará sin formalidad alguna, facultando al juzgado para realizar todas las diligencias necesarias para la comprobación de los hechos; el menor sólo será oído en su defensa por la autoridad.

Las medidas a imponer por el Juez Tutelar, según la gravedad del caso podrán ser: La Amonestación; Libertad Vigilada; Integración a una Familia o Institución Familiar; Internamiento en Instituciones Asistenciales; Educativas; Médico-Psiquiátricas ó Colonias Agrícolas para capacitarse en el trabajo.

La medida impuesta podrá ser substituída por otra de las mencionadas; serán indeterminadas las resoluciones y en todo caso se acordará la liberación del menor hasta que haya obtenido su readaptación social ó al cumplir los veinticinco años.

3.1.2.- CODIGO TUTELAR PARA MENORES DEL ESTADO DE MICHOACAN (35)

Se establece un Tribunal Tutelar de Menores que conocerá de las conductas que individuos hasta de dieciseis años ejecuten y sean estimadas delictuosas por las leyes penales del Estado. Incluso por los ordenamientos administrativos, así como de los menores "peligrosos" y abandonados; entendiéndose por éstos, los que no cuenten con padres o tutores que se encarguen de su cuidado y por aquéllos, a los sujetos que potencialmente tengan capacidad de causar daños a su familia, a la Sociedad ó al Estado.

Las medidas que adopte el Tribunal Tutelar serán de corrección y adaptación a través de un tratamiento tutelar, éste implica Protección Física, Mental y Moral, y se tomarán una vez que se haya practicado una observación e investigación minuciosa y los estudios necesarios, que siempre serán social, médico, psicológico, pedagógico y de conducta; considerándose de interés general y orden público todo lo relacionado con los menores.

Respecto al tratamiento que deberá instruirse al menor, el ordenamiento legal en estudio no es claro, pues en su artículo 31 señala que no se le dará intervención al Ministerio Público, ya que se ordena a la representación social no iniciar investigación alguna sobre los hechos, sino únicamente limitarse a remitir al menor al Tribunal Tutelar; y por otro lado, en su artículo 59 establece que si el menor de dieciseis años sujeto al procedimiento de menores, llega a su mayoría de edad penal, el procedimiento continuará hasta el pronunciamiento de sentencia, en la que se fijará la medida de seguridad que deba

(35) Publicada en el Diario Oficial del Estado el día 10 de Enero de 1968; incia vigencia treinta días después de su publicación.

observarse, previéndose la libertad sólo en el caso de no haberse comprobado su intervención en el hecho señalado en el informe del Ministerio Público. Situación que podemos calificar como laguna de la ley, y que propicia confusión y muy seguramente indefensión.

Asimismo, se le da una gran importancia a los aspectos social, médico, psicológico, pedagógico y de conducta, dejando a un lado el hecho antisocial.

Las medidas a imponer serán, la Amonestación, Libertad Vigilada, Depósito en una familia sustituta, Internamiento en Instituciones de Asistencia, Educativas, Médicas ó Psicológicas ó Albergue de Menores. Estas serán indeterminadas y podrán ser sustituidas.

Las medidas de corrección, educación y readaptación se aplicarán a solicitud de Padres ó Tutores, Instituciones de Protección a la Infancia o cualquier autoridad. Para estos casos, los peticionarios sufragarán los gastos del menor en el Albergue de Menores.

El Tribunal Tutelar de Menores se integrará por tres miembros: un Juez Penal, que lo será un Juez del Ramo Penal de Primera Instancia; un Juez Educador, que lo será el Director de Educación Federal y un Juez Médico que lo será el Director de Educación del Estado.

En esta legislación encontramos una combinación de tratamiento para menores a la vez que para adultos. Considero que es imprecisa, ya que aún y cuando desea atender las conductas de menores con un carácter protector, también le dá un seguimiento de adulto, tal es así que una vez cumpliendo la mayoría de edad, los menores serán remitidos a instituciones carcelaria de adultos.

3.1.3.- LEY DE CONSEJOS TUTELARES Y DE READAPTACION SOCIAL PARA MENORES DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI (36)

A través de este ordenamiento legal, se crea un organismo dependiente del Ejecutivo del Estado, denominado Consejo Central para Menores; con jurisdicción en el Estado y cuya competencia será conocer de todos los casos relacionados con menores de dieciseis años y mayores de ocho que infrinjan las leyes penales, reglamentos de policía, de tránsito ó reglas de buen gobierno; considerándolos para los efectos de esta ley como inimputables.

Tendrá intervención para prevenir y corregir a los menores, cuando manifiesten formas de conducta que hagan presumir formas fundadamente, una inclinación a causar daños a la sociedad, a su familia ó a sí mismos.

A su vez, se podrá disponer del establecimiento de Consejos Tutelares Auxiliares, los que dependerán del Consejo Central Tutelar para Menores.

En el Artículo 22 de la ley en estudio, se prevé la figura del Promotor, cuya función será velar por los intereses del menor, ya sea ante el Consejo Central Tutelar ó ante otras autoridades.

Se consideran dos tipos de procedimiento tutelar, a saber:

1.- Para el caso de infracciones a las Leyes Penales, Reglamentos de Policía, de Tránsito y Reglas de Buen Gobierno, se deberán seguir tres etapas:

Investigación, que consiste en practicar las diligencias necesarias para la comprobación de los elementos constitutivos de la infracción y la participación en el hecho que se investiga.

Observación, implica el estudio integral de la personalidad del menor.

(36) Publicada el día 28 de Diciembre de 1978 en el Diario Oficial del Estado, iniciando su vigencia al día siguiente de su publicación.

Ejecución, que consiste en la aplicación de las medidas impuestas en la resolución final, encaminada a lograr la enmienda y la readaptación social del menor.

2.- Tratándose de los casos de prevención y corrección, el Consejo se concretará a llevar a cabo la investigación de los hechos y a dictar las medidas convenientes para la protección tutelar y educacional del menor. Sin embargo, si se trata de conductas graves, la institución estará facultada para instruir las etapas de observación y ejecución anteriormente descritas.

Las actuaciones, audiencias y demás diligencias que se practiquen, no serán públicas y únicamente el menor podrá ser asistido por el Promotor adscrito. El procedimiento deberá prescindir de las formalidades propias del proceso para adultos, enfatizándose en las actuaciones, la naturaleza tutelar del Consejo, exenta de todo propósito represivo.

Las resoluciones deberán ser fundadas legal y técnicamente, y se dictarán a más tardar a las 72 horas siguientes a la puesta a disposición del menor. Esta ley considera que de existir alguna circunstancia que para adultos sea excluyente de responsabilidad, ésta se aplicará en beneficio del menor, por lo que el procedimiento se sobreseerá de inmediato.

Se practicarán estudios de personalidad, los cuales deberán concluirse a más tardar a los diez días siguientes a la fecha en que se dictó la resolución inicial. Y en caso necesario, éste término podrá ampliarse hasta ocho días más.

Las resoluciones definitivas se dictarán dentro del término de ocho días siguientes a la terminación de los estudios, éstas serán indeterminadas y consistirán en:

- a) Amonestación.
- b) Apercibimiento de buena conducta para el menor y mejor vigilancia de padres, tutores o guardas.
- c) Libertad Vigilada.

d) Colocación en Hogar Sustituto.

e) Internamiento en Centro de Readaptación Social, Médico ó Asistencial.

3.1.4.- LEY DE LOS CONSEJOS TUTELARES PARA MENORES INFRACTORES EN EL ESTADO DE MORELOS (37)

El objeto de estudio de este ordenamiento, lo son los menores de dieciocho años y mayores de seis, cuando infrinjan las leyes penales o los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, así como para el caso de que manifiesten alguna forma de conducta que haga presumir, objetiva y fundadamente, una inclinación a causar daños a sí mismos, a su familia ó a la sociedad, y será a través del conocimiento de la personalidad, la aplicación de medidas correctivas, educativas y de protección.

La dependencia encargada de la aplicación de esta ley es el Consejo Tutelar, el que se integrará por Salas de tres Consejeros Numerarios, que serán un Licenciado en Derecho, que la presidirá, un Médico y un Profesor especialista en Menores. A su vez, dependiente de la Procuraduría de la Defensa del Menor, se encontrará el Cuerpo de Promotores; quienes, tendrán por función, representar legalmente al menor, interviniendo en todo procedimiento que se siga ante el Consejo en los supuestos señalados como competencia de éste organismo. Dentro de las facultades otorgadas a los promotores, son ofrecer pruebas, alegar, interponer recursos e instar ante el Presidente, la excitativa, y ante la Sala, la revisión anticipada; visitar a los menores internos en los Centros de Observación y examinar las condiciones en que se encuentren, haciendo del conocimiento del Jefe de Promotores y del Presidente del Consejo, las irregularidades que adviertan; visitar los Centros de Tratamiento y verificar la ejecución de las medidas impuestas; vigilar que los menores no sean detenidos en lugares destinados para la reclusión de adultos.

(37) Publicada el día 14 de Febrero de 1978 en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Morelos, iniciando su vigencia a los 30 días siguientes a su publicación.

En las diligencias que se practiquen ante el Instructor, la Sala o el Pleno del Consejo no se permitirá el acceso al público; únicamente intervendrán el menor, los encargados de éste y las personas que deban ser examinadas, a menos de que éste resuelva la inconveniencia fundada para que asistan el menor o sus encargados.

La Sala valorará la situación legal y personal del menor, mediante las reglas de la sana crítica y cuando no exista expresa disposición para proceder, se ajustará siempre a la naturaleza de las funciones del Consejo y a los fines que éste persigue; procurando prescindir siempre que sea posible, y particularmente cuando el menor se halle presente, de las formalidades propias del procedimiento para adultos, acentuándose en la forma de las actuaciones la naturaleza tutelar del órgano, exenta de propósito represivo.

El procedimiento inicia cuando el menor es puesto a disposición del Consejo Tutelar, correspondiéndole al Consejero de turno escuchar al menor su versión de los hechos en presencia del promotor; procediendo a continuación el Instructor a resolver de plano, habiendo escuchado a los encargados del menor y los alegatos del promotor, con fundamentos legales y técnicos, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al recibo de aquél, si éste queda en libertad incondicional, si se entrega a quienes ejerzan la patria potestad o la tutela o a quienes, a falta de aquellos, lo tengan bajo su guarda, quedando sujeto al Consejo Tutelar para la continuación del procedimiento, ó si debe ser internado en el Centro de Observación.

El proceso se seguirá por las causas establecidas en la resolución, y si en el curso de aquél aparecieren otros hechos relacionados con el menor de los que deba conocer el Consejo, deberá dictarse nuevo acuerdo, so pena de nulidad ampliando o modificando según corresponda, los términos de la primeramente dictada.

Cuando no haya sido remitido el menor al Consejo, el Instructor deberá solicitar la comparecencia de aquél y de sus familiares, hecho que se hará mediante resolución debidamente fundada y motivada.

Después de haber emitido la resolución inicial dentro de las cuarenta y ocho horas, y para el caso de que el menor haya quedado a disposición del Consejo, el Instructor dispondrá de 15 días hábiles para integrar el expediente con los estudios técnicos de Trabajo Social, Psicología, Medicina y Pedagogía practicados por el personal del Consejo; así como para determinar la participación del menor en los hechos denunciados. Elementos que recabará a través de la comparecencia del menor y de quienes tengan a su cargo el cuidado de aquél, comparecencia de la víctima, de testigos, el dictamen de peritos en su caso, los alegatos del promotor, para así estar en posibilidad de redactar su proyecto de resolución definitiva, el cual presentará a la Sala para su estudio.

Dentro de los cinco días de recibido por escrito el proyecto, la Presidencia de la Sala ordenará la celebración de la audiencia para escuchar al Instructor y al Promotor, en la que resolverá de plano y en definitiva la situación del menor, y en caso de ratificar el proyecto, se notificará en el mismo acto al Promotor, al menor y a los encargados de éste. En caso de modificación, la resolución se integrará por escrito dentro de los cinco días siguientes a la audiencia y será notificada al promotor y comunicada a la autoridad ejecutora, cuando proceda.

Este "cuando proceda", se aplica para el caso de que sea ordenada la internación del menor en una institución de tratamiento, ó bien se le conceda libertad vigilada.

También se prevé la ampliación del término de instrucción cuando el caso implique complejidad, la que no podrá exceder de quince días y previa constancia de prórroga debidamente fundada y motivada.

Dentro de las obligaciones del Promotor, encontramos la llamada Excitativa, que consiste en hacer del conocimiento del Presidente del Consejo, el retardo en que incurriera el instructor al no haber sometido su proyecto de resolución a la Sala, debiendo el Presidente requerirlo para que cumpla con las formalidades del procedimiento. Si el Instructor no somete a la Sala su proyecto dentro de los cinco días siguientes a la excitativa, el promotor lo notificará nuevamente a la

misma autoridad, quien dará cuenta de aquello al Pleno del Consejo, el cual discrecionalmente y escuchando al instructor y al promotor, fijará nuevo plazo improrrogable para que éste someta el Proyecto de resolución a la Sala, ó dispondrá, si lo cree conveniente, el cambio de Instructor.

Si un Consejero incurre en dos ocasiones dentro de un mismo mes, se hará del conocimiento del Secretario de Gobierno, quien lo apercibirá. En caso de reincidencia, será separado temporal ó definitivamente de su cargo.

Esta ley considera como medio de impugnación el RECURSO DE INCONFORMIDAD, que tendrá por objeto la revocación ó la sustitución de la medida acordada por los Consejeros cuando determinen el internamiento en el Centro de Observación, y las Resoluciones de la Sala que impongan una medida diversa a la amonestación.

Este recurso será interpuesto ante la Sala por el Promotor o el Jefe de éste, por sí mismo o a solicitud de quien ejerza la patria potestad ó la tutela sobre el menor, en el acto de la notificación de la resolución ó dentro de los 5 días siguientes. Se prevé la queja ante el Jefe de Promotores, cuando su subalterno no interponga el recurso de inconformidad solicitado por los representantes del menor.

Al interponerse el recurso, de oficio el Presidente de Sala acordará la suspensión de la medida y la remisión del expediente a la Presidencia del Consejo. Este recurso se resolverá de plano dentro de los cinco días siguientes, y una vez que se escuche al Promotor y a los representantes del menor, recibándose incluso las pruebas que el Consejo estime conducentes al establecimiento de los hechos, de la personalidad del sujeto y de la idoneidad de la medida impuesta.

Las medidas que imponga el Consejo serán indeterminadas y sólo estarán sujetas a la revisión prevista por esta ley. Para el caso de liberación, ésta siempre será vigilada.

3.2.- CONVENIOS INTERNACIONALES EN LA MATERIA

3.2.1.- DIRECTRICES DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA JUVENIL (DIRECTRICES DE RIAD) (38)

I. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES Y PREVENCIÓN GENERAL

Se recomienda que dentro de las políticas de prevención de la delincuencia y el delito que los países miembros establezcan, se fomente la investigación de los factores que propician la comisión de actos antisociales de los jóvenes. A la vez que se procurará la creación de organismos oficiales y sociales en los que intervengan los miembros de la comunidad, que tengan por objeto brindar oportunidades de educación y recreación en los primeros años de infancia de los menores, a fin de alcanzar el bienestar social.

De preferencia no se utilizarán los términos de "delincuente y delito", ya que este etiquetamiento favorece en los jóvenes el desarrollo de pautas permanentes de comportamiento indeseable. Se evitarán en todo lo posible, la intervención de instituciones de control social.

II.- ALCANCE DE LAS DIRECTRICES

Las presentes directrices deberán interpretarse y aplicarse en el contexto de las diversas resoluciones de las Naciones Unidas, que se refieran al respeto de los derechos de los niños y jóvenes; así como en el contexto de las condiciones económicas, sociales y culturales predominantes en cada uno de los Estados Miembros.

III.- PROCESOS DE SOCIALIZACION

A grandes rasgos, estas Directrices de

(38) Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal. Documentos Internacionales en Materia de Menores. Sría. de Gobernación. México. 1991. Pág. 47 a 61.

Riad, pretenden establecer los lineamientos sobre los que cada Estado que las suscriba debe conducirse; asumiendo el compromiso de plasmarlos en la política que establezca la forma de prevenir la delincuencia.

Fija acciones que deberán desarrollarse en el ámbito familiar, escolar y comunitario:

En el seno familiar, propone dar facilidades a través de organismos creados exprefeso que proporcionen orientación a los padres de familia, abarcando la familia nuclear y su extensión; que les otorgue elementos respecto al rol que cada miembro debe desempeñar; facilidades para la recreación; información acerca de tóxicos; sexualidad y conductas antisociales. Se propiciará la unión familiar y sólo en aquellos casos en que se considere contraria la convivencia de los padres, se separará al menor ubicándolo en un hogar sustituto que le cubra sus necesidades afectivas y materiales más esenciales.

En el aspecto educativo, se recomienda que los programas a desarrollar por este sector incluyan una orientación sobre las profesiones y facilidades de empleo: orientación sobre las conductas que se consideran contrarias a las buenas costumbres y a la legislación; las que pueden dar lugar a la aplicación de medidas correctivas.

También deberá orientar sobre el uso y abuso del alcohol y las drogas. Se promoverán centros de recreación para que niños y jóvenes puedan canalizar sus intereses y aptitudes, evitando con ello que el tiempo libre los orille a la comisión de conductas antisociales.

La comunidad deberá participar en los programas que para prevenir la delincuencia formule el gobierno, adoptando medidas en apoyo a los jóvenes; promoviendo la creación de Centros Deportivos a fin de integrar equipos que puedan desarrollar sus aptitudes físicas. También se fomentará la creación de instituciones que auxilien a los padres a atender a sus hijos pequeños mientras aquellos laboran.

Los medios de comunicación también deberán asumir el compromiso, a través de campañas en contra de la delincuencia y el uso de drogas que propicien el interés de los jóvenes en actividades

culturales y de recreo. En todo caso, se evitará la proyección de programas que muestren explotación, violencia y pornografía.

IV.- POLITICA SOCIAL

Los gobiernos de los Estados Miembros, deberán canalizar recursos económicos suficientes para la creación de organismos que se aboquen a la atención de las necesidades de niños y jóvenes, con el primordial objeto de prevenir conductas para o antisociales. Dichas instituciones, de preferencia serán atendidas por voluntarios comprometidos con los problemas de los jóvenes. Cuando se detecte que un menor es maltratado por sus padres ó tutores, será retirado de éste núcleo y canalizado a una institución que le proporcione la debida atención material y afectiva.

También asumen el compromiso los gobiernos, de promover las investigaciones encaminadas a detectar el origen de la delincuencia y a propagar la información obtenida de aquellas, para atacar aquél mal social.

V.- LEGISLACION Y ADMINISTRACION DE LA JUSTICIA DE MENORES

Los gobiernos deberán promulgar leyes que protejan de la explotación a los niños y jóvenes; así como que establezcan procedimientos especiales para menores, teniendo siempre presente que no podrá intervenir autoridad administrativa ó judicial para sancionar a los jóvenes, en los casos en que por una conducta que no sea sancionada cuando la cometa un adulto, si sea para el menor.

La legislación deberá fomentar la protección de los derechos de los niños, ordenando su publicidad en todos los niveles sociales. Se establecerán servicios de defensa jurídica del niño. Se creará un órgano que vigilará el respeto a los Convenios Internacionales suscritos por los países miembros en materia de menores y delincuencia; léase "Directrices de Riad, Reglas de Beijing y Reglas para la protección de los menores privados de libertad".

VI.- INVESTIGACION, ADOPCION DE POLITICAS Y COORDINACION

Deberá existir colaboración e intercambio de información derivada de las investigaciones y experiencias obtenidas entre los organismos estatales, nacionales e internacionales; obligándose a su vez a difundir los mecanismos utilizados para prevenir la delincuencia juvenil.

3.2.2.- REGLAS MINIMAS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ADMINISTRACION DE LA JUSTICIA DE MENORES (REGLAS DE BEIJING) (39)

I.- PRINCIPIOS GENERALES

Como orientaciones fundamentales a que deberán apegarse los Estados que suscriben este acuerdo encontramos: El establecimiento de una política social que tenga por objeto promover el bienestar de los jóvenes, sobre todo en el periodo de edad en que son más propensos a presentar un comportamiento desviado, mediante la promoción de las condiciones económicas, sociales y culturales tendientes a obtener un adecuado desarrollo del menor y su familia.

Estas reglas se aplicarán a los menores delincuentes, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, nacionalidad ó posición económica, determinando la edad mínima y máxima para ser sancionados, y en atención al desarrollo histórico y cultural de cada Estado miembro.

Para tal efecto, éstas Reglas fijan los siguientes conceptos:

Menor es todo niño ó joven que, con arreglo al sistema jurídico respectivo, puede ser castigado por un delito en forma diferente a un adulto.

Delito es todo comportamiento, por acción u omisión, penado por la ley y con arreglo al sistema jurídico de que se trate.

(39) Ibidem. Págs. 11 a 43

Menor delincuente es todo niño ó joven al que se le ha imputado la comisión de un delito, o se le ha considerado culpable de la comisión de un delito.

Cada Estado procurará promulgar las leyes y normas aplicables a los menores delincuentes, así como implantar las instituciones encargadas de administrar la justicia de aquellos, y que en conjunto tendrán por finalidad responder a las diversas necesidades de los jóvenes infractores; al mismo tiempo que se protegerán sus derechos básicos y se satisfarán las necesidades de la sociedad aplicando cabalmente y con justicia las presentes reglas.

Las medidas que los Estados Miembros instituyan para el tratamiento de los infractores, deberán ser proporcionales en atención a la infracción cometida.

Las Reglas en estudio, proveen el otorgamiento de facultades discrecionales para los órganos encargados de la administración de justicia de menores en las etapas más importantes del procedimiento; condicionando esta situación a una adecuada formación ética y moral de los funcionarios, para el efecto de evitar abusos.

Este acuerdo de carácter internacional, contiene una serie de disposiciones relativas a las diferentes etapas del procedimiento para menores delincuentes, que lo son:

II.- ETAPA DE INVESTIGACION Y PROCESAMIENTO

Se propiciará el buen trato hacia los menores delincuentes por parte de los cuerpos policíacos, evitando las detenciones prolongadas, poniéndolos inmediatamente a disposición de la autoridad competente, la que exainará sin demora la posibilidad de poner en libertad al infractor.

Como una forma de evitar la intervención de autoridades administrativas o judiciales en el conocimiento de las infracciones cometidas por menores, se propone crear organismos integrados por particulares, especialmente por miembros de la comunidad, que tendrán

por objeto regular medidas de remisión; que consistirán en que el infractor realice diversas actividades en beneficio del grupo social, incluso la indemnización a la víctima; siempre con el consentimiento de los padres de aquél.

Los Estados Miembros propiciarán la especialización de los cuerpos policíacos, cuyas funciones principales sean la prevención de la delincuencia en forma especial, la de menores.

Respecto a la privación de libertad de los menores delincuentes, se considera que la prisión preventiva será el último recurso a utilizar y durante el plazo más breve posible. Durante la reclusión, los infractores menores de edad deberán estar separados de los adultos, a la vez que se clasificarán entre los de alta peligrosidad y primo-infractores. Contarán con la asistencia social, educativa, profesional, psicológica, médica y física que requieran en atención a su edad y sexo.

III.- SENTENCIA Y RESOLUCION

Cuando deba conocer un Consejo ó Tribunal de la conducta antisocial de un púber, se proveerá la actuación imparcial, equitativa y expedita de la autoridad; la que cuidará que el procedimiento se siga con arreglo a las garantías de legalidad que permitan al menor ser oído y defendido.

La resolución que emita la autoridad que conozca del procesamiento del menor delincuente, deberá encontrarse apoyada en estudios que determinen las condiciones de vida del infractor; incluyendo aspectos en lo personal, familiar y social que bien pudieron influir en la comisión de la conducta antisocial.

Se preferirán ante cualquiera otra, las medidas tenues que sean suficientes para encauzar la conducta de los jóvenes; sin embargo éstas deberán también atender a los requerimientos de la sociedad, y en casos de extrema gravedad en la infracción y el pronóstico del menor, se utilizará la privación de libertad; la que deberá ser lo más breve posible y que podrá ser suspendida en cualquier momento por orden de la autoridad competente, en el caso de presentarse

cambios positivos en la personalidad del infractor. Durante el internamiento se le proporcionarán al menor instrumentos de trabajo que ayuden a su rehabilitación.

Las medidas tenues a que se refieren estas reglas podrán aplicarse simultáneamente con la participación de la familia y la sociedad. Podrán ser: Orientación; Libertad Vigilada; Prestación de Servicios a la Comunidad; Sanciones Económicas; Indemnizaciones y Devoluciones; Asesoramiento Colectivo; Internación en lugares de guarda; Comunidades de Vida o Establecimientos Educativos.

Se procurará que la información que se obtenga de los procedimientos sea de carácter confidencial, evitando el acceso de individuos ajenos al órgano que conozca de la infracción, propiciando con ello el respeto a la persona del menor delincuente.

El personal que conforme los órganos que vigilen el comportamiento antisocial de menores deberá contar con conocimientos básicos en materia de derecho, psicología, sociología y trabajo social, para que puedan desempeñar adecuadamente sus funciones. Los Estados Miembros procurarán capacitar y actualizar periódicamente a sus funcionarios, respecto a los avances que en materia de administración de justicia de menores se presenten.

IV.- TRATAMIENTO FUERA DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS

Como anteriormente se mencionó, las medidas que se dicten en los procesos de menores delincuentes podrán ser modificadas por la autoridad competente, atendiendo a las condiciones personales del menor. Las medidas de libertad vigilada tenderán a dar los elementos necesarios para el adecuado desarrollo de los jóvenes; en estos casos su aplicación podrá tener una duración prolongada para el efecto de obtener mejores resultados en la personalidad del infractor.

Como una forma de alcanzar los objetivos de rehabilitación de menores delincuentes, se propone contar con la colaboración de grupos voluntarios que estén dispuestos a promover la participación de la comunidad en diversas actividades con los infractores;

las que se presume tienden a la integración entre sí, y al respeto de la normatividad por parte de los menores.

V.- TRATAMIENTO EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS

La medida de privación de libertad tiene por objeto dar elementos al delincuente menor, para que una vez que sea reubicado en el medio externo se desenvuelva en armonía con la sociedad; por lo que el establecimiento en cuestión deberá contar con personal que le proporcione asistencia psicológica, social, médica, pedagógica y laboral. Incluso se le dará un tratamiento adecuado según el sexo, edad ó personalidad, siempre respetando los principios mínimos que en materia de reclusos han emitido las Naciones Unidas, tales como un alojamiento con las medidas de higiene necesarias, alimentación, espacio, contacto con el exterior, vestido, entre otros.

Para el efecto de evitar los periodos largos de internamiento, se prevé que en atención al adecuado desarrollo del menor delincuente en alcanzar su rehabilitación, pueda otorgársele la libertad condicional, la que siempre estará supervisada por un funcionario del órgano que conoció del procedimiento instaurado al púber infractor.

I.- INVESTIGACION, PLANIFICACION Y FORMULACION Y EVALUACION DE POLITICAS

Se promoverá la investigación de los diversos factores que inciden en la criminalidad de menores, con el objeto de jerarquizarlos y definir prioridades que se reflejarán en las políticas que el país en cuestión deba fijar para atacarlos y alcanzar con ello el bienestar social.

3.2.3.- REGLAS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PROTECCION DE LOS MENORES PRIVADOS DE LIBERTAD (40)

I.- PERSPECTIVAS FUNDAMENTALES

Las presentes reglas tienen por objeto establecer los parámetros reconocidos por las Naciones Unidas para menores privados de libertad, por lo que en este apartado encontraremos algunas recomendaciones que influyeron en nuestros legisladores al momento de elaborar la nueva "Ley para el Tratamiento de Menores Infractores", que en la segunda parte del capítulo siguiente abordaremos.

En virtud de lo anterior, la administración de justicia de menores tenderá en todo momento a fomentar el bienestar de aquéllos, por lo que se preferirán medidas alternativas de orientación y tratamiento; usando la privación de libertad como el último recurso, por un periodo determinado y lo más corto posible.

Se aplicarán a todos los menores privados de libertad sin distinción alguna por raza, color, sexo, edad, idioma, religión, nacionalidad, posición económica.

Para facilitar que éstas disposiciones se lleven a la práctica, se difundirán entre el personal encargado de los establecimientos de menores. Asimismo se expedirán ordenamientos que regulen su exacta aplicación, e incluso se preveerán sanciones de tipo indemnizatorio por su inobservancia a favor de los jóvenes.

El objetivo principal de estas reglas será lograr que los menores en internamiento sean sujetos a un buen trato durante el tiempo de reclusión; respetando ante todo la dignidad de éstos, con apego a los derechos humanos reconocidos por la Naciones Unidas.

Si en alguno de los Estados Miembros

(40) Ibidem. Págs. 65-84

existieran leyes ó reglamentos que contengan normas superiores en beneficios a lo que éstas reglas señalan, se estará a lo dispuesto por aquellas.

II.- ALCANCE Y APLICACION DE LAS REGLAS

Se entiende por menor, a la persona de menos de dieciocho años de edad. El límite de edad por debajo de la cual no se permitirá privar a un niño de su libertad debe fijarse por la ley.

La privación de libertad es toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en otro establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor por su propia voluntad; sino previa orden de autoridad judicial, administrativa ó cualquiera otra pública.

La autoridad que ordene la privación de libertad de un menor, velará que su resolución se apegue a las leyes y ordenamientos nacionales; mientras que los objetivos de integración social deberán garantizarse mediante inspecciones regulares y otras formas de control practicadas conforme a las normas nacionales ó internacionales.

Las partes I, II, IV y V de estas reglas para la protección de menores privados de libertad, se aplicarán a todos los centros de internamiento en donde haya menores detenidos; en tanto que la parte III, se destina a aquellos menores bajo arresto o en espera de juicio.

III. MENORES DETENIDOS O EN PRISION PREVENTIVA

En los procedimientos de menores se aplicará el Principio de Inocencia, por lo que se preferirá que los sujetos a un procedimiento por infracción a las leyes penales esperen en libertad su juicio. Cuando aquello no sea posible, se procurará que el proceso se lleve a cabo de forma expedita, permaneciendo los menores en establecimientos separados de los sentenciados.

En todas las instituciones de detención de menores, se les permitirá conservar materiales de

entretenimiento y recreo que no sean contrarios a los fines de la administración de justicia.

También tendrán la posibilidad de practicar un trabajo remunerado y continuar sus estudios o capacitarse en un oficio, pero en ningún momento podrá obligárseles a hacerlo, excepto en el caso que lo ordene la autoridad que resolvió su internamiento y sea necesario para su readaptación. Asimismo tendrán derecho a asistencia jurídica gratuita.

IV.- LA ADMINISTRACION DE LOS CENTROS DE MENORES

Todo ingreso de un menor se registrará en el establecimiento de detención, para lo que esta institución deberá contar con un adecuado sistema de control de entradas y salidas. Este incluirá el motivo de la remisión, día, hora y autoridad que lo ordenó.

Una vez interno, se practicará al menor un reconocimiento de carácter médico y psicológico a fin de determinar las condiciones de ingreso; reporte que se hará llegar al Director de la Institución para que se tomen las medidas pertinentes y brindar una confortable estancia. Asimismo, se llevarán a cabo entrevistas al menor por parte de los especialistas para establecer en qué área se le ubicará, habiendo considerado su personalidad, número de ingresos, causa del internamiento, entre otros.

Las instituciones que tengan por objeto retener a los menores, deberán caracterizarse por contar con condiciones propicias de higiene, esto es espacio, iluminación y ventilación. Así como con el mobiliario suficiente y de acuerdo a las características personales de los internos. Se les permitirá a los menores conservar artículos de uso personal que no impliquen peligro para aquellos.

Dentro de las actividades que las instituciones deberán organizar durante la estancia de los menores en los establecimientos de reclusión, se encuentran las pedagógicas; las que consistirán en instrucción elemental y básica del mismo tipo que la que se imparte en institutos públicos, con el objeto de que una vez que se integre el menor a la sociedad pueda continuar con sus estudios sin problema alguno.

Los establecimientos de internamiento también contarán con instructores de diversos oficios, los que se encargarán de capacitar a los menores internos en la práctica de alguna actividad laboral que les permita, una vez incorporados a la comunidad, desarrollar una función lícita y lucrativa. Será opcional para los internos participar en estas actividades y los que así lo hagan, tendrán la posibilidad de contar con ingresos derivados de su trabajo.

Habrán actividades de recreo que favorezcan al desarrollo de habilidades y destrezas de los internos. Para llevar a cabo lo anterior, las autoridades competentes proveerán de lo necesario a las instituciones, a fin de que éstas cuenten con las instalaciones apropiadas para la distracción de los menores.

Los internos tendrán acceso incluso, a la práctica de alguna doctrina religiosa, para lo que se les permitirá conservar bibliografía al respecto; así como en caso de solicitarlo un grupo numeroso, podrá un representante de la religión respectiva, realizar eventos dentro del centro de reclusión.

Los establecimientos de internamiento contarán con el personal médico necesario para cubrir los requerimientos de atención inmediata de los menores. Este personal establecerá los contactos necesarios con instituciones del Sector Salud, para que en el caso de que algún interno requiera atención especializada pueda tener acceso a ella.

En caso de que algún menor presente un padecimiento ó molestia, los funcionarios del internado estarán obligados a notificar inmediatamente el acontecimiento a los familiares de aquél, para el efecto de que éstos tomen las resoluciones que les competan. Lo mismo se hará en el caso de fallecimiento del interno.

Se procurará que los menores internos tengan contacto con el exterior, a través de eventos, periódicos y revistas; con la intención primordial de aminorar el aislamiento que produce el encierro.

Respecto a las medidas disciplinarias que se apliquen en esas instituciones, deberán ser de las

señaladas en el Reglamento de Conducta que elaborará el personal; en el que se precisarán las actitudes sujetas a sanción y la medida correctiva que le corresponda.

Dentro de aquellas quedan prohibidas el aislamiento en lugares sin ventilación, el racionamiento de alimentos, la restricción de visitas, los trabajos forzados, los golpes y malos tratos.

Cuando deba aplicarse una medida disciplinaria y el menor considere que es extrema, tendrá la posibilidad de inconformarse por ello ante una autoridad superior a la que emitió la orden de corrección. Para lo cual se establecerá un procedimiento especial en el que intervendrá el interno debidamente asesorado.

Quedará estrictamente prohibido otorgar poder de mando a los menores, incluso permitirles aplicar correctivos a sus compañeros. Sólo se les encomendarán funciones de supervisión y coordinación de actividades deportivas.

Se instaurará un órgano que tendrá por función vigilar que los menores se desenvuelvan en un ambiente en donde prevalezca la higiene y la armonía, con tendencia a la superación personal. Las personas que integren aquél, estarán facultadas para inspeccionar expedientes, instalaciones y recibir quejas directamente de los menores. Asimismo, se establecerá un mecanismo que sirva para corregir las irregularidades que se susciten.

Se elaborarán programas especiales de reintegración a la comunidad; esto es que podrán permitirse salidas temporales, y en casos especiales antes del egreso definitivo de la institución. Esto con el objeto de conseguir una "ambientación" del menor con el medio externo, a fin de disminuir las posibilidades de fugas ó ingresos posteriores.

V.- PERSONAL

Las instituciones de internamiento de menores contarán con personal especializado en el tratamiento de menores privados de libertad; profesionales que devengarán sueldos acordes al papel

que desarrollan, y suficiente para que los motive en la adquisición de conocimientos y en el mejor desempeño de sus funciones. Asimismo, se promoverá la actualización del personal mediante cursos y eventos de nivel local, nacional e internacional.

3.2.4.- CONVENCION DE LOS DERECHOS DEL NIÑO(41)

Se trata de un acuerdo internacional suscrito por México, y la mayoría de los países miembros de las Naciones Unidas, que fundamentalmente establece los derechos que todo niño, sin importar nacionalidad, religión, sexo, posición social, debe disfrutar en todos los aspectos de su vida, que lo es en el medio familiar, escolar, comunitario; vigilándose el respeto a su derecho de información, de expresión, de asociación, de esparcimiento, de atención médica, de trabajo, de descanso, de vivienda y a vivir con sus padres; evitando el abuso sexual y la explotación.

También se prevé el procedimiento que ha de instaurarse a los menores de 18 años que se vean involucrados en la comisión de alguna conducta que sea sancionada, y por la que deba conocer una autoridad administrativa ó judicial. En estos casos, los países miembros se obligan a garantizar el derecho de expresión de los menores, por lo que se le escuchará en todo procedimiento, ya sea directamente o a través de un representante u órgano creado expreso. Todo acto de molestia en la persona del menor, bienes o familiares, deberá apegarse a las leyes de su país.

Las medidas que se impongan a los jóvenes infractores no podrán ser torturas, penas crueles, inhumanas ó degradantes. Así también quedará excluida la pena máxima, la de prisión perpétua sin posibilidad de excarcelación. La reclusión de un menor será utilizada como último recurso y por el periodo más breve.

Cuando un niño sea privado de su libertad, los gobiernos de los países miembros deberán otorgar un trato humanitario y de respeto; proveyéndolo de los elementos que requiera según sus necesidades

(41) Ibidem. Págs. 86 a 107

personales, incluso mantendrá contacto con sus familiares, ya sea por correspondencia o visitas al centro de reclusión. Deberá estar separado de los adultos, a fin de evitar la contaminación.

Los menores infractores tendrán derecho a la asistencia jurídica que vigile la legalidad del procedimiento, con la posibilidad de impugnar ante otra instancia la privación de su libertad.

El artículo 40º de este Convenio Internacional es el que fundamentalmente contiene los términos en que los Estados Miembros deberán legislar la instauración del procedimiento a infractores menores de 18 años.

Se partirá del "nulum crimen, nula poena, sine lege poenale"; esto es que no podrá considerarse infractor y menos aún aplicarle un castigo ó medida de seguridad, al niño o joven que despliegue una conducta que no se encuentre prevista y sancionada por un ordenamiento jurídico.

Los mencionados procesos garantizarán al menor:

a) La presunción de inocencia, hasta no comprobar su culpabilidad conforme a derecho.

b) Se le informarán los cargos imputados y el nombre de las personas que depongan contra él.

c) Dispondrá de la asistencia jurídica, o de otro tipo necesaria para su defensa.

d) Gozará de un proceso expedito ante autoridad administrativa u órgano judicial imparciales tomando en consideración su edad y situación particular; el que se ventilará en audiencias en las que el menor se encontrará asistido de un defensor.

e) El menor no podrá ser obligado a declarar en su contra.

f) El supuesto infractor podrá ofrecer todas las pruebas que considere pertinentes para su defensa; las que serán aceptadas por la autoridad, a la vez que brindará las facilidades para su desahogo.

g) Se establecerá un órgano superior e imparcial que conocerá de la inconformidad que manifieste el menor, respecto a las resoluciones que lo declaren infractor de los ordenamientos jurídicos y que le impongan una medida.

h) Cuando el niño sujeto al procedimiento no hable o comprenda el idioma utilizado, se le asignará un intérprete que lo asistirá gratuitamente.

i) Durante el procedimiento, el menor gozará de la privacidad que todo individuo requiere.

Los Estados Miembros se comprometen a elaborar leyes y crear instituciones, cuyo objeto sea regular el procedimiento que se instaure a los menores infractores; y en particular, a establecer una edad mínima en la que se considere imputables a los niños y jóvenes; procurando la adopción de medidas extrajudiciales, las que respetarán en todo momento los derechos humanos y las garantías legales de aquéllos.

Se establecerán diversas medidas, que podrán ser de cuidado, orientación, supervisión, asesoramiento, libertad vigilada, hogares de guarda, programas de enseñanza y formación profesional; así como alternativas de internación, en las que se garantice el bienestar del menor y que guarden siempre proporción entre sus circunstancias personales y la infracción cometida.

CAPITULO CUARTO

4.1. LEY QUE CREA LOS CONSEJOS TUTELARES PARA MENORES INFRACTORES DEL DISTRITO FEDERAL DE 1974

4.1.1.- AGENCIA ESPECIAL DE MENORES

Mediante Acuerdo número A/032/89 (42) de fecha 2 de Agosto de 1989 emitido por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, se Crea la Agencia Especial del Ministerio Público, dependiente de la Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar y Civil para la atención de asuntos relacionados con menores de edad; y cuya función será única y exclusivamente ser el vínculo entre las Direcciones Generales de Averiguaciones Previas, Servicios a la Comunidad, Policía Judicial, Delegaciones Regionales y cualquier otra autoridad que primeramente haya conocido del caso en el cual se vean involucrados menores infractores, víctimas de delitos y abandonados, y de aquélla que deba continuarlo.

El objeto de crear este organismo fué, el de que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal pudiera contar con un procedimiento administrativo especializado y ágil, que diera cumplimiento a lo previsto por los artículos 34 y 49 de la Ley que Crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal de 1974; preceptos que establecen la canalización de menores infractores al Consejo Tutelar y a los Consejos Auxiliares; evitándose las detenciones prolongadas y tratos inequitativos de que son sujetos los menores en las Agencias del Ministerio Público, a las que son remitidos también los adultos; propiciando con ello el respeto a los derechos individuales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Agencia también conocerá de menores involucrados en situación de conflicto, daño o peligro y que tengan el carácter de víctimas o abandonados y que requieran de atención y cuidados especiales.

(42) Publicado el 4 de Agosto de 1989. Inicia su vigencia al día siguiente de su publicación.

Para lograr el objetivo fijado en el acuerdo señalado, se consideró que la Agencia Especializada de Menores, debía contar con personal que tuviera conocimiento de aspectos biopsicosociales relacionados con el desarrollo de los menores en su entorno social y familiar; por lo que se contrataron Trabajadores Sociales, Psicólogos, Pedagogos y el Médico de rigor. A la vez que se llevó a cabo una capacitación y formación profesional que diera lugar a una Unidad Administrativa competente, honesta y eficaz, diferente a todas la Agencias del Ministerio Público.

Las Autoridades que conozcan de un asunto en el que se vea involucrado alguno de los menores ya señalados, y una vez acreditada su minoría de edad, deberán canalizarlo a la Agencia del Ministerio Público Especializada en Menores. Ahí, el personal adscrito elaborará los informes a que se refieren los artículos 34 y 49 de la Ley que Crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores, que consisten en un Oficio Informativo sobre los hechos o copia del acta que acerca de los mismos se hubiese levantado.

Tratándose de menores que no ameriten ser remitidos al Consejo Tutelar o a los Consejos Auxiliares, el Ministerio Público de la Especializada, con apego a lo previsto por el precitado artículo 49 de la Ley que Crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores, rendirá la información recabada sobre los hechos, mediante simple oficio informativo al Presidente de aquél órgano; advirtiendo a los padres ó encargados del menor, la necesidad de comparecer ante el Consejo cuando se les cite con tal fin.

Cuando le sea solicitado por el menor o por sus padres o encargados, el Ministerio Público de la multicitada Agencia Especial, tendrá la obligación de proporcionar apoyo legal y biopsicosocial a través del personal de la Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar y Civil; ello con la finalidad de reintegrar al menor en la forma más conveniente a su natural entorno social y familiar.

La acreditación de la edad se hará mediante el acta del Registro Civil, a falta de ésta, ya sea por omisión de registro o por extravío o imposibilidad de localizarla, existiendo dudas sobre la edad, se practicará dictamen médico que rendirá el perito adscrito a la Agencia; así como por los estudios

biopsicosociales que se juzguen necesarios practicar para dicho fin. Si persistiera la duda, se presumirá la minoría de edad.

Los menores deberán permanecer en una Sala de Espera, por lo que se prohíbe terminantemente toda incomunicación, remitiendo a la brevedad a los infractores al Consejo Tutelar, Consejo Auxiliar; a falta de éste ante el Juez Calificador de la Delegación correspondiente en términos de lo dispuesto por el artículo 5º transitorio del mencionado Código de Menores.

La Sede de la Agencia del Ministerio Público Especializada lo será el Edificio Central de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, quedando en posibilidad de abrir otras Agencias de Menores, si las condiciones así lo demandan.

4.1.2.- CONSEJOS TUTELARES AUXILIARES

Se sigue ante ellos un procedimiento especial, su competencia versa sobre infracciones a los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, conductas tales como amenazas, injurias, lesiones que no pongan en peligro la vida y tarden en sanar menos de quince días y daño en propiedad ajena culposo hasta por un monto de dos mil pesos.

Este órgano únicamente podrá imponer como medida la AMONESTACION, incluyendo una recomendación a los padres, tutores o cuidadores del menor, respecto a la conducta y readaptación del infractor.

La autoridad que primeramente conozca de la conducta infractora y considere que aquélla es competencia del Consejo Auxiliar, deberá poner al menor en libertad, entregándolo a sus guardadores y advirtiéndoles de la necesidad de comparecer ante el Consejo cuando sean citados. Dicho requerimiento deberá formularse con los requisitos de ley, esto es fundado legal y técnicamente. Asimismo, remitirá un oficio informativo, señalando los hechos atribuidos con todos los elementos recabados hasta ese momento.

El Consejo Auxiliar, para resolver los casos sometidos a su consideración sesionará dos veces

por semana cuando menos. Resolverá de plano en una audiencia en la que escuchará al menor, a sus padres o quienes lo tengan bajo su guarda y a las demás personas que deban declarar, al mismo tiempo que se desahogarán las pruebas ofrecidas por los interesados. Las resoluciones que dicte serán inimpugnables.

Cuando al Consejo Auxiliar le sea remitido un caso que revista especial complejidad o amerite el estudio de la personalidad e imposición de una medida diversa a la amonestación, o se trate de un reincidente, remitirá al menor al Consejo Tutelar del que dependa, a efecto de que se tome conocimiento conforme al procedimiento ordinario.

4.1.3.- CONSEJO TUTELAR PARA MENORES INFRACTORES DEL DISTRITO FEDERAL

Es un organismo dependiente política y administrativamente de la Secretaría de Gobernación. Su creación se fundamenta en lo dispuesto por la fracción XXVI del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en cuanto a las atribuciones que ésta tiene en materia de prevención de la delincuencia y readaptación social. Precepto que transcribo para mayor ilustración.

"A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XXVI. Organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal un Consejo Tutelar para menores infractores de más de seis años e instituciones auxiliares; creando colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito Federal y en los Estados de la Federación, mediante acuerdo con sus Gobiernos, ejecutando y reduciendo las penas y aplicando la retención por delitos del orden federal o común en el Distrito Federal; así como participar conforme a los tratados relativos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrrafo del artículo 18 constitucional;"

Al respecto, cabe señalar que según los artículos 1º y 2º de la Ley que Crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal, su objeto es promover la readaptación social de los menores de 18 años, cuando infrinjan las leyes penales o los reglamentos de policía y buen gobierno, o manifiesten otra forma de conducta que haga presumir fundamentalmente, una inclinación a causar daños a sí mismo, a su familia o a la sociedad, mediante el estudio de la personalidad, la aplicación de medidas correctivas, de protección, (entiéndase de prevención), y la vigilancia del tratamiento.

De lo anterior, se desprende que será competente este órgano cuando un menor de 18 años presente conductas que alteren el orden público previstas en reglamentos o leyes penales, o bien cuando no infringiendo norma jurídica alguna, se considere a criterio del Consejo que, de no actuar preventivamente con el menor, pueda éste dañar el orden social.

Al respecto, es común dentro del medio tutelar el concepto de "estado de peligro"; el que comentaré en la parte relativa a Crítica a la Legislación que de esta Ley que Crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal de 1974 formularemos.

a) Término de 48 horas

Una vez que es remitido el infractor al Consejo Tutelar, permanecerá en el Centro de Observación que corresponda durante un término de 48 horas, tiempo límite para que el Consejero Instructor emita la resolución inicial que resolverá su situación legal, para lo cual, en privado y en presencia del promotor tutelar adscrito a esa ponencia, escuchará la versión del menor.

La comentada Ley de Menores, establece también una obligación más al Consejero, que lo es exponer en palabras claras y sencillas a los padres ó encargados del menor, las causas por las que éste fué trasladado a esa Institución y el procedimiento que ha de seguirse, según las características del mismo.

Dentro de este corto periodo de tiempo, el promotor deberá dar cumplimiento a lo dispuesto por

el artículo 15 del Código de Menores a que nos hemos referido; y que lo es proponer la práctica de pruebas, formular alegatos, interponer recursos y visitar a los menores en el Centro de Observación en que se encuentre interno, a fin de vigilar las condiciones en que se encuentran, para que en caso de alguna irregularidad la reporte al Presidente del Consejo y ésta sea corregida inmediatamente.

Una vez recabada la mayor información respecto al menor y a los hechos en los que se haya involucrado; transcurridas las 48 horas señaladas, el Instructor podrá dictar alguna de las siguientes resoluciones:

a.1.- Libertad Incondicional

El Consejero acordará la Libertad Incondicional cuando, después de analizados los acontecimientos en los que se vió involucrado el menor, se desprenda que éste no tuvo participación alguna en ellos, y la relación familiar de aquél se considere adecuada para ejercer un correcto control; con lo que se evitarán posibles desviaciones a los esquemas de conducta que la sociedad exige se observen.

a.2.- Libertad a Disposición del Consejo

Esta resolución se emite cuando se presentan dos supuestos:

El primero, que la conducta presentada por el infractor sea de las consideradas mínimas, verbigracia: embriagarse en la vía pública, intervenir en algún escándalo ó alboroto, ó cualquiera de las situaciones previstas en el Reglamento de Policía y Buen Gobierno, y delitos imprudenciales de carácter patrimonial.

El segundo supuesto, se refiere a la situación personal del menor y a la organización familiar. Esto es, que el ahora infractor, ya sea intencional o imprudencialmente ha presentado algunos comportamientos que se sancionan; incluso ha tenido la experiencia de ingresar al temido Consejo Tutelar; y si no se toman medidas que tengan por objeto detener esas

alteraciones conductuales, se corre el riesgo de que las siguientes sean cada vez más graves.

Por lo que hace a la familia, ésta en la mayoría de los casos desconoce cómo debe tratar ante esta situación a los menores; razón por la cual el Consejero Instructor ordena que a través del personal técnico de la Dependencia se le otorgue orientación de tipo psicológico, pedagógico, social y médico cuando así lo requieran.

Mencionaremos también, que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, conocido por sus siglas DIF, a través de las trabajadoras sociales de su Dirección de Libertad Vigilada apoya al Consejo tutelar en el seguimiento de los casos, siempre y cuando se trate de infractores primarios.

El informe de los estudios que practica el Consejo Tutelar a los egresados en esas condiciones, será remitido al Instructor para que éste dicte las medidas que considere pertinentes, como pueden ser que se oriente al menor y a su familia, psicológica y socialmente; a la vez que el menor acredite ocupar su tiempo provechosamente, según sus capacidades.

a.3.- Interno Sujeto a Estudios

Esta determinación se da cuando la conducta en la que se ve involucrado es considerada grave por el Instructor, y/o el menor se encuentra en una situación de demandar atención, ya sea porque carece de quién vigile su bienestar o porque contando con familiares, éstos requieran una "orientación" en la forma de educación que deban impartirle a aquél.

El menor permanecerá interno en el Centro de Observación correspondiente del Consejo Tutelar, ya sea para varones o para mujeres, según sea el caso, por un término de 30 días naturales, con la expectativa de ser prorrogada su estancia hasta por 15 días más, siempre y cuando el asunto así lo requiera. Podrá ser visitado los domingos por dos personas, que de preferencia serán sus padres, hermanos o encargados, ó bien por su pareja, tratándose de concubina o concubinario.

Durante el término de internamiento se le practicarán los estudios de personalidad, y se realizarán las diligencias necesarias para determinar si participó o no en la infracción por la cual fuera remitido. Se le integrará en grupos de actividades deportivas o culturales. Recibirá tres alimentos al día, consistentes en una dieta balanceada encaminada a alcanzar el normal desarrollo del infractor.

b) Diagnóstico e Instrucción

En este apartado, nos abocaremos a describir las dos facetas que integran el procedimiento ante el Consejo Tutelar para menores infractores. El Diagnóstico investigará la personalidad del menor y las características familiares y sociales que lo rodean. La instrucción tendrá por objeto establecer, mediante mecanismos de prueba, el grado de participación del menor en la conducta antisocial.

b.1. Estudios de Personalidad

Son cuatro las especialidades que conforman el estudio de la personalidad del menor, a decir: Trabajo Social, Psicología, Pedagogía y Medicina.

El área de Trabajo Social tendrá por objeto investigar las condiciones en que venía desarrollándose el menor, en su aspecto individual, familiar y extrafamiliar. En el aspecto individual incluye, la trayectoria escolar, laboral en su caso, las enfermedades padecidas, sus pasatiempos, entre otros.

El núcleo familiar se estudia desde su formación, esto es la forma en que los padres decidieron unirse, ya sea legal o libremente; como sucedieron los nacimientos de cada uno de los hijos; los conflictos de pareja y entre los hermanos. Al respecto, las trabajadoras sociales elaboran una síntesis de la personalidad de cada miembro de la familia.

Por lo que hace al ámbito extrafamiliar, se hacen algunos comentarios en relación al tipo de amistades que frecuenta el joven infractor, y se determina si éstas han influido en la comisión de la conducta delictuosa. Dentro del mismo estudio social se

aborda la dinámica de la infracción; así se establece la versión del menor y algunos datos que puedan aportar los familiares.

Se describe la vivienda del menor infractor, su distribución, si existe el espacio suficiente para cada miembro; si los hábitos de higiene son adecuados o se caracteriza por el hacinamiento y la promiscuidad. También incluye un análisis a la economía familiar, señalando quiénes y con qué cantidad participan de los gastos; el tipo de alimentación que se consume, si esta es balanceada en nutrientes ó demasiado limitada.

Por instrucción del Consejero y en los casos que así lo requieran, se elaborará el Estudio Victimológico, consistente en recabar información sobre la víctima; entrevistándola para saber su versión sobre los hechos, sus costumbres, las amistades que frecuentaba al tiempo de la infracción para determinar el grado de participación que tuvo el interno en la comisión de la conducta, si actuó de motu propio ó inducido.

El estudio Psicológico es una serie de pruebas que tienen por objeto establecer el Coeficiente Intelectual del menor, descartar la posibilidad de un daño orgánico cerebral que le haya impedido discernir al cometer la infracción. También se trata de descubrir algún problema en su personalidad que lo incline a la comisión de conductas antisociales. Abarca también la estructura familiar y si el papel que cada uno de los miembros desempeña es el que le corresponde.

El estudio Pedagógico tendrá por objeto establecer los intereses y habilidades de carácter profesional del infractor; para ello se considerará también su trayectoria educativa desde los primeros años de escuela.

Por último, tenemos el estudio médico que consiste en una revisión física del estado de salud actual del infractor; incluye los padecimientos que desde su concepción, nacimiento e infancia tuvo. Se señalan los hábitos de higiene y los alimentos que consume.

b.2. Fase Procesal

Esta etapa del procedimiento tutelar, fundamentalmente tiene por objeto establecer si el menor en cuestión participó en los hechos delictuosos por los cuales fué remitido al Consejo Tutelar. Y para llegar al conocimiento de la verdad histórica, se practicarán diversas diligencias, como son la ampliación de declaración del menor, de los denunciantes y/o víctimas, de testigos de cada una de las partes.

En esta etapa el Promotor Tutelar, que como ya señalé en líneas anteriores es el representante legal del infractor y de sus padres ó encargados, tendrá por función ofrecer las pruebas que considere pertinentes para desechar la intervención del menor en la infracción. Respecto al momento de los alegatos, propondrá también las condiciones en que deba fijarse el "tratamiento" del menor en el caso en que, derivado del resultado de las diligencias, se desprenda que su participación en los hechos fué determinante. Aquí me detendré a comentar únicamente lo "sui géneris" de la figura del promotor, ya que tiene una faceta de Defensor y otra de Procurador, al solicitar se le aplique alguna medida preventiva ó de seguridad al menor, por su intervención en actos que son contrarios a la sociedad.

La instrucción ante el Consejo Tutelar se caracteriza por su ilegalidad, ya que no observa las garantías mínimas que todo procesado debe tener y que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé a través de sus garantías individuales.

Aquella es inquisitoria totalmente; las audiencias se practican a puerta cerrada, incluso sin la presencia del menor y sin formalidad legal alguna, no se analiza la admisión y desahogo de pruebas; los términos (que oportunamente señalé, pueden prorrogarse con fundamentos técnicos y legales), no se respetan, y las resoluciones de trámite carecen de la debida fundamentación y motivación necesarias.

c) Resolución de Sala

Una vez concluida la práctica de diligencias tendientes a determinar la participación, no la responsabilidad del menor en la infracción y los estudios de personalidad, el Consejero Instructor

elaborará un proyecto de resolución que deberá presentar a la Sala de su adscripción para su discusión. Esta se practicará dentro de los diez días posteriores a la instrucción, que como ya dije, tiene una duración de 15 días naturales, y excepcionalmente podrá haber una prórroga de 15 días más, la que en la mayoría de los casos dispone sin más trámite el Consejero. Situación completamente contraria a derecho y que deja en estado de indefensión al menor, prolongándose su estancia en esa institución.

Ante ello, el promotor tiene un instrumento; la llamada "Excitativa", que consiste en hacer del conocimiento del Presidente de ese Órgano de menores, el retraso en que ha incurrido el Consejero; y como consecuencia, lo único que se obtiene es una llamada de atención al instructor para que agilice la presentación de su proyecto. Si el instructor incurre nuevamente en ello, será destituido de su cargo. No obstante esta medida de apremio, ¿Quién le quita al menor la ilegal reclusión en el Centro de Observación, y la incertidumbre de lo que le espera?

Emitida aquella, la Sala cuenta con un término de cinco días naturales para notificar a los familiares. El Promotor Tutelar podrá darse por notificado una vez concluida la sesión en la que se presentó el proyecto y se escucharon los alegatos, o dentro del término señalado.

c.1.- Libertad Absoluta

Esta resolución se dicta cuando, de los estudios de personalidad y las diligencias de carácter procesal se desprende que las características personales y familiares del menor son propicias para que éste se desenvuelva en armonía con la sociedad, y se demuestra que no participó en la infracción, o que su participación en aquella fué mínima y no reviste "peligro".

Respecto a este último término, es valioso comentar que en la mayoría de las resoluciones de Sala, por no ser extremistas y decir que en la totalidad, lo encontramos con un uso excesivo y sin el pleno conocimiento de lo que significa. Es utilizado indistintamente por los Consejeros Médico, Profesor y Abogado; concepto exclusivo de Criminólogos.

c.2.- Libertad Vigilada

Esta determinación, a diferencia de la anterior, se dicta cuando la infracción en la que intervino el menor no representa alta peligrosidad; es decir que no es tan grave, que puede tratarse de delitos imprudenciales o conductas parasociales como el consumo de drogas, vagancia, entre otros.

Los conflictos personales y familiares que hayan sido detectados por el area técnica del Consejo, a través de los estudios de personalidad, establecerán algunas recomendaciones tendientes a desaparecerlos. Estas pueden ser, en el area social, orientación familiar que conduzca a que cada miembro desempeñe efectivamente el rol que le corresponda; establecer hábitos de higiene y alimentación. En materia de Psicología, orientación para disminuir los problemas existenciales que son comunes en todo adolescente; encontrar la institución educativa adecuada a los intereses del menor. Las recomendaciones de carácter médico consisten únicamente en canalizar al menor a la institución que otorgue el tratamiento que el infractor demanda.

Las anteriores indicaciones serán ejecutadas por el area de Libertad Vigilada del Consejo Tutelar, o por el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia, conocido por sus siglas D.I.F.

c.3.- Internamiento en Unidad de Tratamiento

La resolución definitiva de internamiento en la Unidad de Tratamiento para Varones o Mujeres según sea el caso, se dicta a aquellos infractores cuya participación en la conducta antisocial ha sido acreditada y reflejan un alto grado de peligrosidad. (aquí insisto en este término aún no siendo el apropiado, debido a que mi intención es describir realmente lo que es el procedimiento tutelar, con sus aciertos y deficiencias).

Al respecto de esta resolución, también diremos que se aplica en aquellos casos en que los infractores requieren "terapia"; a fin de establecer condiciones propicias para que no reiteren en el actuar antisocial que los llevó a esta institución. Al decir esto deseo dejar claro en qué condiciones y con qué

intención son remitidos los menores a las Unidades de Tratamiento.

En cuanto a la personalidad, serán enviados los que por indicación del area técnica del Consejo, especialmente Trabajo Social y Psicología, se recomiende orientación a nivel individual y familiar de carácter social y psicológica. Como se señaló en el apartado de diagnóstico de esta investigación, se "trabajarán" los aspectos que según la información recabada, cada especialidad haya detectado como problema.

d) Impugnación Ordinaria

La legislación en comento prevé un medio de impugnación, que lo es el RECURSO DE INCONFORMIDAD; éste se interpone dentro de los 5 días hábiles siguientes a la notificación de la resolución definitiva.

Este recurso será interpuesto únicamente por el area de Promotoría, de motu proprio del promotor tutelar por así considerarlo pertinente, o a petición de los padres o encargados del menor, cuando acudan en queja ante el Jefe de Promotores y contra la resolución que ordene la Libertad Vigilada o el Internamiento en las Unidades de Tratamiento de la Secretaría de Gobernación, creadas exprofeso.

La inconformidad se interpone ante la Sala que emitió la resolución definitiva, admitiéndose de plano. La Presidencia de Sala queda obligada a tomar las medidas pertinentes para suspender la ejecución de la resolución emitida y a enviar el expediente íntegro del menor a la Secretaría de Acuerdos del Pleno del Consejo Tutelar.

En breve término, (la ley no establece cual), se fijará fecha en la que el Pleno resolverá el recurso de inconformidad planteado.

La sistemática que el Consejo ha instrumentado para desahogar este recurso es, primeramente escuchar los argumentos en que los padres o encargados del menor sustentan su inconformidad con la resolución; ésto en el caso de que aquellos existan ó bien se interesen por el infractor. Posterior a ello, se

escucharán los alegatos del Promotor Tutelar, los que podrá circular por escrito a los miembros del Pleno al tiempo de su intervención. Aquellos deberán estar debidamente fundados y motivados, dejando claro los inconvenientes de la medida dictada y presentando propuestas de tratamiento en el caso de que, en su concepto lo requiera el menor, o bien solicitando la Libertad Incondicional por no haber acreditado fehacientemente la participación del sujeto en la infracción.

Habiendo sido presentados los alegatos, el órgano precitado deberá resolver de plano. El acuerdo que lo resuelva será inatacable, esto es que no podrá ser impugnado por algún medio de defensa ordinario.

e) Amparo

Al incluir el JUICIO DE AMPARO en este estudio, pretendo dar a conocer el valioso instrumento que la Legislación Mexicana ha creado para el caso de violación a las garantías individuales; y que en materia de menores infractores también es aplicable, pero casi desconocido.

El fundamento legal para promover el Juicio de Garantías se encuentra en la fracción I del artículo 103 y fracción III del artículo 51, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación respectivamente; y que a la letra dicen:

"Art. 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de autoridad que viole las garantías individuales;"

"Art. 51. Los jueces de Distrito en materia penal conocerán:

III. De los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal; contra actos de cualquiera autoridad que afecten la libertad personal, salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal, y contra los actos que

importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal.

Quando se trate de la violación de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20, fracciones I, VIII y X, párrafos primero y segundo de la misma Constitución, el juicio de garantías podrá promoverse ante el juez de Distrito respectivo o ante el superior del Tribunal a quien se impute la violación reclamada;"

Cabe señalar que únicamente existe una Tesis aislada que establece la competencia del Juez de Distrito en Materia Penal, para conocer de los Juicios de Amparo que se promuevan en contra de las Resoluciones que emita el Consejo Tutelar para Menores Infractores; la que me permito transcribir para ilustrar este comentario.

"CONSEJO TUTELAR PARA MENORES INFRACTORES DEL DISTRITO FEDERAL. COMPETE A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL CONOCER DE SUS ACTOS CUANDO AFECTEN LA LIBERTAD PERSONAL DEL QUEJOSO

Una resolución pronunciada por alguna de las Salas del Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal, en la que se ordena la internación de un menor en las instituciones que correspondan, para su readaptación social, no obstante que no puede considerarse como la imposición de una pena, si afecta la libertad personal del menor, por lo que, conforme a lo dispuesto por la segunda parte de la fracción III del artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, compete el conocimiento de la demanda de amparo interpuesta en contra de dicho acto al Juez de Distrito en Materia Penal.

Séptima Época, Primera Parte: Vols. 181-186. C. 279/82. Juez Octavo de Distrito en el Distrito Federal en Materia Penal y Juez Octavo de Distrito en el Distrito Federal en

Materia Administrativa para conocer de la demanda de amparo interpuesta por Juan Martínez Aguirre en representación de Juan Gabriel Martínez García."

En atención a las reformas que en 1988 sufrió la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el artículo 41 señalado en esta tesis, corresponde ahora al artículo 51 que oportunamente transcribimos en renglones arriba.

4.1.4.- CRITICA A LA LEGISLACION

Una vez que he concluido la descripción del contenido de la Legislación de Menores vigente a partir de 1974; considero pertinente realizar un análisis que resalte los aciertos y deficiencias que en su aplicación se presentan.

Dicha exposición se realizará desde un punto de vista jurídico, ilustrándola incluso con las experiencias adquiridas a través de las diferentes funciones que quien escribe desempeñó dentro del medio tutelar, como Trabajadora Social en la Unidad de Tratamiento Varones y Promotora Tutelar en el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal.

Haremos los comentarios pertinentes conforme se vaya agotando cada etapa del procedimiento.

La creación de la Agencia Especial del Ministerio Público para Menores e Incapaces tuvo como objetivo primordial agilizar el trámite de Averiguación Previa que debe agotarse cuando exista algún inculpado, y que en este caso en particular, se consideró dar un tratamiento especial a los menores, y expedito el procedimiento. Al respecto, diré que no obstante la buena intención de prestar un servicio especializadísimo acorde a las características de los menores, separado de los adultos; en su mayoría provoca confusión y retraso, ya que cuando un menor se encuentra involucrado en un hecho ilícito, la autoridad que primeramente conoce del asunto, no podrá resolver la situación jurídica del adolescente o niño; sino que deberá remitir a aquél ante la multicitada Agencia Especial, lo que implica una prolongada espera e incertidumbre para los supuestos infractores y sus familiares.

En las instalaciones de la Agencia Especial deberá entrevistarse el menor con un Trabajador Social y Psicólogo, así como con el médico; los que en la práctica en vez de hacer aportaciones de carácter profesional en sus informes, se limitan a llenar un formato que contienen datos generales del menor. A la vez que "recomiendan" se investigue la infracción por la que el inculpado púber fué remitido a esa Agencia Especial.

Considero que el personal técnico que integre la referida agencia, debe ser más crítico, esto se reflejará en la profundidad de sus diagnósticos, para lo cual sería conveniente implementar entrevistas abiertas; esto es, dejar a un lado el llenado de una forma impresa e intentar detectar las irregularidades que presenta la personalidad del infractor, así como que la información que a través de ellos se obtenga sirva de indicador de tratamiento, ya sea que al menor se le remita al Consejo Tutelar, (ahora Consejo de Menores), o que esos datos le sean proporcionados a los familiares para que tomen las medidas que consideren pertinentes.

Por lo que respecta a los Consejos Tutelares Auxiliares, éstos tienen una participación mínima en lo que a procedimiento con infractores se trata; debido a que su competencia se limita a delitos como Daño en Propiedad Ajena Culposos que no excedan de dos mil pesos, (de los viejos pesos); amenazas, injurias (que actualmente ya no se tipifica como delito), y lesiones que no pongan en peligro la vida y tarden en sanar menos de 15 días; así como infracciones a los Reglamentos de policía y Buen Gobierno.

Como la resolución que emite este órgano sólo podrá ser la amonestación, se propicia en los infractores una excesiva confianza, relativa a que una vez que sean remitidos a aquella institución, podrán salir con facilidad. Aunado al hecho de que antes de ser remitidos al Consejo Auxiliar, por tratarse de infracciones mínimas, se presta al "arreglo" con los cuerpos policiacos.

Su función es de carácter preventivo, sin embargo considero que no es eficaz, ya que no cuenta con una infraestructura que lo soporte adecuadamente.

Otro aspecto que es importante señalar en este apartado es el referido al "estado de peligro" que

en el ambiente de menores se utilizó copiosamente. Tiene su fundamento en lo dispuesto por el artículo 2º de la legislación que ahora abordamos, y que en su parte conducente transcribo:

"El Consejo Tutelar intervendrá en los términos de la presente ley, cuando los menores infrinjan las leyes penales o los reglamentos de policía y buen gobierno, o manifiesten otra forma de conducta que haga presumir, fundamentalmente una inclinación a causar daños, a sí mismo, a su familia o a la sociedad, y ameriten por lo tanto, la actuación preventiva del Consejo."

Los Consejeros con mucha frecuencia echaban mano de ese precepto, que "les permitía" ordenar que un menor quedara interno para Observación, aún y cuando no hubiera infringido las leyes penales o los reglamentos; lo que propició múltiples violaciones a las garantías de los menores, así como al etiquetamiento de infractor. a individuos que no lo eran, puesto que bastaba que un niño o adolescente se encontrara desatendido por sus padres o encargados y presentara comportamientos para llamar la atención de aquellos, para que escudado en su "función preventiva", el Consejero determinara el internamiento del menor en el Centro de Recepción, incluso hasta en una Unidad de Tratamiento. Resoluciones extremadamente desmedidas, ya que no correspondían la falta con la aplicación de la medida ordenada.

Por otra parte, estoy segura que la mayoría de las irregularidades que se presentaron durante el procedimiento ante el Consejo, tuvieron su origen en el desempeño del Promotor. Y al decir esto me sustento en los acontecimientos que como Promotora Tutelar pasaron ante mis ojos, con los que siempre estuve en desacuerdo, ya que esas actitudes iban en detrimento del bienestar del propio menor y únicamente propiciaban que aquél se involucrara con sujetos que ya habían adquirido experiencias verdaderamente negativas.

Para ser clara en la exposición, en primer lugar señalaré lo que los promotores debían realizar, según el artículo 15 de la ley que estamos comentando, para posteriormente indicar lo que en la práctica hacían.

Corresponde a los Promotores:

I.- Intervenir en todo procedimiento que se siga ante el Consejo, en los supuestos del artículo 2º de la presente ley, desde que el menor queda a disposición de aquel órgano, vigilando la fiel observancia del procedimiento, concurriendo cuando el menor comparezca ante los consejeros, la Sala o el Pleno, proponiendo la práctica de pruebas y asistiendo a su desahogo, formulando alegatos, interponiendo recursos e instando ante el presidente del Consejo la excitativa a que se refiere el artículo 42 y ante el de la Sala la revisión anticipada, en su caso de las resoluciones de ésta;

II.- Recibir instancias, quejas e informes de quienes ejerzan la patria potestad, la tutela o la guarda sobre el menor y hacerlos valer ante el órgano que corresponda, según resulte procedente en el curso del procedimiento;

III.- Visitar a los menores internos de los centros de observación y examinar las condiciones en que se encuentren poniendo en conocimiento del presidente del Consejo las irregularidades que adviertan, para su inmediata corrección;

IV.- Visitar los centros de tratamiento y observar la ejecución de las medidas impuestas, dando cuenta a la autoridad competente, de las irregularidades que encuentren, para los mismos efectos de la fracción anterior, y

V.- Vigilar que los menores no sean detenidos en lugares destinados para la reclusión de adultos y denunciar ante la autoridad correspondiente las contravenciones que sobre el particular adviertan.

La fracción I es la que fundamentalmente establece la intervención que tendrá el promotor durante el procedimiento. Por lo que hace a la fiel observancia de las formalidades del proceso en cuanto a términos y etapas no se cumplía eficazmente, ya que la actuación

de esos funcionarios, en la mayoría de los casos se supeditaba a las "recomendaciones" de los instructores; es decir que, debido a la inexperiencia en litigios, aunado a las costumbres o vicios del Consejo y al carácter paternalista de la institución, se daba lugar a flagrantes violaciones al proceso de menores.

La inexperiencia de los promotores se denotaba en las continuas coincidencias de éste con la resolución que el Instructor emitía; no obstante la inconformidad del menor y de sus familiares. Pocas eran las ocasiones en que se recurría una resolución definitiva a través del recurso previsto por la ley de referencia, propiciando un gran alboroto entre los Consejeros especialmente. Por su parte, el Promotor debía exponer a su superior, que lo era el Jefe de Promotores, las razones en que sustentaría su recurso, de lo contrario se lo tacharían de frívolo y notoriamente impropedente; lo que podría dar lugar a una llamada de atención hacia el recurrente.

Así también era común ver que el Consejero no estuviera presente durante el desahogo de las probanzas, cuando éstas llegaban a ofrecerse, debido al exceso de trabajo. Tampoco participaba el Promotor en la Sesión de Sala formulando sus alegatos, pues lo consideraban innecesario, ya que el proyecto que el Instructor presentara a la Sala para su discusión ya era del conocimiento del Promotor, además de que regularmente sería aprobado en todos sus términos.

Es más, con la seguridad que me dá el conocimiento de los hechos, me atrevo a afirmar que más que vigilante del procedimiento y representante del menor y sus padres o encargados, parecía un apéndice o asistente del Instructor; ya que como lo señalé anteriormente, su intervención en el proceso tutelar estaba condicionada a la buena relación que existiera con el Instructor al que se encontrara adscrito. Y qué decir de la denominada Excitativa, prevista por el artículo 42 que debía promover para que el Consejero presentara su proyecto de resolución a la Sala correspondiente, tampoco se ejercía.

Lo anterior, se corrobora con la indiferencia del Promotor ante las resoluciones que dictaran los Consejeros, ya fuera en Sala o en Pleno. Estas carecían de toda fundamentación y motivación; incluso llegaban al extremo de resolver los recursos

CONFIRMANDO la medida dictada por la Sala; sin que mediara una resolución por escrito, fundada en Derecho y motivada técnicamente, sencillamente de forma verbal y con la promesa de contar con aquélla en un breve término. Sin embargo el menor en cuestión debía sufrir la ejecución en internamiento de una medida que desconocía en su sustento y con la que estaba inconforme. Siendo esto una clara muestra de las flagrantes violaciones de que eran sujetos los menores que desafortunadamente eran remitidos a la Institución tutelar.

Además de intentar demostrar la inepta función que la mayoría de los Promotores Tutelares desarrollaban, también deseo denotar la incompetencia de los Consejeros. El abogado que integraba la Sala era la única persona que contaba con los conocimientos teóricos y prácticos de un debido proceso legal; sin embargo, era común ver que hasta ellos no respetaran lo dispuesto por la legislación, quedando absortos por las COSTUMBRES de esta institución.

Lo anterior se corrobora con las resoluciones que emite el Pleno del Consejo, ya que éste, a pesar de que tres abogados forman parte de él; el Presidente del Consejo y los Presidentes de Sala, no apeaban su actuación al espíritu de la ley, específicamente al objeto del recurso de inconformidad, que lo es la REVOCACION o la SUSTITUCION de la medida acordada.

Infundadamente se confirmaban las medidas emitidas por la Sala, cuando en todos los recursos interpuestos cabía la posibilidad de una revocación o sustitución; de ahí lo limitado de la interposición de recursos.

Así también, considero que la errónea imagen paternalista que ha querido proyectar el Consejo Tutelar, debido a múltiples intereses creados que tienen su antecedente en situaciones de carácter político y económico y que han venido a reforzar lo que en renglones anteriores he señalado, puesto que siempre se ha dicho que esta Institución no tiene un carácter punitivo, sino de prevención y orientación; que los menores no cometen delitos, sino infracciones; que no se trata de un juicio, sino de un procedimiento que tiende a conocer la personalidad del menor; que no son penas las que se dictan, sino medidas de seguridad; que los menores no son reincidentes, son reiterantes.

**4.2.- LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES,
PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA
TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL DE 1991**

**4.2.1.- EXPOSICION GENERAL DE LA INTEGRACION,
ORGANIZACION Y ATRIBUCIONES DEL CONSEJO DE
MENORES**

La presente ley tiene por objeto regular la función del Estado, en la protección de los derechos de los menores de dieciocho años y mayores de once, cuya conducta, por acto u omisión, se encuentre tipificada en las leyes penales federales y del Distrito Federal. Para lo cual se crea el Consejo de Menores como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el que contará con autonomía técnica para desahogar el procedimiento y dictar las resoluciones que contengan medidas de orientación y protección, tendientes a proteger los derechos de los menores y su adaptación social.

Para los menores de once años, se prevé la intervención de instituciones de asistencia social de los sectores público, social y privado; las que serán consideradas como auxiliares del Consejo.

La competencia del Consejo surtirá, atendiendo a la edad que hayan tenido los menores en la fecha de comisión de la infracción atribuida, pudiendo entonces conocer de las infracciones y dictar las medidas pertinentes, aún cuando aquellos hayan rebasado la edad fijada por este ordenamiento.

El procedimiento que ejecutará el Consejo de Menores comprende etapas de Integración de la investigación de infracciones; resolución inicial; instrucción y diagnóstico; dictamen técnico; resolución definitiva, aplicación de las medidas de orientación, protección y tratamiento; evaluación de la aplicación de las medidas ordenadas, conclusión del tratamiento y seguimiento técnico ulterior.

Esta Dependencia será encabezada por un Presidente, que deberá tener la profesión de Licenciado en Derecho; teniendo las atribuciones siguientes: Representar al Consejo de Menores ante autoridades públicas y privadas, tendrá facultades para resolver las excitativas de resolución; designar de entre los

Consejeros a los Visitadores; expedir manuales de organización interna de las unidades administrativas del Consejo; los manuales e instructivos que establezcan las directrices acordadas por la Sala Superior; designar Consejeros Supernumerarios; nombrar y remover al personal técnico y administrativo al servicio del Consejo; proponer al Secretario de Gobernación la designación de los Consejeros Unitarios y Supernumerarios, del Presidente y miembros del Comité Técnico Interdisciplinario y del titular de la Unidad de Menores; establecer mecanismos para el cumplimiento de las atribuciones de la Unidad de Menores y vigilar su buen funcionamiento; las demás funciones inherentes a su cargo y tendientes para lograr la buena marcha de los asuntos.

Habrá una Sala Superior integrada por tres licenciados en Derecho y el personal técnico y administrativo necesario. Sesionará ordinariamente dos veces por semana; y extraordinariamente cuando así lo requiera el despacho de los asuntos, las que podrán celebrarse hasta con las dos terceras partes de sus integrantes. Sus atribuciones son fijar y aplicar las tesis y precedentes que en materia de menores se dicten conforme a esta ley; resolver los recursos de apelación interpuestos en contra de las resoluciones inicial y definitiva; conocer de las excitativas promovidas a fin de que los Consejeros Unitarios emitan las resoluciones con apego a esta ley; calificar los impedimentos, excusas y recusaciones que se formulen a los Consejeros Unitarios y de la propia Sala Superior.

Los Consejeros Unitarios, que también son Licenciados en Derecho, conocerán de los asuntos que por turno les hayan sido designados; debiendo practicar las diligencias necesarias para la instrucción y resolución del procedimiento; incluso ordenan la práctica de los estudios biopsicosociales y la remisión a la Sala Superior los recursos interpuestos en contra de las resoluciones dictadas por ellos mismos. Conciliar a las partes para obtener el pago de la reparación del daño.

Cada Consejero Unitario contará con un Secretario de Acuerdos y un Actuario, que lo auxiliarán en la práctica de todas las gestiones y diligencias necesarias para el despacho de los asuntos que le son turnados.

Al area encargada de dictaminar la

conveniencia de las medidas de orientación, protección y de tratamiento conducentes a la adaptación social del menor, se le denomina Comité Técnico Interdisciplinario. Se integra por un médico, un pedagogo, un licenciado en trabajo social, un psicólogo y un criminólogo, preferentemente con licenciatura en Derecho; y el personal técnico y administrativo que requiera. Este órgano también conocerá de la aplicación de las medidas dictadas, para lo cual emitirá un dictámen.

El Consejo de Menores cuenta también con una Unidad de Defensa de Menores, técnicamente autónoma y cuya función es, en el ámbito preventivo, la defensa de los intereses legítimos y de los derechos de los menores, en materia común y federal ante el Consejo ó cualquier autoridad administrativa ó judicial.

La unidad de defensa estará a cargo de un titular, contará con el número de defensores que determine el presupuesto, quienes tendrán por objeto asistir y defender a los menores, en los casos de violación de sus derechos en el ámbito de la prevención general, en cada una de las etapas procesales y en las fases de tratamiento y seguimiento.

La ley en comento establece la creación de una Unidad Administrativa dependiente de la Secretaría de gobernación, cuyo objeto será llevar a cabo las funciones de prevención general y especial; entendiéndose por aquella, el conjunto de actividades dirigidas a evitar la realización de conductas constitutivas de infracciones a las leyes penales, y por ésta, el tratamiento individualizado que se proporciona a los menores que han infringido dichas disposiciones, para impedir su reiteración; así como las conducentes a alcanzar la adaptación social de los menores infractores.

El artículo 35 del ordenamiento multicitado, establece las atribuciones que esta unidad tendrá para cumplir con el objetivo planteado; además de las señaladas en el párrafo anterior son la de procuración a través de los Comisionados y que tiene por objeto proteger los derechos e intereses legítimos de los afectados por las infracciones que se atribuyan a los menores; la de diagnóstico, tratamiento, seguimiento y servicios auxiliares, con lo que se apoya la requisición de estudios biopsicosociales ordenados por

los Consejeros Unitarios; y las de carácter administrativo que sean necesarias.

4.2.2.- PROCEDIMIENTO TUTELAR

a) Investigación de las Infracciones

Tratándose de averiguaciones previas en las que se atribuya a un menor la comisión de actos que se encuentren tipificados por las leyes penales federales ó del fuero común, el Ministerio Público que conozca del asunto deberá remitir a aquél a la Unidad encargada de la prevención y tratamiento de la Secretaría de Gobernación, y a disposición del Comisionado en turno, para el efecto de practicar las diligencias tendientes a comprobar la participación del menor en la comisión de la infracción.

Para el caso de conductas no intencionales ó culposas, que no merezcan pena privativa de libertad ó que permita sanción alternativa, éste ordenamiento faculta al Ministerio Público ó al Comisionado a entregar al menor a sus representantes legales ó encargados, previa fijación de la garantía para el pago de la reparación de los daños y perjuicios originados; quedando obligados éstos a presentar al menor cuantas veces sea requerido.

El Comisionado en turno dispondrá de las veinticuatro horas siguientes a aquélla en que haya tomado conocimiento de los hechos, para turnar las actuaciones al Consejero Unitario.

No obstante que el menor no hubiere sido presentado ante el Ministerio Público que conoció de los hechos, éste tiene la obligación de remitir las actuaciones practicadas al Comisionado en turno.

b) Substanciación del Procedimiento

El procedimiento tutelar formalmente inicia cuando el Consejero Unitario recibe las actuaciones por parte del Comisionado, debiendo radicar de inmediato el asunto y abrir el expediente respectivo.

El Consejero dispondrá de un término de 48 horas para resolver inicialmente la situación jurídica del púber; y dentro de las 24 primeras horas se le hará de su conocimiento el nombre de la persona o personas que declaren en su contra, y la naturaleza de la infracción que se le atribuya; así como su derecho a no declarar si así lo desea. El imberbe podrá designar a sus expensas un abogado que lo asista jurídicamente durante el proceso tutelar, hasta su conclusión. En caso de no contar con los recursos para contratar los servicios de un profesional del Derecho, el Consejero Unitario le asignará, de oficio, un Defensor de Menores quien lo asistirá gratuitamente.

Podrán recibirse el testimonio de todos los testigos; se le careará con las personas que depongan en su contra. Previa resolución del Consejero, podrá ampliarse el término por 48 horas más, y sólo a petición del infractor o los encargados de su defensa.

La resolución de término deberá contener, el lugar, fecha y hora en que se dicte; los elementos que, en su caso integren la infracción que corresponda al ilícito tipificado por las leyes penales; los elementos que determinen o no la "presunta participación" del menor en la comisión de la infracción; el tiempo, lugar y circunstancias de los hechos; los fundamentos legales, así como los motivos por los cuales se considere que quedó o no acreditada la infracción ó infracciones; y la probable participación del menor en su comisión; la sujeción del menor al procedimiento y la práctica del diagnóstico correspondiente, o en su caso, la declaración de que no ha lugar a la sujeción del mismo al procedimiento; las determinaciones de carácter administrativo que procedan; el nombre y firma del Consejero Unitario que la dicte y del Secretario de Acuerdos que dará fe.

El periodo de instrucción tendrá una duración de 15 días hábiles máximo, contados a partir del día siguiente de notificada la resolución, practicándose el diagnóstico, para luego emitir el dictámen técnico correspondiente por los órganos respectivos.

Por otra parte, también se practicarán diligencias tendientes a acreditar la infracción y la participación del adolescente en aquella. El Defensor del menor y el Comisionado dispondrán hasta de 5 días

hábiles a partir de que surta efectos la notificación de la resolución inicial, para ofrecer las pruebas que consideren pertinentes. El Instructor podrá, dentro del mismo término, de oficio recabar las pruebas y acordar las diligencias que considere convenientes para mejor proveer.

Se celebrará sin interrupción la audiencia para el desahogo de pruebas y alegatos, (éstos podrán ser expuestos oralmente hasta por media hora por cada parte), dentro de los 10 días hábiles siguientes contados a partir de concluido el término de ofrecimiento de pruebas. Una vez celebrada esta audiencia y recibido el dictámen técnico se cerrará la instrucción.

La resolución definitiva será emitida dentro de los 5 días hábiles siguientes de cerrada la instrucción, notificándose inmediatamente al menor, a su defensor, a sus representantes ó encargados y al Comisionado.

En este procedimiento pueden ofrecerse cualquiera de los medios de prueba pertinentes para conocer la verdad de los hechos, excepto los prohibidos por el Código Federal de Procedimientos Penales.

Por lo que respecta a la valoración de la pruebas, ésta se realizará de la manera siguiente:

Hacen prueba plena las actuaciones practicadas por el Ministerio Público y por el Comisionado, respecto a la comprobación de los elementos de la infracción. Así como todas las actuaciones y diligencias practicadas por los órganos del Consejo. No producirán efecto legal la declaración de aceptación que haga el menor respecto de los hechos que se le atribuyan y ésta sea rendida sin la presencia de su defensor.

Los documentos públicos también tendrán el mismo valor, en lo que atañe a los hechos afirmados por el funcionario público que los emita.

Las pruebas testimoniales y periciales quedan a la prudente apreciación del Consejero. Será a través de la lógica jurídica y de las máximas de la experiencia, en que se fundará la valoración de las probanzas.

La resolución definitiva deberá contener: lugar, fecha y hora en que se emita; datos personales del menor; una relación sucinta de los hechos que dieron origen al procedimiento, las pruebas y alegatos; el dictamen técnico; los considerandos, motivos y fundamentos legales que la sustenten; los resolutivos en los que se determinará la acreditación o no de la infracción y si participó o no en la comisión de la conducta antisocial. Habiéndose acreditado la infracción y la participación del menor en aquella, las medidas conducentes a su adaptación social. En el caso de no haberse acreditado la infracción o la intervención del púber en ella, se ordenará la entrega a sus representantes legales o encargados, a falta de éstos se enviará a una institución de asistencia de menores, preferentemente pública; el nombre y la firma del Consejero que la emita y la del Secretario de Acuerdos que da fe.

El Dictámen Técnico emitido por la Unidad de Tratamiento y Prevención de la Secretaría de Gobernación, en el que se soporte incluso la resolución definitiva deberá contener: Lugar, fecha y hora en que se emita; una relación sucinta de los estudios biopsicosociales practicados al menor; las circunstancias que lo rodearon al momento de la infracción, (tanto en lo personal como familiar, los vínculos existentes entre el infractor y los ofendidos, los motivos que lo impulsaron a realizar la conducta infractora), y que determinan el grado de desadaptación social; los resolutivos que establezcan la aplicación de las medidas de protección, orientación y tratamiento; así como la duración mínima del tratamiento en internación, el nombre y firma de los integrantes del Comité Técnico Interdisciplinario.

La aplicación de las medidas de orientación, protección y tratamiento emitidas en resolución definitiva, estarán sujetas a una evaluación que de oficio efectuará el Consejero Unitario, previo informe que rinda el personal técnico de la Unidad de Prevención y Tratamiento una vez transcurrido el término que el Comité Técnico Interdisciplinario establezca en su dictámen, según las características especiales del caso, y que será a los seis meses por primera vez, y cada tres meses subsecuentemente.

c) Del Recurso de Apelación

El recurso de apelación previsto en este ordenamiento legal procede, contra las resoluciones inicial, definitiva, la que modifique o dé por terminado el tratamiento en internación. Las resoluciones que evalúen el desarrollo del tratamiento, ya sea externo o interno no admiten recurso alguno.

Sólo podrán interponer el recurso de apelación, el Defensor y el Comisionado en aquellos decretos que resuelvan la conclusión ó modificación del tratamiento en internación.

El recurso de apelación tiene por objeto obtener la modificación o revocación de las resoluciones antecitadas, y sólo podrán interponerlo ante el Consejero Unitario, el defensor del menor, sus representantes o encargados y el comisionado, dentro de los tres días siguientes a la notificación del acuerdo impugnado.

Los agravios en que se funde el recurso de apelación, se expresarán al tiempo de inconformarse. Existe la suplencia de la deficiencia por parte de la Sala Superior cuando el recurrente sea el defensor, los representantes ó encargados del menor.

Dentro de los tres y cinco días siguientes a su admisión, tratándose de resolución inicial y de la definitiva o de la que modifique o dé por terminado el tratamiento interno respectivamente, se celebrará única audiencia en la que se escuchará al defensor y al comisionado. Dicha instancia se resolverá en un plazo de tres días hábiles, notificando a cada una de las partes el resultado, para después devolver el expediente al órgano que emitió el acuerdo impugnado.

Cuando se impugne la resolución inicial, se remitirá a la Sala Superior, copia auténtica de las actuaciones, continuando el procedimiento. Para las demás resoluciones se suspenderá el proceso, enviando a la Sala el expediente original.

El artículo 72 de esta Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, establece que el acuerdo que resuelva el recurso de apelación podrá disponer: El sobreseimiento del proceso; la confirmación

o modificación de la resolución recurrida; la revocación para el efecto de que se reponga el procedimiento y la revocación lisa y llana de la resolución materia del recurso.

Respecto al acuerdo que emita la Sala confirmando el acuerdo impugnado, haré algunos comentarios en la parte relativa a la Crítica de esta legislación.

d) Suspensión del Procedimiento

El procedimiento ante el Consejo de Menores se suspenderá de oficio, cuando después de transcurridos tres meses de radicado el asunto, no haya sido localizado ó presentado el menor ante el Consejero Unitario competente; cuando aquél se haya sustraído de la acción de los órganos del Consejo y cuando temporalmente se encuentre impedido física o psíquicamente, de tal manera que sea imposible la continuación del proceso.

También se prevé en este Código, que cuando haya desaparecido la causa de suspensión del procedimiento, de oficio ó a petición del defensor del menor ó del Comisionado, el órgano que haya conocido del caso decretará su continuación.

e) Del Sobreseimiento

Cuando se presenten las siguientes circunstancias sobre la persona del menor, se sobreseerá el trámite instaurado ante el Consejo:

Por muerte; por padecer trastorno psíquico permanente; por caducidad; por no constituir infracción la conducta atribuida y por mayoría de edad.

f) De las Ordenes de Presentación, de los Exhortos y de la Extradición

El capítulo VI del Tercer Título de la comentada ley, prevé los casos en que se librarán Ordenes de Presentación, Exhortos y se promoverá la Extradición dentro del procedimiento ante el Consejo de Menores.

Para obtener la Orden de Presentación de un menor a quien se atribuyan actos tipificados como delitos, o bien de personas mayores de edad que se les impute haber infringido las leyes penales durante su minoría de edad; se requerirá al Ministerio Público formule la petición de libramiento de la Orden de Presentación a la autoridad judicial. Solicitud que deberá reunir los requisitos que para la Orden de Aprehensión establece, en su parte conducente el artículo 16 Constitucional, y que a la letra dice:

"...No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, a no ser por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación ó querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fé o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata..."

Tratándose de libramiento de Exhortos, la solicitud que se formule a la autoridad judicial deberá contener los elementos que el artículo 51 del Código Federal de Procedimientos Penales establece; mismo que me permito transcribir para mayor ilustración.

"Los exhortos y requisitorias que se expidan para la aprehensión del inculpado cuando proceda, en los términos del artículo 16 Constitucional, contendrán: El auto en que se haya decretado; el Pedimento del Ministerio Público y Media Filiación del inculpado, si fuere posible, o los datos necesarios para su identificación. En los demás casos de aprehensión, contendrán las inserciones que sean necesarias."

Además de lo anterior, la resolución de la autoridad judicial exhortante deberá incluir, en su caso, la resolución inicial o la definitiva dictada en el procedimiento seguido ante el Consejo de Menores.

Por lo que respecta a la Orden de

Extradición, ésta deberá apegarse a lo dispuesto por el artículo 119 Constitucional y por su Ley reglamentaria, específicamente por lo dispuesto en su artículo 3º que señala:

"Sólo podrán ser entregados , con arreglo a esta ley, los autores de cualesquiera de los delitos que motiven la extradición, sus cómplices y sus encubridores".

g) De la Caducidad

Como novedad, este compendio de preceptos incluye la figura procesal de la Caducidad. La que operará por el simple transcurso del tiempo. Los plazos serán continuos y para su cómputo se contará, tratándose de infracciones instantáneas, a partir del momento de su consumación; si es continuada, desde el día en que se realizó la última conducta; si fuere en grado de tentativa, a partir del día en que se realizó el último acto de ejecución o se omitió la conducta debida; y desde la cesación de la consumación de la infracción permanente.

La caducidad da lugar a extinguir la facultad de los órganos del Consejo, para conocer de las infracciones cometidas por los menores de edad.

Cuando se ordene la aplicación de medidas de orientación o de protección, la caducidad operará en un año. Será de dos años cuando sea ordenada su aplicación en externación.

Para las infracciones en que se haya ordenado medidas de orientación en internación, la caducidad operará en el plazo que como mínimo se señaló para aplicarlas; el que en ningún caso podrá ser menor de tres años.

Si el infractor se encuentra sujeto a tratamiento en internación ó externación, y se sustrae al mismo; la caducidad operará habiendo transcurrido el tiempo que hubiese faltado para cumplirlo, más la mitad, sin que pueda ser menor de un año.

h) De la Reparación del Daño

La reparación del daño derivada de la comisión de una infracción, se solicitará al Consejero Unitario por el afectado o sus representantes.

Una vez recibida la solicitud, el Consejero correrá traslado al defensor del menor, citando a las partes a una audiencia de conciliación que se celebrará dentro de los 5 días siguientes; y en la que se procurará el avenimiento de las mismas. Si convinieren, se aprobará de plano el acuerdo, dándole validez para que surta efectos de título ejecutivo, para el caso de incumplimiento. Si no coincidieren, o no cumplieren el convenio, se dejarán a salvo los derechos del afectado, para que los haga valer ante la autoridad judicial correspondiente.

i) Resolución Definitiva

La Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, establece una serie de resoluciones que deberán dictarse en forma definitiva y según las características especiales de cada caso. Se emitirán medidas de orientación, protección y tratamiento, que podrán ser en externación ó interno en una Unidad de Tratamiento.

i.1.- Son medidas de orientación,

I.- La Amonestación, que consiste en la advertencia que el Consejero hace al menor al que se le ha acreditado una conducta antisocial, induciéndolo a la enmienda.

II.- El apercibimiento, que es la conminación al menor infractor para que cambie su conducta; advirtiéndole que en caso de reiteración, le será aplicada una medida más rigurosa.

III.- La Terapia Ocupacional, consiste en ordenar la realización de actividades en beneficio de la Sociedad, con fines educativos y de adaptación social, cubriéndose siempre los principios tutelares del trabajo de menores.

IV.- La formación ética, educativa y cultural, consiste en otorgar al menor y su familia, la información permanente y continua, respecto a problemas de conducta de menores en relación con los valores de las normas morales, sociales y legales; sobre adolescencia, farmacodependencia, uso del tiempo libre, sexualidad y familia.

V.- La recreación y el deporte consiste en inducir al infractor a la realización de las actividades antes señaladas, coadyuvando a su desarrollo integral.

1.2.- Son medidas de protección,

I.- El arraigo familiar, es la prohibición al menor de abandonar sin previa autorización del Consejo, el lugar de residencia de sus padres, representantes legales ó encargados; comprometiéndose éstos a presentarlo periódicamente a los Centros de Tratamiento que se determinen.

II.- El Traslado al lugar donde se encuentre el domicilio familiar, consiste en la reintegración del menor al lugar donde habitan sus familiares o encargados; siempre y cuando éstos no hayan influido en la comisión de la conducta del infractor.

III.- Inducción para asistir a instituciones especializadas, públicas y gratuitas, en las que reciba atención a su problemática, con la participación de su familia. Si los padres o encargados solicitaren el apoyo de instituciones privadas, les será autorizado, cubriendo los gastos por cuenta del solicitante.

IV.- La prohibición de asistir a determinados lugares y de conducir vehículos; esto es, que el menor se abstendrá de concurrir a los sitios que se consideren impropios para su adecuado desarrollo biopsicosocial.

Respecto a la prohibición de conducir vehículos, el Consejero respectivo hará del conocimiento de las autoridades competentes esta decisión, para el efecto de que nieguen, cancelen o suspendan el permiso de conducir en tanto se levante la medida indicada.

Para el caso de incumplimiento a las medidas de orientación y protección, por parte de los responsables de la custodia del menor, se les sancionará con multa de cinco a treinta días de Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, las que podrán duplicarse en caso de reincidencia.

1.3.- Medidas de Tratamiento

El tratamiento a que estará sujeto el menor deberá ser integral, porque incidirá en todos los aspectos que conforman el desarrollo biopsicosocial del menor; secuencial porque llevará una evolución ordenada en función de sus potencialidades; interdisciplinario por la participación de técnicos de diversas disciplinas en los programas de tratamiento; y dirigido al menor con el apoyo de su familia, teniendo por objeto:

Elevar su autoestima a través del desarrollo de sus potenciales y autodisciplina; modificar los factores negativos de su estructura biopsicosocial para propiciar un desarrollo armónico, útil y sano, promover y propiciar la estructuración de valores y la formación de hábitos que contribuyan al adecuado desarrollo de su personalidad; reforzar el reconocimiento y respeto a las normas morales, sociales, legales y de los valores que éstas tutelan, así como las consecuencias que generarían su infracción.

El tratamiento externo se aplicará en el medio sociofamiliar del menor o en hogares sustitutos. Se limitará a la aplicación de las medidas ordenadas en la resolución definitiva, que consistirán en la atención integral a corto, mediano y largo plazo. Tratándose de tratamiento en hogar sustituto, éste consistirá en proporcionar al menor el modelo de vida familiar que le brinde las condiciones mínimas necesarias para favorecer su desarrollo integral. Dicho tratamiento no podrá exceder de un año.

La aplicación del tratamiento en internación se llevará a cabo en los centros que para tal efecto señale el Consejo de Menores. Estos brindarán a los menores internos orientación ética y actividades educativas, laborales, pedagógicas, formativas, culturales, terapéuticas y asistenciales, acordes a las características del infractor, atendiendo a su sexo, edad, grado de desadaptación social,

naturaleza y gravedad de la conducta antisocial; así como la seguridad y protección propias de un positivo ambiente familiar. El que nunca podrá exceder de cinco años.

La Unidad encargada de la Prevención y Tratamiento, contará con establecimientos especiales para la aplicación de un tratamiento intensivo y prolongado respecto a los infractores que revelen alta inadaptación y pronóstico negativo. Las características a considerar en estos casos serán: La gravedad de la infracción cometida; alta agresividad; elevada posibilidad de reincidencia; alteraciones importantes del comportamiento previos a la comisión de la conducta infractora; falta de apoyo familiar y ambiente social criminológico.

4.2.3.- CRITICA A LA LEGISLACION

Habiendo revisado en cada una de sus partes la nueva Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal, en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, a continuación procederé a hacer lo mismo que en el numeral 4.1.4. de este capítulo. Comentaré los aspectos positivos y negativos que desde un punto de vista legal considero presenta este ordenamiento.

La competencia del Consejo de Menores se ha delimitado adecuadamente al señalar que sólo será objeto de su intervención los individuos mayores de 11 años y menores de 18 que infrinjan las leyes penales locales y federales. Al tiempo que los niños menores de once serán materia de estudio de Instituciones de carácter Asistencial, así como los que se encuentren en una situación que sea proclive a causar daños a su propia persona, a su familia o a la sociedad; lo que en líneas arriba llamamos "en estado de peligro".

También debe reconocerse el respeto a las formalidades legales que eran motivo, como oportunamente apuntamos, de flagrantes violaciones. Esto se refleja en lo fundado y motivado de las resoluciones, las que serán emitidas por el Consejero Unitario que ahora es Licenciado en Derecho, lo que por lo menos nos dá alguna seguridad de que primeramente se acredite la infracción

con todos sus elementos y después la intervención del menor en los hechos que se le atribuyan.

Otra situación también plausible, lo es que se permita el libre ejercicio de la profesión de Abogado en el Consejo de Menores, es decir que el derecho de defensa está garantizado mediante la Unidad de Defensa de Menores y/o abogados particulares.

Por otra parte, el que exista un órgano encargado de llevar a cabo la investigación de los hechos, (el Comisionado), nos hace presumir que las diligencias que se realicen tendrán por objeto, primero que nada, acreditar la infracción, y después la participación del menor en éstos. Con lo que desaparece el mito de que el Consejero es Juez y Parte, como lo preveía la Ley de 1974, ahora sí se trata de una autoridad imparcial, ya que sólo se le allegarán los datos y deberá resolver conforme a Derecho, apoyado en estudios técnicos que determinen si el supuesto infractor se vió influenciado por su situación personal y social en la comisión de la infracción, en el caso de haber acreditado su autoría.

Así también detectamos algunas deficiencias de técnica jurídica en esta legislación; por ejemplo: No obstante que se prevee el recurso de apelación, del que conocerá una Sala Superior integrada por Licenciados en Derecho, ésta depende del mismo Consejo de Menores, lo que no nos garantiza que sus integrantes se encuentren desvinculados completamente de las políticas y costumbres de la institución, aunado a que su titular lo es el mismo presidente del órgano de menores. Lo anterior nos dá la certeza de que el referido órgano de apelación incurrirá en los mismos errores que el Pleno del Consejo Tutelar. Por lo que las resoluciones que son impugnables deberán someterse al juicio de Amparo, por tratarse de resoluciones que no admiten algún medio de impugnación ordinario.

Además, procederá esta vía, ya que por un lado el artículo 64 de la Ley para el Tratamiento de Menores establece que el objeto del recurso de apelación será la MODIFICACION o REVOCACION de la resolución, y por su parte el artículo 72 del mismo compendio legal señala que:

"...la resolución que ponga fin a los recursos podrá disponer... II.- La confirmación de la resolución recurrida..."

Lo anterior es una verdadera contradicción, que propicia inseguridad jurídica en la persona del menor.

Además de que las medidas de orientación, protección o tratamiento previstas en este ordenamiento, por su suavidad no son eficaces para obtener una verdadera modificación en los patrones de conducta de los infractores. Léase que no quisimos llamar readaptación social, puesto que partimos de la idea de que ésta no existe.

Asimismo, señalaré mi rechazo con el ordenamiento legal que establezca la aplicación de medidas indeterminadas que rebasen incluso, el ámbito de competencia de una Institución, violando con ello los derechos humanos de los individuos sujetos a su conocimiento, así como las garantías de legalidad y seguridad jurídica. Esquema en el que se ubica ésta novedosa Ley para el Tratamiento de Menores Infractores.

CONCLUSIONES

1.- Como una forma de ejercer control social sobre la infancia, se establecieron órganos administrativos especiales que conocerían de los ilícitos cometidos por menores de edad, a los que se les otorgó la calidad de inimputables para el Derecho Penal por carecer del discernimiento que les permitiera identificar lo antisocial de un acto. En virtud de ello, estas instituciones se caracterizaron por un paternalismo excesivo, restándole importancia a la conducta delictuosa, razón por la que no se investigaba la participación del menor en los hechos y cuando se hacía, el procedimiento carecía de las formalidades legales que para los procesos penales establecía la Constitución. Asimismo, como un común denominador encontramos que las legislaciones reguladoras de las conductas antisociales de menores anteriores a la de 1974 tendían a establecer medidas de tratamiento que influyeran en los aspectos: social, educativo y laboral en la persona del menor infractor.

2.- La Ley que Crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal de 1974 presentaba graves deficiencias respecto al procedimiento de integración de las infracciones atribuidas a los menores sujetos a su competencia; a la tramitación de los recursos en contra de las resoluciones; establecía medidas indeterminadas de resolución y condicionaba la externación de los menores cuando éstos mostraran ciertas actitudes. Elementos suficientes para considerar a esta ley anticonstitucional por ser contraria a los derechos mínimos prescritos por la Ley Suprema a través de las garantías individuales a que toda persona sujeta a procedimiento penal debe disfrutar.

3.- No obstante que la ley vigente para el Tratamiento de Menores Infractores es innovadora en cuanto al respeto de las formalidades esenciales del procedimiento tutelar, incluyendo su integración y organización, aún contiene disposiciones que impiden una adecuada defensa de los individuos sujetos a su potestad, ya que siguen haciendo acto de presencia las medidas indeterminadas y la impugnación ante un mismo

órgano del Consejo de Menores, por lo que considero necesaria la derogación de esta ley, con el objeto de elaborar un ordenamiento que establezca la creación de un Tribunal Especial de Menores Infractores dependiente del Poder Judicial, local y federal respectivamente.

Que se prevean medios de impugnación en primera y segunda instancia, a los que podría denominarse Recurso de Revocación para acuerdos de trámite dictados por los instructores y Recurso de Apelación para resoluciones de término y definitivas que declaren concluido el procedimiento tutelar; incluyendo asimismo todas las figuras procesales que para el enjuiciamiento de adultos establece el código adjetivo; como lo son la prescripción, la caducidad, el perdón entre otros. De la segunda instancia, conocerá una Sala Especial de Menores del Tribunal Superior de Justicia del Estado cuando se trate de delitos en materia común. Para el caso del Distrito Federal, esa Sala Especial podrá ser la misma Sala Auxiliar del Tribunal Superior de Justicia que tiene por función suplir las ausencias de los magistrados y disminuir la carga de trabajo. Para las conductas ilícitas que correspondan al fuero federal, en segunda instancia conocerá el Tribunal Unitario de Circuito.

Se propone esto con una doble intención, que lo es poder contar con un órgano especializadísimo de menores que verdaderamente lleve a cabo una investigación de los delitos y de las circunstancias que incidieron en la conducta ilícita de aquellos.

Estos organismos someterán su conocimiento sobre los infractores mayores de 12 años hasta los 18 años, empero serán dos procesos los que se instruirán de acuerdo a la edad del sujeto.

Para los mayores de 12 y menores de 16 años, una vez acreditada fehacientemente su responsabilidad en la conducta criminosa, se resolverá la aplicación de medidas de seguridad que tiendan a reorientar sus actitudes frente a los miembros de su grupo familiar y social. Proporcionándole elementos que le permitan desarrollarse pedagógica y laboralmente. Dichas medidas se ejecutarán sin limitación de libertad alguna, bajo una estricta vigilancia de la institución encargada del tratamiento.

Para los mayores de 16 años y menores de 18, se llevará a cabo el procedimiento tutelar que determine su responsabilidad en los hechos, resolviendo la aplicación de penas privativas de libertad en instituciones exclusivas de menores infractores y que dependerán del Poder Ejecutivo. La duración de estas sanciones no excederán de dos años y de un año como mínimo. Durante este tiempo se introyectarán orientación que tienda a la reeducación de los menores, abarcando los aspectos escolar, social y laboral.

Tratándose de infractores menores de 16 años, cuya conducta delictiva integre alguno de los tipos penales de Homicidio, Parricidio, Infanticidio, Aborto, Violación y Delitos Contra la Salud, incluso en grado de tentativa y en cualquiera de sus modalidades, se facultará al juzgador para imponer una pena privativa de libertad, previo estudio criminológico que determine la peligrosidad del sujeto y psicológico completo que establezca si el agente tuvo discernimiento al momento de incurrir en la conducta lesiva.

Por lo que hace al órgano de defensa, de acusación y juzgador del menor, considero apropiado el establecer que todos ellos sean Licenciados en Derecho. Para el caso de los defensores, deberá crearse la defensoría de oficio para aquellos individuos que carezcan de recursos que cubran los honorarios de abogados particulares. Asimismo deberán aprobar un examen de conocimientos en materia procesal penal y acreditar un año de experiencia mínima en el litigio penal para ocupar el puesto en el Tribunal Especial de Menores.

Habrá en cada juzgado de este tribunal, un Agente de la Representación Social, para lo cual las Procuradurías crearán una Dirección Especial de Menores Infractores, que intervendrán en todo el procedimiento tutelar.

4.- Asimismo, deberá promoverse la unificación del criterio de la Legislación, en cuanto a considerar materia federal la cuestión de menores infractores, por lo que hace a fijar un mínimo y máximo de edad de inimputabilidad, así como al procedimiento tutelar a aplicar. Lo anterior debe fundamentarse en la trascendencia que para una Nación representan los

menores, en el ámbito político, económico, cultural, social y laboral.

5.- Como se ha visto hasta ahora, las Instituciones que tienen por función prevenir la comisión de actos antisociales por parte de menores no han cumplido eficazmente su fin, ya por burocratismo o por falta de recursos. Y para atacar estos males, se deberán otorgar mayores recursos materiales y humanos a los organismos dedicados a la prevención de la delincuencia; a la vez que se sujetarán a la inspección y vigilancia del órgano legislativo que corresponda; que para el caso del Distrito Federal lo es la Asamblea de Representantes y los Congresos locales para los Estados de la República.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- AZAOLA, ELENA
"La Institución Correccional en México. Una Mirada
Extraviada"
Siglo XXI. 1990. México
Primera Edición. 362 Pp.
- 2.- CARRANCA Y RIVAS, RAUL
"Derecho Penitenciario. Cárcel y Penas en México"
Porrúa. México. 1981
Segunda Edición. 613 Pp.
- 3.- CARRANCA Y TRUJILLO, RAUL
"Derecho Penal Mexicano". Parte General
Porrúa. México. 1982
Decima Cuarta Edición. 958 Pp.
- 4.- CENICEROS Y GARRIDO
"La Delincuencia Infantil en México"
Editorial Botas. 1946. México
Primera Edición. 394 Pp.
- 5.- COLIN SANCHEZ, GUILLERMO
"Derecho Mexicano de Procedimientos Penales"
Porrúa. México. 1989
Decimo Primera Edición. 632 Pp.
- 6.- CONSEJO TUTELAR PARA MENORES INFRACTORES
DEL DISTRITO FEDERAL
"Documentos Internacionales en Materia de Menores"
Secretaría de Gobernación. México. 1991
111 Pp.
- 7.- DE LA GARZA, FIDEL. DE LA VEGA, BEATRIZ Y OTROS
"La Cultura del Menor Infractor"
Trillas, México. 1987
Primera Edición. 182 Pp.

- 8.- **ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA**
Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires. 1977
XXVI Tomos
- 9.- **ESQUIVEL OBREGON, TORIBIO**
"Apuntes para la Historia del Derecho en México"
Porrúa. México. 1984
II Tomos
Segunda Edición. 923 y 753 Pp.
- 10.- **FLORIS MARGADANT, GUILLERMO**
"Introducción a la Historia del Derecho Mexicano"
Tercera Edición. 345 Pp.
- 11.- **GARCIA RAMIREZ, SERGIO**
"Curso de Derecho Procesal Penal"
Porrúa, México, 1983
Cuarta Edición. 556 Pp.
- 12.- **GARCIA RAMIREZ, SERGIO**
"Legislación Penitenciaria y Correccional Comentada"
Cárdenas Editor, México, 1978
Primera Edición. 358 Pp.
- 13.- **GARCIA RAMIREZ, SERGIO Y ADATO DE IBARRA, VICTORIA**
"Prontuario del Proceso Penal Mexicano"
Porrúa, México, 1984
Tercera Edición. 709 Pp.
- 14.- **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS**
"Derechos de la Niñez"
Universidad Nacional Autónoma de México. México.
1990. Primera Edición. 291 Pp.
- 15.- **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS**
"Diccionario Jurídico Mexicano"
Porrúa. México. 1987
Segunda Edición Revisada y Aumentada
IV Tomos

- 16.- RESUMEN INTEGRAL DE MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS
Compañía General de Ediciones, S.A. 1969. México
4 Tomos
- 17.- RIOS HERNANDEZ, ONESIMO
"Antropografía de la Delincuencia Juvenil"
Ateneo Cultural Oaxaqueño "Lic. Miguel Méndez".
1979. México
Primera Edición. 151 Pp.
- 18.- RODRIGUEZ MANZANERA, LUIS
"Criminalidad de Menores"
Porrúa. México. 1989
Sexta Edición. 478 Pp.
- 19.- ROJAS SORIANO, RAUL
"Guía para Realizar Investigaciones Sociales"
Plaza y Valdés Editores. México. 1991.
Decimo Tercera. 286 Pp.
- 20.- SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO
INTEGRAL DE LA FAMILIA.
"Compilación de Legislación Sobre Menores
1986-1987"
Dirección de Asistencia Jurídica. 1988. México
445 Pp.
- 21.- SOLIS QUIROGA, HECTOR
"Educación Correctiva"
Porrúa. 1986. México
Primera Edición. 265 Pp.
- 22.- SOLIS QUIROGA, HECTOR
"Justicia de Menores"
Porrúa. 1987. México
Segunda Edición. 306 Pp.
- 23.- TENORIO TAGLE, FERNANDO
"Control Social de la Infancia"
En elaboración

LEGISLACION

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
México. 1917
- 2.- CODIGO TUTELAR PARA MENORES DEL ESTADO DE MICHOACAN
México. 1968
- 3.- CODIGO TUTELAR DEL ESTADO DE GUERRERO
México. 1956
- 4.- LEY DE LOS CONSEJOS TUTELARES PARA MENORES INFRACTORES DEL ESTADO DE MORELOS
México. 1978
- 5.- LEY DE LOS CONSEJOS TUTELARES Y DE READAPTACION SOCIAL PARA MENORES DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI
México. 1978
- 6.- LEY DE EXTRADICION
México. 1946
- 7.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
México. 1989
- 8.- LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION
México. 1991
- 9.- LEY QUE CREA LOS CONSEJOS TUTELARES PARA MENORES INFRACTORES DEL DISTRITO FEDERAL
México. 1974
- 10.- LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES EN MATERIA COMUN PARA EL DISTRITO FEDERAL Y MATERIA FEDERAL PARA TODA LA REPUBLICA
México. 1991

JURISPRUDENCIA

- L.- APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION
Quinta Epoca. 1917-1985

CONVENIOS INTERNACIONALES

- 1.- CONVENCION DE LOS DERECHOS DEL NIÑO
- 2.- DIRECTRICES DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
LA PREVENCION DE LA DELINCUENCIA JUVENIL
(DIRECTRICES DE RIAD)
- 3.- REGLAS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA
PROTECCION DE LOS MENORES PRIVADOS DE LIBERTAD
- 4.- REGLAS MINIMAS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA DE MENORES
(REGLAS DE BEIJING)