



440  
21.

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON

"SITUACION JURIDICA DE LOS MENORES  
DE EDAD EN MEXICO EN MATERIA DE  
DERECHOS HUMANOS"

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A:  
**JOSE ARTURO ROMERO MARTINEZ**

ASESOR:  
LIC. FRANCISCO JAVIER  
CANIZAL RAMIREZ

MEXICO.

1992

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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

**A MIS PADRES:**

**MARGARITA MARTINEZ HERNANDEZ  
Y GUADALUPE ROMERO PEREZ.**

A quiénes debo lo que soy, con profundo cariño y agradecimiento por su constante preocupación en mi formación, motivandome ello, cada día a alcanzar la meta fijada.

**A MIS HERMANOS:**

**REYNA, ADELA, ABEL, CAIN,  
ARON, DOMINGO Y NORBERTO.**

Por la confianza y apoyo moral que siempre me han brindado, en la culminación de mi carrera.

**MI ESPOSA:**

**MARIA TERESA RIVERA**

**A quien admiro por su valor y lealtad, porque siempre ha estado a mi lado en los momentos más difíciles de mi vida, por ese apoyo que nunca ha dudado en brindarme, por esas muestras de amor, cariño y comprensión que ha tenido para conmigo.**

**A MIS HIJOS:**

**JOSE ARTURO, LUIS EDGAR, CARLOS ALBERTO Y MARIA TERESA PAOLA.**

**Por ser la motivación que representan en cada momento de mi vida.**

**A MIS SOBRINOS:**

**ANGELICA, JULIETA, JUAN MANUEL, LUIS ALBERTO, SUSANA.**

**A MIS CUÑADOS:**

**HIPOLITO Y MANUEL.**

**Con cariño por el apoyo moral que me brindaron.**

**AL LICENCIADO:**

**FRANCISCO JAVIER CANIZAL RAMIREZ**

**Con el debido respeto por su  
atinada dirección y orientación que  
me brindo, para hacer posible la  
elaboración del presente trabajo.**

**AL LICENCIADO:**

**JESUS YAÑEZ MIRON**

**Por su confianza depositada, apoyo  
y amistad, simplemente agradecido.**

**AL LICENCIADO:**

**JUAN GERARDO MORALES OLVERA**

**Por su amistad y apoyo que me  
respaldan en el campo profesional  
de la abogacía.**

**AL LICENCIADO:**

**MARTIN MAYA PEREZ.**

**Por su amistad y consejos que  
siempre me ha brindado.**

**A LOS LICENCIADOS:**

**PABLO FLORES GARCIA Y FRANCISCO  
FERNANDO JIMENEZ SANCHEZ.**

**Por su amistad y ayuda  
desinteresada que siempre me han  
brindado.**

**A MIS AMIGOS**

**Con profundo agradecimiento por el  
apoyo brindado.**

**A LA U. N. A. M.;**  
**CAMPUS ARAGON.**

Por haberme dado la oportunidad  
de realizare como profesionista,  
ya que sin esta noble Institución no  
hubiera sido posible alcanzar esta  
meta.

**A TODOS LOS MAESTROS DE**  
**LA ENEP CAMPUS ARAGON.**

Que sin ningún interés me  
transmitieron sus conocimientos.

## **INTRODUCCION**

### **CAPITULO I**

#### **LOS MENORES INFRACTORES EN LA HISTORIA DE MEXICO.**

1.- EN LA CULTURA AZTECA.....	1
2.- LAS LEYES DE INDIAS DE LA COLONIA.....	3
3.- MEXICO INDEPENDIENTE.....	6
4.- EN LA EPOCA REVOLUCIONARIA.....	8

### **CAPITULO II**

#### **LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.**

1.- ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	14
A).- CONCEPTOS DE DERECHOS HUMANOS.....	20
2.- FUNDAMENTACION LEGAL DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.....	25
3.- ESTRUCTURA JURIDICA REGLAMENTARIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.....	30
4.- FUNDACIONES ALCANCES Y ATRIBUCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.....	42

### **CAPITULO III**

#### **EL OMBUDSMAN Y LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.**

1.- DEFINICION Y ANTECEDENTES DEL OMBUDSMAN.....	59
2.- NORMAS QUE REGULAN EL OMBUDSMAN.....	71

#### CAPITULO IV

### SITUACION JURIDICA DE LOS MENORES DE EDAD EN MEXICO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

1.- MENORES INFRACTORES.....	79
2.- DISTINTOS CONCEPTOS Y DENOMINACIONES.....	80
3.- CLASIFICACION DE LOS MENORES INFRACTORES EN RELACION A LOS ACTOS COMETIDOS.....	84
A).- PECULIARIDADES DE LOS MENORES INFRACTORES.....	89
B).- CONCEPTOS QUE AMPARAN LOS DERECHOS HUMANOS EN RELACION A LOS MENORES INFRACTORES.....	90
4.- LOS MENORES INFRACTORES Y LA INTERVENCION DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	94
5.- FUNCION E INTERVENCION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS ANTE EL MINISTERIO PUBLICO.....	113
6.- SITUACION DE LOS MENORES INFRACTORES EN RELACION AL REGIMEN JURIDICO.....	118

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

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

El Desarrollo de la presente investigación está basada fundamentalmente en el interés que existe en la impartición de Justicia en nuestro país, respecto de los Menores Infractores que con su conducta han transgredido las leyes penales y, en el respeto a las garantías individuales inherentes a todos los gobernados, plasmadas en nuestra Carta Magna.

En el presente trabajo analizaremos primeramente los antecedentes históricos de los menores que con su conducta transgredían la ley, la dureza de los castigos a que eran sometidos, el derecho azteca es quizá el mas conocido de la época precolombiana, ya que se caracteriza por la severidad de sus personas, el tratamiento de los menores infractores no ha sido constante a lo largo de toda nuestra historia.

A continuación en el capítulo segundo se llevará a cabo el estudio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de sus atribuciones como organismo desconcentrado y dependiente de la Secretaría de Gobernación, basandose en el decreto de la creación de éste organismo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Junio de 1990, y en el reglamento interno de la propia comisión, así como los antecedentes en México de Instituciones Protectoras de derechos humanos.

De igual forma en el capítulo tercero analizaremos los orígenes del Ombudsman, su denominación como protector de los derechos del ciudadano, expondremos la relación y distinciones entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la figura del Ombudsman.

Por último en el capítulo Cuarto, se analiza la situación jurídica de los menores de edad que con su conducta infringen dispositivos legales, tomando como base la nueva ley para Menores Infractores, para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, publicado el 24 de diciembre de 1991.

El tema sobre menores de edad que infringen la ley o que sin llegar a este extremo, incurren en conductas derivadas o entran en situación de peligro o desprotección es uno de los temas que con mayor interés se ha debilitado en la actualidad.

Es por ello que se ha despertado en nosotros la inquietud por abordar tal situación, relacionandola con los Derechos Humanos de los menores.

A la luz de las consideraciones político-criminal, la existencia de un régimen como el de los menores plantea problemas serios, particularmente porque su condición sui generis hace que en ocasiones el procedimiento resulte incompatible incluso con la propia Constitución.

El problema de la ley actual se reduce a la violación de los principios de legalidad y de proporcionalidad, por un lado no determina ni la especie, ni la duración de las medidas a aplicar en caso de comprobarse la autoría del menor, aún cuando las conductas reprochables se encuentran perfectamente encuadradas en el Código Penal, esto obedece a las consideraciones de medidas de seguridad que se aplican, no en función del hecho que se comete, sino de acuerdo al dictamen sobre personalidad de los menores que emite el Comité Técnico Interdisciplinario y sobre el cual determina las medidas que estime convenientes para su adaptación.

En consecuencia, dado que la medida que se asigna en función de la valoración técnica, el procedimiento que se instaura en contra de los menores infractores, pierde sentido y, por lo tanto es posible determinar que el verdadero procedimiento se realiza como un juicio sobre la persona del autor y no sobre el hecho que se comete, con todas las consecuencias que a nivel procesal tiene, es decir que si lo que pesa para determinar la medida es el dictamen biopsicosocial y frente a éste no hay posibilidad de defensa, entonces el menor queda expuesto a la violación total de sus garantías.

En un sistema de garantías propio de un Estado de derecho es prioritario precisar la realización de una conducta punible, y que la individualización de la sanción se de en función de la

gravedad del hecho y de la magnitud de culpabilidad del autor, dejando para posteriores investigaciones la personalidad del sujeto.

Igualmente la falta de proporcionalidad da lugar a graves consecuencias de inequidad, por ejemplo un menor que roba por primera vez un objeto insignificante, puede ser privado de su libertad por mas tiempo que un homicida extremo que resulta, además de grave incongruente.

Ahora bien en la investigación de infracciones observamos que cuando en una averiguación previa seguida ante el Ministerio Público se atribuya a un menor la comisión de una infracción que corresponda a un ilícito tipificado por las leyes penales, dicho representante social lo pondrá a disposición del comisionado en turno, para que éste practique las diligencias para comprobar la participación del menor en la comisión de la infracción.

Así mismo la ley para el tratamiento de menores no dispone nada respecto de la querrela como requisito de procedibilidad, por lo tanto las autoridades no están facultadas para proceder de oficio, en virtud de que existen delitos que sólo se puede proceder por querrela necesaria, en consecuencia si ésta no se hubiere presentado, la autoridad debe proceder a la suspensión del procedimiento.

En otro orden de ideas, la resolución definitiva que emita el Consejo, señalará las medidas que deban aplicarse al menor de conformidad con el Dictamen del Comité Técnico Interdisciplinario, si bien existe un catálogo de medidas a aplicar, la decisión relativa a cuales imponer en cada caso queda al total arbitrio del Consejero.

Esto es, la misma pena puede aplicarse a un menor que roba, que a uno que mata, lo que es peor, la pena para quien roba puede ser mayor que la pena para quien mata, se vulnera de manera patente el principio de proporcionalidad de las pruebas.

De tal manera podemos concluir que en el marco de respeto irrestricto a las garantías constitucionales, así como a los postulados de la Convención sobre los Derechos del niño, resulta ineludible el ubicar a los menores "Infractores" bajo la jurisdicción del Poder Judicial en términos de lo establecido por el artículo 21 Constitucional que establece "la imposición de las penas es propia y exclusiva del Poder Judicial".

Toda vez que las medidas aplicadas por el Consejo como órgano administrativo son en realidad penas. En el caso de los menores, cobra una especial relevancia, puesto que de ninguna manera es concebible que estando en hipótesis semejantes, como en el caso de la comisión de un delito, gocen de menos derechos

que los que le son reconocidos a los adultos, lo cual se traduce en violación a los derechos humanos de los Menores Infractores.

## CAPITULO I

### LOS MENORES INFRACTORES EN LA HISTORIA DE MEXICO.

#### 1.- EN LA CULTURA AZTECA.

Desde la época prehispánico existía una verdadera estructura social y Jurídica que regulaba el sustento de los menores que quedaban huérfanos, así, los hermanos y hermanas de los padres tenían la obligación de ver por los menores desvalidados y a falta de éstos correspondía dicho cargo a los vecinos del pueblo.

En esa época existían pocas leyes, pero eran las necesarias para la vida sencilla y clara de esa sociedad, para lo cual la población se las "SABIA DE MEMORIA", estas leyes castigaban con la pena de muerte a casi toda la infracción al orden establecido. Pena de muerte al alcohólico, al ladrón, al asesino, al homosexual, etc.

En el Código de Netzahualcóyotl, los menores de 10 años estaban exentos de castigo, después de esa edad, el Juez podía fijar pena de muerte, esclavitud, confiscación de bienes o destierro.

"En el Código de Macedonia, se describen los castigos a los niños entre 7 y 10 años", (1) se le deban pinchazos en el cuerpo desnudo con púas de maguey, se les hacía aspirar humo de chile asado o permanecer desnudos durante todo el día atados de pies y manos, comer durante el día solo una tortilla y media, por lo tanto predominaba la disciplina, el orden y el cumplimiento a las reglas establecidas.

Los jóvenes que infringían la Ley eran juzgados de la misma forma que toda la población.

La organización Social se basaba en la familia y esta era patriarcal; los padres tenían la patria potestad sobre sus hijos pero no tenían derecho de vida o muerte sobre ellos. La ley ordenaba que la educación familiar debería ser muy estricta. La mayoría de edad era hasta los 15 años.

La edad de 15 años no era excluyente de responsabilidad penal sino a la de 10 años. Las leyes eran obligatorias para

---

(1) Marin Hernández, Genia. Historia de las Instituciones de Tratamiento para Menores Infractores del Distrito Federal, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1991/16 Pág. 14.

todos y es notable la severidad de las penas, siendo por esta razón muy poco frecuente la infracción de las mismas.

Como ejemplo citaremos algunos delitos tipificados y sus penas correspondientes en la sociedad Azteca: Los jóvenes que se embriagaban eran castigados con la pena de muerte por garrote; el que injuria, golpea o amenace a la madre o al padre, será castigado con la pena de muerte y sus descendientes no podrán heredar los bienes de los abuelos; a las hijas de los señores y miembros de la nobleza que se conduzcan con maldad se les aplicará la pena de muerte; los hijos de los plebeyos se castigan con esclavitud; la homosexualidad se castigara con la pena de muerte, el sujeto activo sera empalado y al sujeto pasivo se le extraerán las entrañas por el orificio anal; en los hombres, en las mujeres con la pena de muerte por garrote; a los hijos de los nobles que vendan los bienes de sus padres se castigarán con la muerte (secretamente ahogados).

## **2.- LAS LEYES DE INDIAS EN LA COLONIA.**

A la llegada de los españoles, el pillaje, la esclavitud y el despojo, fueron las secuelas de los asesinatos de los jefes de toda la organización social, política, económica y religiosa que existía en los pueblos nahuas.

Los niños perdieron la protección con que contaban (padres, jefes y escuelas), sobrevinieron más desgracias para ellos al aparecer las epidemias de viruela y cocolistle traídas por los conquistadores.

En ésta época se implanta el derecho de Indias que resulta una copia del derecho español vigente, mismo que establece irresponsabilidad penal total a los menores de 9 años y medio de edad y semi-inimputabilidad a los mayores de 10 años y menores de 17, con excepciones para cada delito y en ningún caso podía aplicarse la pena de muerte al menor de 17 años.

Los mexicanos no recibían educación media ni superior, su enseñanza se limitaba a la lengua española y a la doctrina cristiana.

La familia quedó desorganizada, lo mismo que el orden social, fue hasta que los Frailes Franciscanos fundaron Colegios y casa para niños desamparados, apoyados por las pandectas reales, que decretaron los reyes desde España la protección y castigos a que se hacían acreedores los jóvenes mexicanos. Ello hace suponer que un importante número de ellos se veían obligados a la mendicidad y pillaje por el abandono en que vivían, fueron también los Franciscanos

quiénes trajeron un Tribunal para menores.

Como se puede observar, fueron los religiosos quiénes trataron de dar solución al problema y lo hicieron de un modo acorde a su pensamiento y al momento histórico; básicamente religioso.

Se fundaron varios colegios para dar recogimiento y caridad a los menores desamparados. Entre ellos se encuentran el Colegio de niños de la Archicofradía del Santísimo Sacramento de la Santa Iglesia Catedral, el colegio de Indias, el Colegio de San Ignacio, mismos que tuvieron su origen en la Ley XIX del Rey Don Felipe III de España, del 10 de Junio de 1612.

En 781, Don Carlos III de España, dita la Ley X sobre el "Destino y ocupación de los vagos ineptos para el servicio de las armas y marina", trayendo como consecuencia que los menores abandonados y de conducta irregular, fueron enviados al Colegio de San Gregorio, y en forma particular al Hospital de los Betlemitas quiénes enseñaban las primeras letras y eran conocidos por el rigor con que trataban a los niños; costumbre que se hizo frecuente también en las escuelas que no eran correccionales.

### 3.- MEXICO INDEPENDIENTE.

Los movimientos Sociales y los armados traen consigo desorganización y hasta desaparición de las Instituciones, como ocurrió con varias de las que ya hemos citado. Después de consumada la Independencia hubo una tendencia a conservar las soluciones que la corona española había dado al problema que nos ocupa y en 1841, Don Manuel Eduardo Gorostiza estableció una casa correccional anexa al hospital de pobres, con fondos del ayuntamiento y organizada como en la época colonial.

Prevalcían los conceptos discriminatorios de bastardía y raza y en muchas casos, se confundía el delito con el abandono y la orfandad.

Los criterios empleados seguían siendo de fundamentos religiosos y más para castigar que para proteger o educar a los jóvenes.

Al triunfo de la independencia la inquisición dejó de funcionar, y cabe mencionar que durante esta guerra se acusó de "Infidencia" a los insurgentes, entre ellos a la corregidora Doña Josefa Ortiz de Domínguez.

A pesar de que no esta registrada suficientemente la Historia del tratamiento dado a sus menores infractores, examinando ésta encontramos que en 1861 a pesar de que el país continuó en frecuentes conflictos y carencias económicas siendo presidente de la República Don Benito Juárez, y el Ministro de Institución Política Don Ignacio Ramírez se establecio; en Puebla una casa de corrección y una Escuela de Artes.

Encontramos, asimismo que México desde su Código Penal de 1871, establecia la absoluta irresponsabilidad de los menores de nueve años, de los nueve a los 14 años quedaban a cargo del acusador probar que el niño había procedido con discernimiento, lo que demuestra ya el criterio protector, pues de no lograr aquél su intento; el niño quedaba libre de toda pena.

En 1902 aparece la Sociedad de Beneficencia para la Instrucción y el amparo de la niñez desvalida, fundada por Don Vidal Alcocer y presidida por Don Ignacio M. Altamirano, dedicada a resolver problemas educativos de la infancia.

El 25 de Octubre de 1908 es inaugurado la Escuela correccional de Tlalpan.

#### 4.- EN LA EPOCA REVOLUCIONARIA.

Una vez consumada la revolución de 1910, el problema de la juventud de conducta antisocial, fue resuelto poco a poco haciendo uso de las instalaciones, costumbres y leyes de las épocas anteriores. Se sabe que a la llegada de los jefes revolucionarios a las ciudades, era costumbre abrir las cárceles para liberar a los presos, y se tienen datos no confirmados de que la escuela orientación de Tlalpan también fue abierta al entrar las fuerzas revolucionarias del General Zapata a México.

"Durante todo este tiempo la delincuencia nunca dejo de existir y es al finalizar la revolución, cuando los mexicanos se sienten temidos y omnipotentes, odiados y admirados, libres, fuertes, poderosos, desinhibidos, amos y señores, sin obstáculo y llegan a sentir el placer por matar". (2)

México se enfrenta ante la terrible realidad de que sólo sabe agredir, y que ahora no tiene justificación ni pretexto.

---

(2) Ibid. Pág. 17

debe reprimir esta agresividad o canalizar y hacerla productiva. Pero la gran mayoría no pudiendo controlar su agresividad, la dirige contra la familia; y los niños perciben un mundo hostil, en parte porque lo es y en parte porque su propia hostilidad.

El país empieza poco a poco a reconstruirse, sin embargo, los antecedentes psicológicos persisten y se unen a otros que se manifiestan en diversas formas, una de ellas; " La delincuencia Juvenil ".

Así, con el afán de regular la delincuencia y proteger a los menores que por diversos motivos llegaban a cometer algún delito, se comenzaron a elaborar reformas a la legislación existente.

Primeramente encontramos que en 1921, el Primer Congreso del Niño aprobó el proyecto para la creación de un Tribunal para menores y en 1923, en el Congreso Criminológico, se aprobó el proyecto del Abad Antonio Ramos Pedrezuela, que insistía en crear los tribunales para menores, y en el mismo año fue creado por primera vez en la República Mexicana el referido Tribunal, en el Estado de San Luis Potosí.

" En 1926, el Distrito Federal, creó su Tribunal para menores, así mismo, se formuló, el "Reglamento para la calificación de los Infractores menores de edad, en el Distrito Federal." Y fue el 10 de Enero de 1927, cuando ingresó el primer niño necesitado de la atención especializada. (3)

El reglamento anteriormente mencionado, hacía hincapié en la necesidades de auxiliar y poner oportunamente o salvo a los menores de edad de las numerosas fuentes de perversión que se originan en nuestra deficiente organización Social. Ponía bajo la autoridad del Tribunal para menores las faltas administrativas y de policía, así como las marca das por el Código Penal que no fueren propiamente delitos, cometidos por personas menores de 16 años. Concedía las atribuciones siguientes: Calificar a los menores que incurran; reducir o conmutar las penas previamente impuestas a los menores, cuando hubiesen 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

---

(3) Solís Quiroga, Héctor. Justicia de Menores. Edit. -- Porrúa, S. A., México, 1986, Pág. 32.

Tribunales del orden común de los procesos contra menores, previo requerimiento para ello; resolver las solicitudes de padres y tutores en los casos de menores "Incorregibles" y tener a su cargo la responsabilidad de los establecimientos correccionales.

Este Tribunal que daba constituido de tres jueces: un médico, un profesor normalista y un experto en estudios psicológicos, y se contaba además con un cuerpo de Delegados de Protección a la Infancia.

El 30 de Marzo de 1928, se expidió "La Ley sobre Prevención Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal y Territorios" y la cual sustrafía por primera vez, a los menores de 15 años de la esfera de influencia del Código Penal, considerando que estos eran víctimas del abandono legal o moral, o de ejemplos deplorables en un ambiente social inadecuado, o del medio familiar deficiente y corrompido por el descuido; perversión o ignorancia de los padres; que los menores necesitaban, más que la pena estéril y aún nociva, otras medidas que los restituyeran al equilibrio social y los pusieron a salvo del vicio, que debería tomarse en cuenta, más que el acto mismo, las condiciones fisicomentales y sociales del infractor. Pero, en 1929, tenemos un lamentable

retroceso, al expedirse un nuevo Código Penal del Distrito Federal y Territorios, el cual estableció que a los menores de 16 años se les impondría sanciones de igual duración que a los adultos, pero en las instituciones adecuadas con espíritu educativo.

En 1931, se puso en vigor otro Código que establecía como edad límite de la minoría, 18 años; pero el Código de Procedimientos Penales incurrió en el error de fijar el procedimiento, dejando sujetos a los menores a la misma legislación penal de los adultos.

Así, en 1936 se fundó la Comisión Instalada de los Tribunales para menores, que tuvo funciones en toda la República, pues promovió, por medio de circular a los gobernadores, la creación de la misma Institución en todo el país.

El día 22 de Abril de 1941, se expidió la "Ley Orgánica y Normas de Procedimiento de los Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorios Federales".

En el año de 1971, estando como Director General de los

Tribunales para Menores del Distrito Federal, el Dr. Héctor Solís Quiroga, y en vista de las graves imperfecciones de la Ley de 1941, sugirió, a la Secretaría de Gobernación de Transformación del Tribunal para menores en "Consejo Tutelar" (4).

Tomado como edad límite la de 18 años y como base legal el argumento de que siendo Consejeros Tutelares los que deberían decidir el tratamiento de cada menor, no podrían imponerle sanciones que tuvieran carácter retributivo o punitivo. Tocándole a el mismo consejo tutelar, pues la Ley que lo aprobó fue puesta en vigor en el año de 1974.

---

(4) Ibid. Pág. 39

## CAPITULO II

### LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

#### 1.- ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS.

A través de la historia encontramos que las exigencias y anhelos más importantes del hombre han sido la libertad, igualdad y justicia, para lograrlo han existido una serie de luchas entre los ciudadanos y el Estado; en virtud de que no han sido fácil consagrar las leyes existentes bajo el nombre de Derechos Humanos, sólo han existido leyes Constitucionales que rigen y son aplicables dentro de un Estado determinado.

Encontramos una serie de documentos que contienen derechos y garantías de los gobernados frente al Estado y los cuales son antecedentes de los Derechos Humanos entre los más importantes tenemos los siguientes:

a).- La Carta Magna en Inglaterra, de 1215 elaborada por el Rey "Juan Sin Tierra", integrada por 63 disposiciones, reconociendo derechos a los nobles ante el Rey, lo cual era un gran avance para los ciudadanos de aquella época, estableciendose en ella principios de igualdad, libertad,

protección contra detenciones ilegales; prohibía la tortura, a la propiedad, estableció garantías procesales ante los Tribunales a la libre circulación.

b).- La Declaración de los Derechos del pueblo de Virginia, elaborada en el año de 1776 y aprobada por las 13 colonias que con posterioridad formaron los Estados de América, en la cual encontramos garantías de igualdad natural en la libertad, derecho al voto, elección de representantes del gobierno mediante elecciones, a la independencia, al goce de la vida en libertad, a adquirir y poseer propiedades, garantías procesales en los juicios criminales, libertad de prensa y religión entre otras.

c).- Uno de los antecedentes más importantes de los Derechos Humanos fue la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, mismo que tuvo su nacimiento en Francia, dejando sin efecto todo lo ya existente, pues supero a éstos y encontramos que a partir de esta, se sintió dentro de las Sociedades Europeas y de América una necesidad mayor de la existencia de los Derechos Humanos dentro de las constituciones.

Los representantes del pueblo francés constituidos en

Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer, en una declaración solemne los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes a fin de que los actos del poder Legislativo y Ejecutivo, pudiendo ser comparados a cada instante con la meta de toda institución política, sean más respetados; a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios simples e incontestables, se dirijan siempre al mantenimiento de la Constitución y la felicidad de todos.

Entre las principales garantías que comprende la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano tenemos: la igualdad de todos los hombres, libertad, propiedad, legalidad, libertad de expresión e imprenta, derecho de repetición y separación de poderes.

d).- También encontramos que la Constitución de Cádiz de 1812 en España, contempla derechos del ciudadano frente al Estado como son: El derecho de audiencia, protección al

domicilio, propiedad privada, libertad de expresión, lo cual también forma parte de los antecedentes de los Derechos Humanos.

Así en función de preservar a las generaciones venideras de la guerra, de reafirmar la fe en los derechos humanos, de procurar la igualdad entre los individuos y naciones y teniendo presentes la necesidad de crear las condiciones para mantener la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y otras fuentes del Derecho Internacional, y con el deseo de promover el progreso social y elevar el nivel de vida en un concepto amplio, de libertad, en el año de 1948 se formó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) después de haber elaborado su carta se planteó la necesidad de preparar y aprobar un documento que sirviera de guía para todos en relación al reconocimiento de los derechos humanos, surgiendo así la Declaración Universal que es considerado el documento más importante sobre los derechos humanos, válida en la actualidad.

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos

como las instituciones, inspirandose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo jurisdicción.

La declaración Universal de los Derechos humanos debe ser considerada como un hecho histórico producto del esfuerzo popular por preservar la paz y el respeto de los Derechos Humanos.

En defensa de los referidos derechos surge en México la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como un Órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los Derechos Humanos, que se encuentran contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales a Sociales, y en las convenciones y tratados internacionales elaborados por México.

Con fecha 6 de Junio de 1990, se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, manifestando el Gobierno de la República

que defender los derechos humanos es entrar a una modernización conjunta entre el gobierno con la participación ciudadana.

Así mismo, afirma que la acción que hoy tomamos es un ejemplo de compromiso gubernamental, de dar la más alta prioridad a las garantías individuales y sociales con intensa labor y el constante mejoramiento de las instituciones que nos hemos dado; que construir un México mejor para nuestros hijos ha de pasar por la certidumbre de la protección de los derechos y libertades de todos los mexicanos.

La creación de la Comisión Nacional de los Derechos ha despertado diversos comentarios, los cuales van desde el más negativo hasta las óptimas; De lo anterior podemos conducir, además que los derechos humanos en un tema antiguo como la humanidad, en nuestros días prácticamente todos los gobiernos del mundo buscan estrategias más eficaces para regular su protección, lo cual es alabable y motivante para cualquier individuo ya que todos nos encontramos involucrados y por tal motivo nos interesa buscar soluciones.

**A).- CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS.**

Para poder definir a los derechos humanos nos debemos tener en cuenta ciertos principios generales sobre los cuales se fundan y son los siguientes:

a).- La libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen como base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables, de todos los miembros de la familia humana.

b).- Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos, dotados de razón y conciencia, debiéndose comportarse fraternalmente los unos con los otros.

c).- La realización del ser humano libre necesita condiciones que permitan gozar a cada persona de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

d).- El derecho de los pueblos para autodeterminar su destino y su desarrollo económico, social y cultural, es condición para disfrutar de los derechos y las libertades fundamentales.

e).- La consolidación, dentro de las instituciones democráticas, de un régimen de libertad personal y de justicia social, fundada en los derechos esenciales del hombre.

f).- El Estado no podrá destruir ni restringir los derechos humanos fundamentales.

g).- Los estados se comprometen a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos y las garantías.

El individuo tiene derechos inherentes a su calidad de persona humana y el ejercicio de estos derechos asegura el desarrollo de su personalidad implicando prerrogativas y poderes de acción que el individuo va a sostener frente al Poder Público.

Los derechos humanos en la historia se definen como un conjunto de atribuciones que permiten al individuo tener ciertos derechos que imprescindiblemente deben ser respetados, ya que son derechos inherentes a la naturaleza humana como la dignidad libertad, igualdad y seguridad entre los hombres; por lo que en consecuencia es obligación del Estado defender y respetar tales derechos. Para formar un concepto propio de los Derechos Humanos analizaremos algunos ya expuestos.

Tarcisio Navarrete M. señala a los Derechos Humanos de la manera siguiente: "Conjunto de atributos y facultades inherentes a la naturaleza de la persona humana, reconocidos o no por la ley, que requiere para su pleno desarrollo personal y social" (5)

Antonio Pérez Luño, define que: "Los Derechos Humanos aparecen como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional". (6)

Gerhard Oestreich establece: "Los Derechos Humanos son aquellos que les corresponden a todo ser humano y por naturaleza en forma inalienable e imprescriptible, y que gracias a ellos se desarrolla la personalidad, la dignidad y el valor del ser humano". (7)

---

(5) Navarrete M., Tarcisio. et. al; Los Derechos Humanos al alcance de todos. Editorial Diana, México, D. F., 1991, Pág. 15.

(6) Revista de Análisis y Actualización Jurídica, "Acta", Año 1, Diciembre de 1990, Consejo Editorial Metropolitano Publicación mensual; Pág. 18

De estos conceptos podemos definir que: Los Derechos Humanos son aquellos principios inherentes a la dignidad, libertad e igualdad, que necesita el hombre para alcanzar sus fines como persona son aquellos reconocimientos que deben ser respetados por las autoridades y los individuos mismos, para la convivencia pacífica, digna y cordial entre los individuos de cualquier sociedad.

El artículo sexto del reglamento interno de la Comisión Nacional de Derecho Humanos establece:

"... Los Derechos Humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como humano..." (8)

Otra definición de derecho humanos es la siguiente:

"... Son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano, y que el Estado está

---

(7) Ibid Pág. 20

(8) Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Diario Oficial de la Federación del 12 de Noviembre de 1992, Tomo CDLXX, No. 9, Pág. 30.

obligado a respetar, proteger y defender... " (9)

De éstos conceptos podemos definir que: Los Derechos Humanos son todos aquellos principios consagrados en nuestra Constitución Política como garantías individuales inherentes a la dignidad, la libertad, igualdad humana, que necesita el hombre para alcanzar sus fines como persona, son inalienables Constitución Política como garantías individuales; inherentes a la dignidad, la libertad, igualdad humana, que necesita el hombre para alcanzar sus fines como personas, son inalienables (su dominio no puede ser transmitido), imprescriptibles (no se extingue como el tiempo), e indivisibles, mismos que deben ser respetados por las autoridades y por los individuos mismos, para la convivencia pacífica, digna y cordial entre los seres humanos de cualquier sociedad.

---

(9) Ibid. Pág. 20

## **2.- FUNDAMENTACION LEGAL DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.**

El fundamento jurídico de los Derechos Humanos en nuestro país la encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en los artículos 1 al 29, 102 apartado B y 123, en la cual consigna con amplitud los derechos individuales, establecidos en el capítulo de las garantías Constitucionales; así como se reconocen los derechos sociales de todos los habitantes de la República Mexicana.

Nuestra carta magna surgió como producto de la Revolución Mexicana, y fue en ella donde encontraron por primera vez los campesinos amenazados y descontentos un nuevo sistema de vida de acuerdo a la dignidad humana, sustento de los Derechos del Hombre.

Ahora bien, es necesario hacer una depreciación entre Derechos Humanos y Garantías Constitucionales, pues por ningún motivo debemos considerar lo mismo estas dos instituciones. .

La Garantía Constitucional es el instrumento legal que sirve para la protección de los Derechos Humanos en los ordenamientos de Derecho Positivo; actúa sólo dentro de un

Estado y su contenido regula la conducta de los individuos que pudieran afectar a instituciones jurídicas ya reconocidas, por su esencia es más limitada que los Derechos Humanos.

Los Derechos Humanos, son principios o ideas universales aceptadas y reconocidas; y que van más allá de las fronteras de cualquier país, independientemente de la posición social, forma de gobierno o manera de pensar.

Los Derechos Humanos se empiezan generalmente en dos declaraciones: a).- Derechos individuales y b).- Derechos - Sociales.

a).- Derechos individuales, contiene todas las facultades que la ley fundamental reconoce al hombre en su individualidad; y que son la igualdad, de libertad y de seguridad.

Las garantías de igualdad, tienen como fundamento la de que todo hombre es sujeto jurídico de derechos y obligaciones y que lo desigual por naturaleza debe ser igual ante la Ley.

Los que se refieren a la libertad individual de la persona humana en el aspecto físico, consiste en asegurar al hombre primordialmente su vida y su libertad de locomoción; en el aspecto espiritual, garantizar su aspiración a intervenir en la

cultura y en la historia; la libertad de la persona cívica; tiene como finalidad que el ciudadano intervenga en la vida política del país; no sólo en el momento de designar a sus representantes si no que después de ese acto pueda controlar la actividad de sus gobernantes.

Las garantías de seguridad jurídica tienen por finalidad proteger la realización de la libertad y de la igualdad, son el instrumento protector por medio del cual se reglamentó la observancia de la igualdad y de la libertad.

En el mundo de la cultura, la libertad puede ser individual o colectiva. La libertad colectiva consiste en la independencia con respecto a otros estados.

La libertad no es un derecho natural que exista en la naturaleza de las cosas, es un poder del hombre de desenvolverse libremente de acatar o no la norma jurídica, aceptando libremente las consecuencias de su acatamiento o de su negativa.

Lo que encontramos en el fondo del pretendido derecho de resistencia a la opresión, del derecho de revolución, de propiedad, de prensa, etc., son poderes que el hombre tiene para uso de su libertad de aceptar o no la norma de apropiarse

y utilizar las cosas, de publicar sus ideas; derecho de decidir de manera libre el número y esparcimiento de sus hijos, libertad de trabajo y pensamiento, libertad de imprenta y asociación, libertad de tránsito; prohibición de celebrar tratados extradición, libertad de intimidad y de culto.

Las que se otorgan seguridad jurídica a las personas contemplando en ellas: el derecho de petición, art. 8, la prohibición para ser juzgado por las leyes privativas o tribunales especiales, art. 13, todos los derechos consagrados en el art. 14 y 16; las garantías del procesado consagradas en los artículos 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 principalmente.

#### **b).- DERECHOS SOCIALES.**

Contemplado principalmente que la soberanía reside en el pueblo considerando como comunidad política es decir en el pueblo de una nación la cual necesita de un gobierno que en ejercicio de aquellos regule los negocios comunes y los administre, con el objeto de encaminarla a la consecuencia del fin social. El poder soberano, que reside en la nación, esta limitado por las leyes de la justicia. La suma de poder que puede delegarse al gobierno, y que éste puede ejercerse determina por el objeto con que se instituye el gobierno, y por los principios de justicia que lo limitan.

El poder de la sociedad y por lo tanto del gobierno que lo representa nace del consentimiento de los individuos para que aquélla someta al régimen común las facultades que éstos consideran que, implicadas según ese régimen, es decir por el poder público, pueden contribuir mejor a la obtención de los fines sociales. El poder de la sociedad y de su gobierno, no se extiende a someter a dicho régimen todas aquellas facultades que empleadas libremente por el individuo, según su juicio y conciencia, a su costa y a su riesgo, pueden producir mayor bien que sometidas a la regla común.

Los derechos sociales son los que consideran al hombre ya no en su entorno individual, sino como parte integra activa de un grupo social o comunidad, son aquellos derechos que otorgan a los grupos la satisfacción de sus necesidades más apremiantes como el desarrollo y buen funcionamiento de sus instituciones y el aprovechamiento de sus oportunidades.

Podemos conducir que la eficacia para la protección de los derechos humanos depende en gran parte de la perfección formal utilizada en la Constitución; ya que en esta como Ley suprema del Estado, en donde quedan señalados los límites y controles para la actuación de los funcionarios públicos. Dándose consecuentemente una relación entre el gobierno, como un sujeto activo, titular de un derecho y las autoridades del estado o

gobierno como sujeto pasivo, al que se le impone una obligación de respetar ese derecho.

Tal obligación del Estado, que surge de la relación jurídica gobierno-autoridad, pueden ser un "hacer" o un "no hacer", dependiendo de la naturaleza del derecho que se va a garantizar.

De lo anterior se infiere con toda claridad, como la actividad del gobierno se encuentra siempre sometida a normas pre-establecidas que tienen como base de sustentación el orden Constitucional. Por medio de los derechos del individuo, se garantiza un campo de actividad en el que el Estado no debe inferir para que la persona pueda desarrollarse plenamente y cumplir con sus propósitos en la esfera privada social.

### **3.- ESTRUCTURA JURIDICA REGLAMENTARIA DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.**

El Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primero de 1990, y que contiene los fines y las atribuciones de la Comisión, los órganos de la misma con sus estructuras y competencias, así como el procedimiento para la presentación de

la queja, el período de investigación y la redacción de la recomendación.

El referido Reglamento Interno fue discutido y aprobado unánimamente por el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Actualmente en México la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación cuyo consejo se integra por dos funcionarios de la Comisión. Su Presidencia y su secretario técnico, y por Juez personalidades de la Sociedad Civil que define los lineamientos a los que estarán sujetas las acciones de la propia comisión. Esta comisión es responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los Derechos Humanos que se encuentran contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales o sociales y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México. La Comisión defiende los derechos humanos de los individuos frente al poder público y por eso mismo para su existo es a política y apartidista y debe guardar siempre imparcialidad absoluta.

Un Presidente que es nombrado por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

Por el visitador, nombrado por el Presidente de la Comisión Nacional.

Por un Consejo, integrado por diez miembros que gozan de reconocido prestigio intelectual y moral, pertenecientes a diversas corrientes políticas y de opinión.

El Consejo Técnico, es el cuerpo colegiado de examen y opinión de la problemática del respecto y defensa de los derechos humanos en el país y de los mexicanos en el extranjero, encargado de señalar las directrices y lineamientos que estime pertinentes para su adecuada prevención y tutela de los Derechos Humanos, así como la acertada realización de sus responsabilidades, así mismo, el Consejo se encuentra apoyado por un Secretario Técnico designado por el Presidente de la República.

Esta comisión es responsable de vigilar el acatamiento a las normas que consagran los Derechos Humanos que se encuentran contenidas en el Apartado "B" del artículo 102 de Nuestra Carta Magna, como garantías individuales o sociales y en las convenciones y tratados internacionales suscritos por México. La Comisión defiende los derechos humanos de los individuos frente al poder público y por eso mismo para su éxito es

apolítica y apartidista y debe guardar siempre imparcialidad absoluta.

La Comisión es un órgano del Estado, no del gobierno, es decir, es un órgano público creado por la Constitución para que cumpla funciones públicas y cuyas atribuciones están expresamente señaladas por la propia Ley, pero no es ni forma parte de ningún órgano gubernamental, sus relaciones que emita ya no pueden ser recurridas.

"El Presidente de la Comisión debe ser apolítico y apartidista para caer en controversias de carácter político, ya que si cayera en ellas, poco sería lo que podría aportar al país y mucho perdería, porque la Comisión siempre debe ser imparcial, y la Sociedad debe estar segura de que sus recomendaciones son objetivas e imparciales". (10)

Es indudable que el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sea apartidista de algún partido político

---

(10) Carpizo Jorge, ¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?, Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 1990. Pág. 8.

existente en nuestro país, pero es menester que tanto el presidente como sus colaboradores no hayan desempeñado en los últimos años a sus designación ninguna actividad partidista.

Por otro lado, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no puede resolver todos los problemas de la sociedad, ni aceptar las quejas en las cuales no es competente de manera ostensible, cuando la instancia sea inadmisibile por ser improcedente o infundada, procediendo a rechazarla de inmediato, proporcionando orientación al reclamante; a fin de que acuda a la autoridad o servidor público a quien corresponda conocer o resolver el asunto.

En el ámbito de competencia la Comisión Nacional es competente para intervenir en los casos siguientes:

A).- Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo y que sean cometidos por una autoridad o servidor público.

B).- Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona a un grupo, cometidos por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga

de la anuencia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público.

c).- Por negligencias imputable a alguna autoridad o servidor público.

Ahora bien, en las violaciones a los Derechos Humanos puede no intervenir directamente una autoridad o funcionario público, sino otro agente social, pero éste goza de la anuencia o tolerancia de una autoridad; por lo tanto existe violación a los derechos humanos.

El artículo 7° de la ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, precisa la incompetencia de la Comisión Nacional para intervenir en los casos siguientes:

- a).- Respecto a Aspectos Jurisdiccionales de fondo.
- b).- Conflictos Laborales.
- c).- Aspectos Electorales.

La Comisión Nacional no es competente para intervenir con respecto de sentencias definitivas en aspectos Jurisdiccionales de fondo, en virtud de que siempre debe de existir uno última

instancia de decisión, la cual revisa los fallos de la instancia de jerarquía inferior. Generalmente ésta última instancia corresponde al poder judicial; excepcionalmente puede ser el poder legislativo cuando se trata de Juicios derivados de responsabilidad política, porque los casos deben tener un final, no pueden permanecer indefinidamente pendientes y cuando se llegue a dictar la resolución y cause estado, adquiere la categoría de cosa Juzgada.

Además no es posible ni conveniente que se trate de suplir o interferir en la labor judicial, la cual se desarrolla por las etapas señaladas por la Ley, y es el Poder Judicial a quien corresponde dictar la resolución que ponga fin al procedimiento.

La independencia del poder Judicial no puede ser vulneradas, esta es una de las garantías consagrada en nuestra Carta Magna para la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos y en general para el fortalecimiento de la democracia, ya que si un órgano interviene en la competencia y funciones jurisdicciones que corresponde al poder judicial, se estaría vulnerado la esfera jurídica de que esta investido el poder judicial.

Por lo que en consecuencia no es posible que se trate de suplir o de interferir en la labor judicial, la cual debe desarrollarse por las etapas señaladas por la Ley.

Con tal motivo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si puede intervenir tratándose de vicios en los procedimientos, incluso los judiciales, porque en esas situaciones no se examina ningún aspecto jurisdiccional de fondo y si se pueden estar violando derechos humanos consagrados en la Constitución, como por ejemplo, si en un proceso penal el término constitucional para dictar la sentencia a un procesado ha sido rebasado, en éste sentido la Comisión Nacional de Derechos Humanos, puede dirigirse al juez para recomendarle que dicte dentro del marco legal la resolución que confirme a derecho corresponda. En éste caso la Comisión es competente para intervenir, ya que su intervención no se da en sentencia definitiva y aspectos jurisdiccionales de fondo, porque en ningún momento y bajo ningún motivo, esa recomendación se está refiriendo a ellos, sino única y exclusivamente a un vicio en el procedimiento.

La Comisión Nacional no es competente para conocer o intervenir en:

a).- En conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva entre trabajador y patrón y que ésta sea de su competencia y jurisdicción, esto en virtud de que no interviene una autoridad o servidor público, en consecuencia no existe violación a los derechos humanos, no es posible substituir a la Junta Federal y a las Locales de Conciliación y Arbitraje, ni a los Tribunales Colegiados de Circuito, además no es posible intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo, por otro lado la Comisión Nacional es competente en los asuntos laborales en los cuales intervenga alguna autoridad administrativa, con tal carácter y se hayan violado derechos humanos.

Por otro lado, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, esta facultado para intervenir en las violaciones a las garantías individuales establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que se cometan durante los procesos electorales, como por ejemplo cuando la propaganda política de un candidato es destrozada por servidores públicos, vulnerando con esto su derecho de libre expresión, o en el caso de que a una o a varias personas les sea impedido por algún servidor publico emitir su voto en las urnas; en estos casos la Comisión Nacional debe expedir su recomendación antes de que los organismos competentes emitan su resolución definitiva, porque si ya existe una resolución definitiva expedida por

a).- En conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectiva entre trabajador y patrón y que ésta sea de su competencia y jurisdicción, esto en virtud de que no interviene una autoridad o servidor público, en consecuencia no existe violación a los derechos humanos, no es posible substituir a la Junta Federal y a las Locales de Conciliación y Arbitraje, ni a los Tribunales Colegiados de Circuito, además no es posible intervenir en asuntos jurisdiccionales de fondo, por otro lado la Comisión Nacional es competente en los asuntos laborales en los cuales intervenga alguna autoridad administrativa, con tal carácter y se hayan violado derechos humanos.

Por otro lado, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, esta facultado para intervenir en las violaciones a las garantías individuales establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que se cometan durante los procesos electorales, como por ejemplo cuando la propaganda política de un candidato es destrozada por servidores públicos, vulnerando con esto su derecho de libre expresión, o en el caso de que a una o a varias personas les sea impedido por algún servidor publico emitir su voto en las urnas; en estos casos la Comisión Nacional debe expedir su recomendación antes de que los organismos competentes emitan su resolución definitiva, porque si ya existe una resolución definitiva expedida por

quien es la última instancia de decisión, en esos casos impugnarla implicaría objetar la legitimación del funcionario en referencia sin que exista una instancia Jurídica que pueda intervenir; por tal motivo se crea un problema político sin solución jurídica, y en consecuencia pueden surgir problemas graves que tiendan a desestabilizar el país.

Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas violaciones, cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad, la forma de presentación de una queja pueda ser directa o por teléfono.

La Comisión Nacional puede iniciar un procedimiento para conocer si existe o no violación de derechos humanos a petición de parte, presentada por todas aquellas personas que tengan conocimiento de una violación de derechos humanos y que resulten o no perjudicadas y de oficio, la Comisión de Derechos Humanos intervienen cuando tienen conocimiento a través de los medios informativos de que se ha cometido violación de derechos humanos, como por ejemplo el caso muy sonado de Agua Blanca en

el Estado de Guerrero, ocurrida en el mes de Junio de 1995, en donde la autoridad estatal masacroç a un grupo de campesinos, en este caso la Comisión intervino de oficio para realizar las investigaciones correspondientes, sin que para ello fuese necesario la presentación de quejas por escrito.

La quejas deben ser presentadas por escrito, de ninguna manera la Comisión aceptará quejas anónimas, en caso de que el afectado no sepa escribir y no sabe hablar el español la Comisión lo auxiliará.

Al recibir la quejas la comisión analiza para determinar si es competente o no, en caso de que resultará que no es competente, lo hace saber al quejoso por escrito, expresando las razones de su incompetencia, indicándole a que autoridad o servidor público debe acudir para conocer y resolver el asunto.

Cuando la Comisión sea competente de todos aquellos asuntos en los cuales existió violación a derechos humanos, se abre un expediente y se solicita a la autoridad señalada como responsable, el envío de un informe sobre los hechos que se aducen dentro de un término de quince días naturales, pasando éste periodo se abre un término probatorio para desahogar las pruebas presentadas por las partes, por su parte la Comisión puede realizar las investigaciones que juzgue necesarias para

la buena integración del expediente, por tal motivo todas las autoridades del país están obligadas a proporcionar veraz y oportunamente la información y documentación que solicite la Comisión, permitiendo incluso las visitas e inspecciones que sean necesarias.

Para tal efecto el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su fracción XXI, establece: "Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le corresponda.

Todos los trámites realizados ante la Comisión Nacional son gratuitos y directos del quejoso, eliminandose de ésta manera el formulismo y gestiones burocráticas, estando sujeto solo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos, investigaciones realizadas, las recomendaciones que se hubiesen formulado, los resultados obtenidos y demás datos que se consideren convenientes.

4.- FUNCIONES, ALCANCES Y ATRIBUCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Mediante decreto de fecha 6 de Junio de 1990, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Ahora bien en la República Mexicana se debe observar el orden, la estabilidad social, la paz, así como se debe salvaguardar el pleno ejercicio de las garantías individuales y vigilar el principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos del gobierno, por otro lado el Poder Ejecutivo Federal está facultado para determinar las políticas que aseguren la convivencia civilizada, el orden y la paz interna, bajo los principios de respeto al Estado de Derecho y a los que garantizan la armonía y cooperación internacional.

Por tal motivo la definición de política en materia de Derechos Humanos se encuentra históricamente contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías individuales y sociales.

Así mismo la observancia de las políticas encaminadas al cumplimiento de los derechos humanos, requiere de la atención y respuesta al más alto nivel, como consecuencia a la Secretaría de Gobernación le corresponde conducir la política interior que

competa al Ejecutivo Federal, incluyendo la Coordinación y Ejecución de acciones dirigidas a promover la salvaguarda de las garantías individuales.

En tal virtud y atendiendo a los planteamientos antes mencionados se ha considerado conveniente crear un órgano desconcentrado, adscrito al ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, con atribuciones en materia de derechos humanos. La Comisión Nacional de Derechos Humanos es el órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos, como lo establece el Artículo 2° del Decreto de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos: "Con éste propósito instrumentará los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos..."

El decreto en cuestión establece que los recursos con que actualmente cuenta la Dirección General de Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría de gobernación, pasarán a formar parte del órgano desconcentrado que se crea por éste ordenamiento, por tal motivo la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto esencial es la protección, la observancia, la

promoción, el estudio y la divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado, siendo además un Órgano de la Sociedad y defensor de ésta.

Ahora bien, el reglamento interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su artículo 30 establece que son Órganos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos los siguientes:

I.- La Presidencia, cuyo titular es nombrado por el Ejecutivo Federal.

II.- El Consejo, que está integrado por personas honorables que gozan de reconocido prestigio en la sociedad mexicana y son invitados por el Presidente de la República Mexicana.

III.- Las visitadurías generales son nombradas por el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

IV.- La Secretaría Ejecutiva es nombrada por el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

V.- La Secretaría Técnica del Consejo, es nombrada por el

propio consejo a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional.

Respecto de las Atribuciones del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos mencionaremos las siguientes:

1.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional.

2.- Formular los lineamientos generales a los que se sujetaran las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad.

3.- Dictar las medidas específicas que juzgue conveniente para el mejor desempeño de las funciones de la comisión.

4.- Distribuir y delegar funciones a los visitadores generales en los términos del reglamento interno.

5.- Enviar un informe anual del Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal sobre las actividades de la Comisión.

6.- Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación, y convenios de la colaboración con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos, así como instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines.

7.- Aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores.

8.- Formular las propuestas generales conducente a una mejor protección de los derechos humanos en el país.

9.- Elaborar el anteproyecto de presupuestos de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma.

Tanto el Presidente de la Comisión como los Visitadores Generales y los visitadores adjuntos, en sus actuaciones tendrán fe pública para certificar la veracidad de los hechos, en relación con las quejas o inconformidades, presentadas ante la Comisión Nacional.

En relación a las atribuciones del Consejo, son las siguientes:

I.- Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional.

II.- Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional.

III.- Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con las Comisión Nacional.

IV.- Opinar sobre el Proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente al Congreso de la Unión y el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

V.- Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional.

VI.- Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.

VII.- Tomando en cuenta las atribuciones concedidas al Consejo, y para el mejor desarrollo de sus actividades, el Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros

presentes. Las sesiones ordinarias se verificaran cuando menos una vez al mes.

Por otra parte, las sesiones extraordinarias podrán convocarse por el Presidente de la Comisión Nacional o mediante solicitud a éste formulen por lo menos tres miembros del Consejo, cuando se estime que haya razones de importancia para ello.

**LAS FACULTADES DEL VISITADOR, son las siguientes:**

1.- Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados sus representantes o los denunciante ante la Comisión Nacional.

2.- Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que le sean presentadas o de oficio, discrecionalmente aquellos sobre denuncias de violaciones a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación.

Con motivo de las facultades concedidas a los visitadores generales, las quejas e inconformidades presentadas ante la Comisión Nacional, el procedimiento que se siga deberá ser breve y sencillo, evitando actuaciones no indispensables, por

lo que para tal efecto los visitadores adjuntos auxiliaran en sus funciones a los visitadores generales.

LA SECRETARIA EJECUTIVA, tendrá las atribuciones siguientes:

I.- Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión Nacional, las políticas generales que en materia de Derechos Humanos habrá de seguir la Comisión Nacional ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales.

II.- Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión Nacional, con organismos públicos, sociales o privados, nacionales o internacionales en materia de derechos humanos.

IV.- Preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión haya de entregar a los órganos competentes, así como los estudios que los sustenten.

V.- Colaborar con la Presidencia de la Comisión Nacional en la elaboración de los informes anuales, así como de los especiales.

VI.- Enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Comisión Nacional.

La Secretaría Ejecutiva es el órgano de la Comisión encargada de realizar las diligencias o requerimientos con motivo de las quejas presentadas por personas que radican fuera del país, así mismo las consultas que la Secretaría de Relaciones Exteriores formule a la Comisión Nacional sobre el estado de una queja determinada, serán contestadas por la Secretaría Ejecutiva, también dará respuestas a las comunicaciones que reciba del extranjero.

Por lo que respecta a la SECRETARIA TECNICA, tiene las atribuciones siguientes:

- 1.- Proponer el proyecto de Actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias que el Consejo celebre.
- 2.- Remitir oportunamente a los consejeros los citatorios, ordenes del día y material indispensable para realizar las sesiones ordinarias y extraordinarias.
- 3.- Brindar a los consejeros el apoyo necesario para el mejor cumplimiento de sus responsabilidades.

4.- Organizar el material y supervisar la elaboración de la Gaceta de la Comisión Nacional.

5.- Coordinar la edición de las publicaciones que realice la Comisión Nacional.

5.- Supervisar las actividades de distribución y comercialización de las publicaciones.

7.- Diseñar y ejecutar los programas de capacitación en materia de Derechos Humanos.

8.- Promover y fortalecer las relaciones con las organizaciones no gubernamentales por Derechos Humanos en el país.

9.- Promover el estudio y enseñanza de los Derechos Humanos dentro del sistema educativo nacional.

Ahora bien, por lo que respecta a las atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos materia de nuestro estudio, son los siguientes:

I.- Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos.

II.- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

a).- Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal.

b).- Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

II.- Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el Artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos

humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado Artículo 102, apartado B de la Constitución Política.

V.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por ésta Ley.

VI.- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita.

VII.- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país.

VIII.- Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos.

IX.- Promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional.

X.- Expedir su Reglamento Interno.

XI.- Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos.

XII.- Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.

XIII.- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsan el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos.

XIV.- Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la Legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.

De acuerdo a las atribuciones antes enunciadas, la Comisión Nacional es competente en todo el Territorio Nacional, para conocer de las quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueran

cometidas por autoridades y servidores públicos, consideramos acertada la decisión del Congreso de la Unión de elevar a rango Constitucional la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en virtud de que es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en términos de lo establecido por el apartado "B" del Artículo 102 Constitucional.

Así mismo, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa proveniente de cualquier autoridad o servidor público con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados, en el caso a estudio la Comisión Nacional es la encargada de intervenir en conflictos de individuos por violaciones de cualquier garantía individual por

parte de la autoridad, mediante recomendaciones por parte de la Comisión de carácter moral.

En el caso de que las autoridades no sigan las recomendaciones dadas por la Comisión, tiene como efecto un señalamiento en los medios de comunicaciones sobre la autoridad rebelde, lo cual implica un elevado costo político para ella.

### CAPITULO III.

#### EL OMBUDSMAN Y LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS.

##### 1.- DEFINICION Y ANTECEDENTES DEL OMBUDSMAN.

###### Definición.

Con respecto a ésta figura objeto de estudio, existen diversas y variadas denominaciones, el Ombudsman significa en Sueco "representante, comisionado, protector, mandatario o representante del parlamento y, en consecuencia en último término protector de los derechos de los ciudadanos ". (11).

Ahora bien, para algunos tratadistas el Ombudsman es un funcionario cuya actividad esencial consiste en atender quejas en contra de la Administración Pública.

Un Ombudsman es "un funcionario con jurisdicción nacional o regional, general o especializada, que tiene el cargo de cuidar a solicitud de los particulares que la acción de las autoridades, particularmente de las gubernativas, sean no solamente legal, sino razonable, oportuna, justa y humana ". (12).

(11).- Aguilar Cuevas Magdalena, "El defensor del Ciudadano (Ombudaman), Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M, C.N.D.H., México, 1991, p.22.

Por otro lado, existen autores que se concretan a enumerar las cualidades que deben exigirse a quien ocupe el cargo, un Ombudsman es un experto en administración pública, el cual debe ser independiente, imparcial y de rápido acceso con la función de recibir e investigar quejas individuales de abusos burocráticos, el informe sobre sí mismo y puede publicar sus resultados, sin embargo no tiene poder para modificar o revocar decisiones administrativas.

Para otros autores, al obtener una visión mas detallada, explican lo que es la figura del Ombudsman, su regulación, su finalidad, sus atributos, los efectos de su implantación. "Ombudsman es uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario, por el ejecutivo o por ambos, con el auxilio del personal técnico que poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados, realizadas por las autoridades administrativas, no solo por infracciones legales, sino por injusticia, irracionalidad o retraso manifiesto en la resolución, y con motivo de ésta

---

(12) - Venegas Alvarez Sonia, "Origen y Devenir del Ombudsman" ¿Una Institución Encomiable?, Universidad Autónoma de México, México 1988, p.39.

investigación, pueden proponer sin afectos obligatorios las soluciones que estimen mas adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones.

Esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos generalmente anuales, a los mas altos órganos del gobierno, del órgano legislativo o a ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales reglamentarias que consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos".  
(13).

El Ombudsman es un cargo previsto en la Constitución o por la acción de la legislatura o el parlamento, que encabeza un funcionario público de alto nivel, el cual debe ser independiente y responsable ante la legislatura o parlamento, cuya labor consiste en recibir las quejas provenientes de personas agraviadas en contra de oficinas administrativas, funcionarios o empleados de la Administración Pública o bien que actúen por noción propia, y quien tiene poder para

---

(13).- Fix-Zamudio, Héctor, "Ombudsman", Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM, 1984, Tomo VI, p. 307.

investigar, así como para recomendar acciones correctivas y publicar informes". (14).

De las definiciones planteadas, podemos definir al Ombudsman como " Una Institución Autónoma, encargada de conocer las reclamaciones o quejas específicas de los ciudadanos planteadas directa o indirectamente contra la injusticia y anomalías de las autoridades, proporcionando sin efectos obligatorios las soluciones que estime mas adecuadas para evitar o subsanar las violaciones cometidas por las autoridades administrativas o funcionarios.

#### **ANTECEDENTES DEL OMBUDSMAN.**

La figura del Ombudsman objeto de estudio, se instituyó en Suecia en la Constitución de 1809, el Ombudsman ha tenido gran auge en diversos países, a través del tiempo ha ido evolucionando y ha tomado auge en casi todo el mundo, en virtud de que el legislador de todos los tiempos se ha preocupado por proteger los derechos humanos y los ha hecho valer ante las

---

(14).- García Cordero, Fernando, Revista de Análisis y Actualización Jurídica, ACTA, AÑO 1, número 1, Diciembre-90, México 1990, p.30.

diversas autoridades públicas de las diversas épocas, ahora bien al entrar al estudio de éste capítulo en el siglo XIV en la era de la monarquía absoluta, existió un funcionario nombrado por el Rey a quien se le denominaba "PREBOSTE DE LA CORONA", persona encargada de vigilar a los fiscales públicos por órdenes del Rey como fiscal principal, informando al monarca de los asuntos judiciales y de la justicia que se impartía en su nombre.

A fines del siglo XIX, el funcionario denominado "Preboste" de la Corona nombrado por el Rey, fue el encargado de vigilar a los fiscales, públicos y actuar en nombre del monarca como el fiscal principal, controlando a los funcionarios y a los jueces, teniendo además la obligación de informar al Rey de los asuntos judiciales y de la justicia que en su nombre impartía.

Ahora bien en 1715, siendo Carlos XII Rey de Suecia, mediante una orden de cancillería realizada por el propio monarca, es creado el cargo de Procurador Supremo (Hogste Ombudsmannen), el cual tenía la facultad de supervisar la legalidad y vigilar a los funcionarios públicos, los cuales tenían la obligación de observar y aplicar justa y equitativamente todas y cada una de las disposiciones legales existentes, realizando una función de supervisión general, con objeto de asegurar que las leyes y reglamentos fuesen cumplidos

y que los servidores públicos efectuaran sus funciones debidamente, posteriormente mediante nueva orden de Cancillería el Procurador Supremo cambia su nombre por el de Canciller de Justicia (Justitiekansler), el cambio de nombre no afecto las funciones del funcionario, ya que siguieron siendo las mismas.

En el año de 1720, se creo en Suecia una Constitución queda al Parlamento (Riksdag), una superioridad jerárquica, que estaba muy por encima de la del rey y su consejo, con lo cual el monarca tenía derecho a participar con dos votos, " Suecia inició un lapso de 53 años conocido como periodo de libertad, que ha sido criticado por la violencia de sus luchas de partidos y por su inestabilidad política, pero se ha visto cada vez mas clara la gran importancia que ha tenido para la formación de la tradición democrática de Suecia ...". (14).

Del año de 1766 a 1772, el parlamento ejercía la función de designar al Canciller de Justicia y es en éste lapso de tiempo que se divide al parlamento en dos partidos, quienes se disputaban el poder, durante éste tiempo hubo actos de violencia entre los partidos del parlamento conocido como cuatro estamentos.

Durante el reinado de Gustavo III, comprendido entre el periodo de 1771 a 1792, existieron reformas a la Constitución de 1720, estableciendose nuevamente el poder del rey sobre la

supremacía del parlamento, siendo que en 1789 en el mes de febrero, en la reunión parlamentaria, el Rey Gustavo III presentó "El Acta de Unión y Segridad", la cual contiene diversas reformas constitucionales, como la abrogación del Consejo Real, poder del Rey para administrar el Estado; así mismo el Canciller de Justicia volvió a ser funcionario de confianza del Rey y del Consejo, asemejandose su función con la del Ministro de Justicia, perdiendo el parlamento su facultad exclusiva de presentar iniciativas de ley y es así como de ésta forma el Rey vuelve a retomar su poder, siendo éste periodo conocido como " Autocra-cia Gustaviana ", extendiendose hasta el año de 1809, siendo Rey de Suecia Gustavo Adolfo IV, hijo de Gustavo III.

Ahora bien, al entrar al estudio de la Constitución de Suecia de 1809, la forma de gobierno establecida en esta Ley Suprema, su fundamento en el equilibrio de poderes y se constituyó en una monarquía constitucional y hereditaria.

Estas leyes constitucionales fueron redactadas por el BARON L.A. MANNERHEIM; que era considerado lider del Comité

Parlamentario, siendo electo como el primero Ombudsman en 1810, creandose la figura jurídica del " Justitie Ombudsman ", en virtud de que en su artículo 96 establece: "... El parlamento debe en cada sesión ordinaria, designar un jurisconsulto de probada ciencia y de especial integridad en calidad de mandatario (Justitie Ombudsman) del parlamento (Riksdag), encargado según las instrucciones que éste le dará de controlar la observancia de las leyes por los tribunales competentes, según las leyes a aquellas que en el cumplimiento de sus funciones hayan cometido ilegalidades o negligencias por parcialidad, favor o cualquier otro motivo. Estará sujeto en todo caso a las mismas responsabilidades y tendrá los mismos deberes que el Código de Procedimientos menciona para los acusadores públicos..". (16).

De lo anterior, queda de manifiesto que el parlamento estaba facultado para nombrar al Ombudsman, concendiendole la función de controlar la aplicación de las leyes o bien las ilegalidades cometidas.

Actualmente el mundo vive cambios profundos en todos los ámbitos, ésta transformación se refleja especialmente en una

---

(16).- Ibid Pág. 30.

mayor conciencia de las sociedades acerca de la necesidad de que prevalezca un Estado de Derecho. En este contexto el interés de todas las naciones por la protección y vigilancia de los Derechos Humanos ha llevado a varios países a incorporar en sus constituciones o en sus leyes la figura del Ombudsman.

El presente estudio está dedicado precisamente al análisis y evolución de la figura del Ombudsman a nivel Constitucional y a la importancia de darle la misma jerarquía de la norma suprema para situarla en un mismo plano de igualdad con las instituciones a las que dirige sus recomendaciones.

Para esto, se examinaron constituciones, leyes y decretos, al fin de ubicar al Ombudsman en la normatividad de cada país, así encontramos que, mientras en algunos de ellos se contempla ésta figura en el capítulo correspondiente a las garantías individuales de otros, figuraba dentro de los órganos de asesoramiento y fiscalización o bien en un capítulo aparte.

Existen también países en los que no se le reconoce en la Constitución pero sí en alguna ley o decreto o solo a nivel local.

En México, a raíz de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de su efectivo funcionamiento en defensa de los derechos fundamentales de los mexicanos, se volvió un

reclamo general la necesidad de garantizar la existencia y permanencia de ésta encomiable institución, por lo que el Ejecutivo Federal recogió esta inspiración popular y envió la iniciativa de ley correspondiente para que el H. Congreso de la Unión considerara su inclusión en la Carta Magna.

Los objetivos de un Ombudsman y por ello de los organismos protectores de los Derechos Humanos, son encargarse del "control de calidad" de la Administración Pública y combatir la impunidad, el abuso, la arbitrariedad, la prepotencia y los excesos para perfeccionar la convivencia social, todo lo cual lo conforma como un órgano cuya función principal es vigilar que se respete el Estado de Derecho.

De ésta forma apreciamos que la esencia de la Constitución de 1809, no se ha perdido, en tal virtud diversos autores coinciden que la figura del Ombudsman de origen escandinavo que se creo en la Ley Constitucional de la Forma de Gobierno de Suecia de 1809 (sustituida por la actual de 1975), cuya finalidad elementalmente fue "... establecer un control adicional para el cumplimiento de las leyes, supervisar su aplicación por la administración y crear un organismo ágil y sin formulismo...". (17).

En la actualidad existen casi cincuenta países que han

aceptado ésta figura del Ombudsman, creada en la Constitución Sueca y esta sirvió de inspiración a los restantes países escandinavos, primero Finlandia, al obtener su independencia en 1919, posteriormente Dinamarca y Noruega.

El Ombudsman escandinavo como comisionado del Parlamento para la fiscalización de la conducta de las autoridades administrativas, se divulgó ampliamente en los países de Europa Continental en la segunda posguerra, así como en Inglaterra y otros países de la Commonwealth, es decir Australia, Nueva Zelanda y Canadá, así como con numerosas variantes en los Estados Unidos y más recientemente en los ordenamientos latinoamericanos. Por todo ello no resulta exagerada la afirmación de la doctrina en el sentido de que el Ombudsman se ha transformado en una institución de carácter universal.

El Ombudsman posee ciertas características las cuales paso a señalar:

a).- **INDEPENDENCIA.**- El Ombudsman debe ser independiente a cualquiera de los poderes estatales Ejecutivo, Legislativo o

Judicial, en virtud de que si bien es cierto que son los ordenamientos jurídicos los que regulan a ésta institución, esto no significa que pueda invadir la esfera jurídica, toda vez que únicamente está facultada para emitir recomendaciones.

La independencia estriba que "El Ombudsman decide por sí mismo los problemas que investigara, las acciones que practicara y las resoluciones que emitirá. Esta independencia debe ser asegurada a través de las disposiciones jurídicas que regulan su nombramiento, inamovilidad, salario, personal y presupuesto..". (18).

Por tal motivo la característica mas importante del Ombudsman es que sea independiente del poder ejecutivo como de la influencia política.

A fin de garantizar esa independencia, goza además de las mismas garantías que los miembros del Poder Judicial.

b).- **AUTONOMIA DE ORGANIZACION.**- Para que los Ombudsman funcionen eficientemente se les ha proporcionado jurídicamente

---

(18) Ibid. Pág. 4

amplias facultades discrecionales para organizar sus oficinas internamente, cuenta con una secretaría, divisiones de investigaciones y otros órganos auxiliares. El Ombudsman que se desempeña como responsable general del organismo está facultado también para disponer en algunos casos que un grupo sea asignado a él o algún otro Ombudsman, sin atenerse a las esferas de control prefijadas.

c).- **ACCESIBILIDAD AL OMBUDSMAN.**- Se ha buscado que los requerimientos formales a los que se someta una queja sean mínimas y el acceso a la institución se asegure, por tal motivo el ombudsman debe ser accesible a los interesados para efecto de que puedan solicitar sus servicios.

Generalmente las quejas se presentan al Ombudsman por escrito, ya sea personalmente o por correspondencia, aunque también se puede realizar oralmente, mediante comparecencia personal en las oficinas del Ombudsman e incluso por teléfono.

En cuanto al punto en comento es necesario establecer que el Ombudsman debe ser una institución de fácil acceso, en virtud de que fue creada para atender las quejas de los ciudadanos, y no para impedir que éstas sean escuchadas.

En nuestro país han surgido diversas instituciones creadas para la protección de los derechos humanos, haciendo las

funciones de un Ombudsman, en ese sentido podemos mencionar las siguientes:

- 1.- La Procuraduría Federal del Consumidor.
- 2.- La Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguas calientes.
- 3.- La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.
- 4.- La Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca.
- 5.- La Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos Indígenas del Estado de Guerrero.
- 6.- La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.
- 7.- La Defensoría de los Derechos Universitarios de la U.N.A.M.
- 8.- El Procurador de Vecinos del Municipio de Colima.
- 9.- La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.
- 10.- La Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Queretaro.
- 11.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Siendo necesario el mencionar que indudablemente ésta última es el organismo mas importante, Institución la cual ya ha sido objeto de estudio en el capítulo correspondiente, no obstante lo anterior, manifestamos que la misma ha demostrado

un grado excepcional de independencia que le ha otorgado amplio prestigio en todos los sectores, por lo que ha logrado iniciar una cultura de los Derechos Humanos, que es un factor esencial para lograr su verdadera tutela, todo ello por medio de una intensa labor que abarca conferencias, mesas redondas, cursos, capacitación y la publicación de numerosos folletos y libros sobre la materia.

## **2.- NORMAS QUE REGULAN EL OMBUDSMAN.**

La figura del Ombudsman nació en Suecia, mucho antes de su implantación formal, ya existían antecedentes de la institución, en 1809 la Constitución creó junto al Canciller de Justicia un Ombudsman (Justitieombudsman ), como auténtico representante del parlamento (Riksdag), encargado de velar por el cumplimiento de las leyes.

La Constitución de 1809 implicó un radical cambio de gobierno en Suecia, el Régimen autoritario se transformó en una monarquía parlamentaria, se delimitaron las atribuciones de los órganos del Estado, el Ejecutivo, encabezado por el Rey; el Parlamento constituido por el Reksdag y el judicial integrado por los Tribunales de Justicia.

La Constitución de Suecia configura al Ombudsman bajo una doble perspectiva:

a).- Por un lado, lo constituyó en una auténtica "Longa manus" del parlamento, a fin de procurar que los funcionarios del monarca, tanto de la administración Ejecutiva como de los Tribunales observaran en todas sus actuaciones las leyes sancionadas por la Constitución.

b).- Por otro lado el Ombudsman constituyó una instancia a la que podían dirigirse los ciudadanos para quejarse por las eventuales injusticias que hubieran padecido en sus relaciones con los funcionarios del rey.

La finalidad perseguida por los liberales Suecos de comienzo del siglo XIX con la creación del Ombudsman, se encuadra dentro de los objetivos de Supremacía de la Ley como producto parlamentario, suponiendo ello una lucha contra la arbitrariedad, principios del Constitucionalismo.

La figura del Ombudsman fue creada en la Ley Constitucional de Suecia de 1809, tras sucesivas modificaciones en la actualidad su fundamentación se encuentra contenida en la Constitución de 1975, en el capítulo 12. Poder del Contralor, incluida en la Ley del Instrumento de Gobierno en los artículos 6 y 8.

En México, el Congreso de la Unión modificó el artículo 102 Constitucional, el cual contempla la organización y

atribuciones del Ministerio Público de la Federación en su carácter de representante de los intereses de la sociedad en su conjunto, por lo que la adición del apartado B al referido precepto, contempló y reforzó el espíritu eminentemente social de ésta norma, estableciendo además la obligación de las legislaturas de los Estados de crear organismos protectores de los Derechos Humanos a nivel local.

### **3.- RELACION ENTRE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y OMBUDSMAN.**

Las relaciones que existen entre la Comisión Nacional y el Ombudsman se pueden mencionar entre otras: La forma de la presentación de las quejas, la facultad de investigar (a petición de parte o de oficio), el acceso directo y personal del quejoso a la Institución, la facultad de solicitar toda la documentación relacionada con el caso, incluso con carácter confidencial o secreto, en la informalidad y antiburocratismo de su actuación, en lo apolítica y apartidista del cargo y de la función en la independencia para la realización de sus funciones, en lo referente a la gratuidad del servicio que presta el órgano, en la elaboración de informes de las actividades realizadas en la publicidad de sus actuaciones.

De lo anterior podemos deducir que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un Ombudsman en función, ya que sus

facultades tienen cierta igualdad y semejanza, por otro lado cabe hacer mención que la Comisión Nacional tiene ciertas facultades que generalmente no se le atribuyen a un Ombudsman, como es el de representar al Ejecutivo ante los organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales de derechos humanos.

#### **4.- DISTINCIONES EXISTENTES ENTRE EL OMBUSMAN Y LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.**

En México el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es nombrado por el Presidente de la República, la Comisión no tiene poder sancionador, ésta tiene facultades que generalmente no se le atribuyen a un Ombudsman, como lo es el de " representar al gobierno de la República ante los organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales de derechos humanos, y poseer facultades de prevención de violaciones educativas y culturales con respecto a los derechos humanos..."(19).

Para la Comisión Nacional durante los primeros meses de su

---

(19) Carpizo Jorge, Comisión Nacional de Derechos Humanos;  
Folleto S, México. Pág. 10.

actividad, la actitud de las autoridades y servidores públicos ha sido muy diversa y va desde quienes han facilitado sus funciones enviando sus informes oportunamente, aceptando las sugerencias para resolver los casos en forma expedita, sin necesidad de llegar a una recomendación hasta quienes se han negado a contestar los informes solicitados, desconociendo la competencia de la Comisión, oponiendo todos los obstáculos para el desarrollo de las investigaciones que le compete a la Comisión, mas sin embargo poco a poco las autoridades y servidores públicos están colaborando con la Comisión.

El Ombudsman es un cargo previsto en la Constitución o por acción de la legislatura o el parlamento, que encabeza un funcionario público de alto nivel, el cual debe ser independiente y responsable ante la legislatura o parlamento, cuya labor consiste en recibir las quejas provenientes de personas agraviadas en contra de oficinas administrativas, funcionarios y empleados de la Administración Pública o bien que actúen por moción propia y quien tiene poder para investigar, así como para recomendar acciones correctivas y publicar informes.

La eficacia de ésta figura jurídica está garantizada con los fundamentos que sostiene su existencia y tenemos que son: Independencia, Autonomía, Imparcialidad, Racionalidad, Celeridad, Gratitud, Apolítica y Constitucionalidad.

En ejercicio de su autonomía el Ombudsman no debe recibir instrucciones ni indicaciones de autoridad o servidor público en el desempeño de sus atribuciones, debe exigir el reconocimiento y el respeto a esa prerrogativa institucional, desplegando para lograrlo, toda la fuerza y energía que deriva de la autonomía moral que lo sostiene, apoyándose siempre en la voluntad soberana de la sociedad civil.

La idea del Ombudsman estriba en mejorar la convivencia social fundamentada en la seguridad cotidiana, busca ampliar los medios para proteger los derechos de la sociedad y extender la cultura de los derechos humanos, con el fin de evitar que se desvie la aplicación de la ley por actitudes o conductas que puedan violentarla.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos en su función de Ombudsman constituye una experiencia novedosa en el orden jurídico mexicano y nuevo en el ámbito nacional, que aún no es comprendida por muchos funcionarios y miembros de la sociedad.

La Comisión solo externa su opinión en su carácter de mediador o de amigable componedor o expide una recomendación en su carácter de Ombudsman, después de haber realizado una investigación y valorado suficientemente las pruebas, cuando esta segura de que cuenta con todos los elementos para que, con absoluta seriedad, externé su opinión si se ha violado o no

alguno de los Derechos Humanos, por ningún motivo la Comisión es vía para que alguien pretenda alcanzar impunidad.

Por el contrario, la Comisión viene a reforzar el orden jurídico en cuanto lo que exige es el cumplimiento de la ley, por tal motivo si alguna autoridad o servidor público ha violado un derecho y la Comisión tiene la certeza de ello, éste debe repararse y castigarse al responsable.

El Ombudsman no surge como adversario de otras instituciones ni de autoridades o servidores públicos, sino como colaborador de éstos. Es cierto que es representante de los habitantes de un conglomerado social determinado frente al poder público, pero únicamente cuando han sido violados sus derechos, no actúa contra aquellos sino contra la impunidad.

La actuación de la Comisión no era ni auspicia ningún problema político y si este se presenta durante la intervención de la Comisión Nacional, el mismo se origina por la violación de Derechos Humanos, la indignación que ello causa a la sociedad y el reclamo social y seguridad jurídica.

Ante la falta de aplicación de la ley, la Comisión Nacional no se detendrá al argumento de que esa aplicación puede causar un problema político porque quien realmente

origina el problema político es el violador de los Derechos Humanos y quien no aplica la ley.

En consecuencia la Comisión Nacional para emitir una opinión o dar una recomendación, solo se basa en los elementos que se encuentran en el expediente, nadie absolutamente nadie puede interferir en su independencia de criterio.

El Ombudsman comprende los motivos y causas que ostenta la autoridad o servidor público para actuar de una o de otra forma, cuando analiza los fundamentos jurídicos, si los hay y los confronta críticamente con la queja que le presenta el afectado, previa investigación y valoración de la veracidad de las evidencias y circunstancias, pero sin apartarse de la normatividad respectiva, debe resolver racionalmente, procurando tanto como sea posible la conciliación entre el quejoso y la autoridad o servidor público señalados como responsables de actos u omisiones realizadas al margen de la ley, debe promover por lo tanto una respetuosa y positiva relación entre autoridades y gobernados.

**CAPITULO IV.**

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

**SITUACION JURIDICA DE LOS MENORES DE EDAD EN MEXICO  
EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.**

**1.- MENORES INFRACTORES.**

Una vez que ha quedado debidamente asentado en capítulo anterior las bases elementales referentes a los Derechos Humanos; así como los antecedentes históricos en relación al tratamiento jurídico que el Estado Mexicano ha dado a los jóvenes que se han considerado desde el punto de vista legal como menores infractores, conviene ahora hacer el planteamiento del problema que implique la parte medular y esencial del presente trabajo de tesis.

Existen diversos puntos de vista para definir quiénes son considerados por la sociedad como menores infractores:

Desde el punto de vista formal jurídico, serán menores infractores solamente quienes habiendo cometido hechos suficientes para su consignación, a juicio de las autoridades queden registrados como tales ante sus jueces a consejeros y sean reconocidos como tales en sus decisiones finales.

Desde el punto de vista criminológico interesa el hecho positivo formal, de todo individuo menor que las autoridades

califiquen como "infractor", también todo individuo que cometa hechos excepcionales por su gravedad, por su forma de ejecución o por la significación que el propio agente conceda a su ejecución. Así mismo interesan todos los casos de reiteración de la conducta irregular y especialmente los de gran persistencia.

Desde el punto de vista material de la sociología, serán menores infractores todos los que cometan hechos delictivos tipificados en las leyes penales, independientemente de que los hechos sean ocasionados o habituales.

Cabe hacer mención que no todos los consignados son menores infractores, entre los cuales hay frecuentemente algunos a quienes solo debe protegerse sin que se les atribuya falta alguna como en el caso de las transgresiones de los menores o los canones morales de la familia o del grupo social, las desobediencias o los mandatos paternos o a los provenientes de los profesores en la escuela, no pueden ser tomados como infractores cuando son considerados normales en el proceso evolutivo individual o social.

## **2.- DISTINTOS CONCEPTOS Y DENOMINACIONES.**

Es conveniente exponer la necesidad de unificar criterios en torno a la denominación idónea para éste tipo de

individuos, tomando en consideración que no existe un conceso general al respecto, ya que tanto para algunos tratadistas lo adecuado sería denominarles "Menores Delinquentes", para otros lo correcto sería utilizar los términos de "Menores Criminales", otros se inclinan por llamarlos "Menores Transgresores", en tanto que la mayoría de los tratadistas afirma que lo correcto es mencionarlos como "Menores Infractores", lo cual como puede observarse implica un interesante problema que corresponde resolver tanto a juristas como a sociólogos, en razón a la naturaleza de la problemática misma, aún cuando aparentemente no tiene mayor trascendencia, en el fondo constituye una elemental necesidad, si tomamos en cuenta que el problema que nos proponemos estudiar y analizar con la finalidad de encontrar la adecuada solución al mismo.

Comenzaremos por precisar el concepto de " MENOR INFRACTOR", razonaremos porque no se le puede llamar Menores Delinquentes o Menores Criminales.

El Artículo 7o. del Código Penal de 1931 para el Distrito Federal en materia Común para toda la República en materia Federal Establece: " Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales". (20).

Con motivo de lo anterior cuando un individuo mayor de 18 años incurre en una conducta prevista en la ley es un

delincuente, y cuando quien actúa o realiza conductas típicas y antijurídicas que objetivamente tienen la apariencia de delitos, pero que en realidad no lo son por haber sido ejecutadas por sujetos inimputables y por ello sin que haya culpabilidad como lo entendemos para efectos del delito es un MENOR INFRACTOR. Ahora bien con, con el fin de examinar la impropiedad de los términos respectivos, recordaremos que "delincuencia" se aplica a la generalidad de los hechos que caen dentro de la ley penal o sea los hechos previamente descritos como delitos en los preceptos penales.

A los sujetos que cometen hechos delictivos se les llama generalmente delincuentes, pero dentro de la ley sólo lo son las personas que siendo jurídicamente capaces y habiendo cometido un hecho tipificado por las leyes penales, son sentenciados conforme a derecho, declarados delincuentes y condenados.

Con motivo de lo anterior, podemos percatarnos que las equivocadas denominaciones que se les ha dado a los menores de

---

(20).- Castellanos Tena, Fernando, Lineamientos Elementales de Derecho Penal, Ed. Porrúa, México, 1986, p.133.

edad que transgreden las leyes penales, tales como menores delincuentes juveniles, menores criminales, etc.

En la actualidad la intervención del Derecho Penal respecto de los menores infractores es sumamente reducida puesto que se ha creado un cuerpo de disposiciones que permite excluirlos de la posibilidad de sufrir pena para someterlos a otro sistema eminentemente tutelar.

Habida cuenta de que los menores no son capaces de conocer totalmente las causas de un hecho, su incompleta percepción de significados y símbolos, así como su incapacidad de comprender sus consecuencias de sus actos, la presencia de múltiples factores emocionales, las conductas antisociales ejecutadas por menores de edad no le son imputables jurídicamente; al respecto la ley utiliza el presupuesto consistente en que los menores de 18 años "Cometan infracciones a las leyes penales" que debemos de interpretar como conductas que producen resultados típicos, para que el Estado intervenga en éstos casos, a la educación correctiva del menor, como una medida de seguridad para la sociedad y para el propio menor. El Interés del Derecho Penal cesa en cuanto se acredita que falta el presupuesto de la culpabilidad que es la imputabilidad y surge automáticamente una causa de inexistencia de delito.

Con motivo de lo anteriormente expuesto, no se puede ni se debe conceptuarse como delitos, las conductas antisociales

cometidas por menores de edad, ya que falta el elemento culpabilidad que es la imputabilidad, en consecuencia los menores no son imputables, independientemente de las medidas de seguridad aplicables a los menores infractores, se encuentran en una norma penal (artículo 120), los ilícitos cometidos por los menores pueden generar la responsabilidad de reparar el daño que hayan causado, en los términos de los artículos 29 y 32 del propio Código Penal, aún cuando sea como simple responsabilidad civil.

Consideramos que todo menor que viole las normas del Derecho Penal se le llama transgresor o infractor.

Por lo tanto, los menores que realizan conductas típicas y antijurídicas que tienen la apariencia de delito, pero que en realidad no lo son por haber sido realizadas por sujetos imputables, se les debe denominar " MENORES INFRACTORES", ya que el elemento que diferencia al menor infractor y al delincuente es la minoría de edad.

### **3.- CLASIFICACION DE LOS MENORES INFRACTORES EN RELACION A LOS ACTOS COMETIDOS.**

El problema de la comisión de hechos delictuosos por parte de niños y jóvenes que tanto atrae la atención de los modernos

criminólogos, presenta en la evolución de la legislación mexicana interesantes variantes.

El Código de 1871 estableció para definir la responsabilidad de los menores, su edad y su discernimiento, declarando al menor de nueve años exento de responsabilidad, al comprendido entre los nueve y los catorce años en situación dudosa que aclararía el dictamen pericial, y al de catorce a dieciocho años, con discernimiento ante la ley y presunción plena en su contra, tal situación se completó en un régimen penitenciario progresivo, correccional, en establecimientos adecuados.

El Código de 1929 declara al menor socialmente responsable, sujeto a tratamiento educativo a cargo del Tribunal para Menores, creado por la ley de 1928, estableciendo sanciones de carácter especial, tales como arrestos escolares, libertad vigilada, reclusión en establecimientos de educación correccional, Colonia Agrícola para Menores y Navío-Escuela.

La ley procesal concedió a los jueces de menores libertad en el procedimiento, pero con la salvedad de que se sujetaran a las normas constitucionales en cuanto a detención, formal prisión, intervención del Ministerio Público, libertad causal, etc.

El Código de 1931 estableció en dejar al margen de la represión penal a los menores y sujetarlos a una política tutelar y educativa.

La idea de educación inspirada en el Código de 1931, que predomina en las determinaciones del Tribunal y no la finalidad de represión se dio para proteger al menor moralmente abandonado, que está privado de vigilancia y apoyo físico y moral, cae en la delincuencia.

Consideramos acertadamente que el Código de 1931 haya establecido la base de dejar al margen de la represión penal a los menores y sujetarlos a una política tutelar y educativa, toda vez que la edad inferior a 18 años es definitiva para excluir del sistema represivo a los infractores, el tratamiento y la aplicación de la medida podrá variar según la naturaleza del hecho cometido y las circunstancia personal del menor.

Ahora bien después de un breve bosquejo histórico resulta importante e interesante tratar de encuadrar en categorías a los diferentes tipos de actos cometidos por los menores infractores, pues desde nuestro punto de vista es injusto e ilógico que en la forma general se les trate, denomine y castigue de la misma forma a los menores infractores que han manifestado diferentes conductas, así encontramos por ejemplo

que no debe darse tratamiento igual a un menor que cometió un robo a aquel que cometió una violación u homicidio.

Con tal motivo y tomando en cuenta que los menores infractores cometen actos de toda índole, trataremos de encuadrarlos en 3 categorías, mismas que nos servirán como clasificación de éstos y son las siguientes:

A).- A ésta categoría corresponden los hechos cuya gravedad es tal, que su tipo está comprendido como delito en las leyes penales. (Violación, homicidio, asalto, lesiones graves, etc.).

B).- A esta corresponden la mayoría de los hechos cometidos por los menores, que se refieren a actos que violan las disposiciones reglamentarias de policía y buen gobierno, por ejemplo, cometer escándalos en sitios públicos, tomar parte en manifestaciones públicas en apoyo de ideología radicales que la sociedad en general rechaza, realiza actos de rebeldía, cometer infracciones de tránsito, etc.

Si éstos actos antirreglamentarios son cometidos por adultos, son sancionados por las autoridades administrativas, castigándolos con multas o arrestos menores. En el caso de los jóvenes toca actuar a los jueces o consejeros de menores, pero siempre ajustados a lo que previene la ley y conforme a las

reglas de competencia. El Consejo de menores es competente para conocer de la conducta de los mayores de once años y menores de dieciocho años, calificando la sociedad a los menores como "Delinquentes Juveniles".

C).- La Tercera categoría comprende los hechos de los cuales no se ocupa la legislación, pero cuya trascendencia es considerable para el futuro del menor, de su familia y de la sociedad. Como ejemplo de éstos actos encontramos la drogadicción, el alcoholismo, la prostitución, el homosexualismo, las faltas incontrolables a la escuela, la entrada y permanencia de los menores a los centros de vicio, de juego, la huida del hogar la vagancia, el libertinaje, las malas amistades, la ociosidad, la mendicidad, al estar abandonado, el ser explotado por adultos, etc, hoy en día el legislador ha puesto mas atención en lo que se refiere al maltrato del menor por parte de los padres o de las personas que tiene bajo su tutela a menores , al respecto se han creado instituciones que tratan de prevenir la violencia de los padres hacia los menores, para tal efecto existen instituciones impuestas por el Estado como son el DIF, el CAVI, entre otras. Como se desprende de lo anterior, no se trata solamente de que el menor sea parte activa en los errores de conductas, sino que también puede ser parte pasiva o víctima de tales errores, esto debe provocar la justa intervención de los jueces o consejeros de menores para su protección contra peligros futuros, que no

sólo están presentes cuando el menor es infractor y va formando hábitos o conductas estereotípicas que desvíen su propia personalidad, sino cuando él es víctima de otros.

**A).- PECULIARIDADES DE LOS MENORES INFRACTORES.**

Tomando la opinión de "Alexander y Staub", mismos que establecen una clasificación de los adultos delincuentes, que puede ser aplicada a los menores infractores, los divide en:

1).- Infractores Neuróticos.- Que tienen la actitud de enemigos de la sociedad, resultante de un conflicto psíquico dentro de la propia personalidad (Etiología Psicológica).

2).- Infractores Normales.- Que se identifican con los modelos criminales de la sociedad (Etiología Sociológica), posiblemente con su origen de la propia familia.

3).- Infractores Biológicamente Condicionados.- Dentro de la base de padecimientos orgánicos (los anormales y enfermos), de origen endógeno físico.

Consideramos que la anterior clasificación no nos permite conocer a priori y objetivamente quiénes pueden ser infractores y quiénes no lo son, pues cada individuo cuenta con

cierta capacidad y condiciones que en determinado momento podrían llevarlo a cometer hechos delictivos.

Consideramos que tanto en los mayores como en los menores de edad no es posible hacer una separación entre delincuentes y no delincuentes, al no existir bases para ello de ninguna clase. No puede afirmarse que los neuróticos, los enfermos, los anormales estén llamados a ser totalmente infractores y que quiénes tienen una vida normal no puedan serlo.

En determinado momento, se podría hablar de factores que influyan en la conducta del ser humano, pero no de características propias en su persona que determinen que se trata de un delincuente.

**B).- CONCEPTOS QUE AMPARAN LOS DERECHOS HUMANOS EN RELACION A LOS MENORES INFRACTORES.**

Está comprobado que la separación de los menores infractores respecto de los adultos delincuentes, tuvo por objeto evitar la perversión de los primeros al reunirse con los adultos, así mismo evitar los desastrosos efectos que las maneras de castigar a los adultos producirían en los menores. Primeramente se empezó a formar conciencia del daño que causaba la promiscuidad de éstos con los adultos y con tal motivo se comenzó a luchar por internarlos separados, y con posterioridad

se sintió la necesidad de crear un juicio especial para menores.

Se observó que los menores aún habiendo cometido hechos graves eran susceptibles de educarse, rehabilitarse o readaptarse a la vida social con mayor facilidad que los adultos, en virtud de que la naturaleza de las medidas aplicables a menores tienen el carácter de medidas tutelares educativas y de seguridad para dichos menores y en su caso para el medio social en que actúan, disponiéndose de un sistema totalmente distinto al punitivo aplicable a los mayores de 18 años, motivo por el cual se fundaron los tribunales para menores, con los mas importantes cambios de pedagogía que iban desechando sus técnicas basadas en el sufrimiento y en el castigo, para basarse en medidas educativo-correccionales. Llegandose a la conclusión de que el menor aún siendo infractor debería protegerse para lograr la normalización del paso por las diversas etapas de su adolescencia hacia la madurez como adulto.

Fue necesario no sólo considerar el acto aislado, si no sus conexiones con sus raíces, si había anomalías hereditarias o congénitas, si padecía enfermedades en lo psíquico como en lo somático y lo social se hicieron patentes las diferencias entre un menor y otro y se descubrieron anomalías que se calificaron

de hereditarias, congénitas o adquiridas y se observo que algunas eran modificables.

Ahora se sabe que puede disponerse de diversas terapias físicas y que es indispensable no extremar la severidad en el trato para el menor, sino modificar incluso el medio familiar. En lo individual no se debe reprobar sino apoyar y corregir objetivamente.

Siendo la idea de educación la que predomina en las determinaciones del tribunal y no la finalidad de represión, inspirandose en un fin tutelar, por tal motivo consideramos que la política de los tribunales para menores no puede ser otra cosa que proteger al menor moralmente abandonado, que estando privado de vigilancia y apoyo físico y moral, cae en la delincuencia.

En lo pedagógico, precisa las características educativas del sujeto infractor, estudiando no solo en su nivel de conocimientos actuales, sino en el de sus aptitudes, limitaciones y carencias.

En lo social se observó la influencia primordial de la familia por medio del ejemplo y del medio ambiente en que se ha desarrollado el menor, percibiendose la necesidad de proteger

al menor en las formas mas adecuadas, para evitar hechos inconvenientes que influan sobre su vida.

Por todo ello fue necesario tomar en cuenta que cada acto del menor puede ser de diversas trascendencias, desde la incidencia de la mala conducta, sin consecuencias en la personalidad, hasta el acto producto genuino de la personalidad.

Como resultado del avance obtenido con los menores infractores, se observa que la teología principal aplicada es no el castigo retributivo del delito, no solo la ejemplaridad o la expiación, sino la rehabilitación del delincuente, apoyando a ésta teología encontramos a Samuel Guajardo, quien al respecto manifiesta: " Castigarlo cuando delinque es una notoria injusticia que significa castigar a la víctima y no al victimario". (21). De ello surge que, sin ser aplicable el castigo aparece el criterio protector, por ser víctima y sobre todo como niño o adolescente.

Es indispensable como consecuencia, planear toda clase de

---

(21) Ibid. Pág. 87

acciones que alejen a la juventud de los hábitos o inclinaciones delictuosas, pues el olvido de los criterios protector y educativo, provocan que una parte considerable de los menores sujetos a internación, formen parte posteriormente de la población carcelaria, en virtud de que los menores infractores aprenden técnicas delictivas de los criminales mas experimentados, debido a que en las ciudades y particularmente en los barrios bajos urbanos, el debilitamiento de los controles familiares y vecindad pueden alcanzar grados extremos que pueden originar una falla total en estas formas de control de la conducta humana.

#### **4.- LOS MENORES INFRACTORES Y LA INTERVENCION DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

El tratamiento tutelar dado a los menores infractores de carácter educativo y correlativo, resulta no solamente ineficaz, sino muchas veces indigno, si tomamos en cuenta que un gran número de menores se encuentran abandonados materialmente y moralmente, no sólo por la familia, sino por la sociedad en general, y lo que es peor con menores reclusos en lugares en donde lejos de corregirse, reciben influencias nefastas y tratos atentatorios contra su propia dignidad humana de parte de las personas encargadas de su protección, ante tales circunstancias se hace palpable la necesidad en forma eficaz de los Derechos Humanos de éstos menores, pues no es

posible que con el pretexto de un pretendido procedimiento tutelar, se les prive en muchos casos de derechos reconocidos como fundamentales, como lo manifiesta el distinguido jurista Lic. Roberto Larios Valencia que: " por quererlos demasiado no se les concede garantías, cayendo en un remedo de justicia que trae como consecuencia la proliferación de reiterantes conductas antisociales y de menores que sufren la estigmatización de la vida futura, enfrentando siempre la amenaza de la contaminación del medio en las instituciones correccionales..". (22)

En consecuencia y conscientes de que los menores que se encuentran privados de la libertad son sumamente vulnerables a los malos tratos, a la victimización de sus derechos y por tanto deben ser protegidos con especial denuedo.

Es importante hacer notar como el Estado Mexicano ha equivocado totalmente la política criminalística, respecto de los menores que por diversas circunstancias han incurrido en transgresión a los cuerpos normativos, ya que los hechos así lo

---

(22).- Larios Valencia, Roberto. Penitenciariasta. Colec. Manuales, México, 1991/14, Comisión Nacional de Derechos Humanos, p.68.

han demostrado a lo largo de todo el territorio nacional, consideramos que la tendencia oficial a pretender resolver ésta problemática tan variada y compleja, a base de decretos, leyes y reglamentos, no es definitivamente la adecuada, sino que desde nuestro punto de vista creemos que lo acertado en el asunto consistente precisamente en la creación de una nueva cultura jurídica basada precisamente en la protección y defensa de los Derechos Humanos, tarea en la cual debe involucrarse por igual a la familia, como a los distintos núcleos de población, tomando en consideración que todos estamos obligados a aportar lo que se encuentre a nuestro alcance y posibilidad en áreas del perfeccionamiento de nuestros semejantes en lo individual y en lo social.

Los menores que ingresan al universo de los infractores, requieren de una atención que los ayuden a tiempo a recuperar y fortalecer los atributos que le permitan actuar como "sujeto histórico social y cultural de primera clase..". (23).

---

(23).- Barcenas, Andrea. Hace solo dos siglos que los niños existen. Texto de Derechos Humanos, sobre la Niñez, CNDH, México, 1992, p.12.

En consecuencia los ámbitos de atención a menores infractores deben ser lugares en donde se les trate como personas de pleno derecho, en donde se les ayude a hacer suyos los valores que les permita la convivencia respetuosa y a deshacer de neurosis y patologías de que les han cargado el mal vivir y la soledad.

Hay quiénes, teniendo la encomienda de proteger y recuperar a los menores los maltratan y los descuidan, cuando se escucha a los menores definir sus relaciones con el personal del Centro, lo primero que se percibe es el miedo, calificando su relación con los custodios como buena o regular en aproximadamente un 70% de los casos, uno de los primeros lugares de las recomendaciones de la Comisión Nacional se refiere a maltratos y el 64% habla de los encierros y golpes de que son objetos por parte del personal de los custodios.

Es fácil deducir que en lugar de la legalidad y la disciplina, imperan la violencia, la arbitrariedad y el abuso de poder.

En los centros para menores infractores, casi nunca existe reglamento interno y, si lo hay es deficiente y desconocidos para los propios menores que se encuentran reclusos en algún centro, mientras que de los custodios depende en la práctica lo que suceda con los menores, ellos

administran la asistencia a la escuela, a los talleres y a los espacios recreativos, y a veces deciden inclusive, si un menor puede recibir la visita familiar, regañan, amenazan, intimidan, imponen los castigos, aislan, golpean, exigen tareas extras, humillan, llegando al grado de enfrentar a unos internos contra otros.

De los custodios dependen los reportes negativos o positivos que alargan o disminuyen el periodo de internamiento, su imagen y función represora y punitiva, es tolerada en muchos de los casos por los directores.

Lo anterior se deriva de la existencia del poco personal técnico capacitado que contrarreste su influjo negativo, ésta situación lejos de favorecer la consolidación de una autoridad moral, refuerza las experiencias de injusticia e impunidad, convenciendo al menor de la imposibilidad del cambio, aumentando de ésta forma su rebeldía, sus sentimientos devaluatorios y de rechazo, hacia la sociedad, violando de ésta forma los derechos de los menores y del reglamento interno.

Por lo tanto es necesario que el legislador legisle sobre el propio reglamento interno de los centros, para que quede comprendido un capítulo en donde se establezcan las atribuciones del personal, se deslinden responsabilidades, se definan los derechos y obligaciones de los menores y se dicten

minuciosas reglas de disciplina que permitan saber cuales actos constituyen infracciones y que sanciones merecen.

Es necesario establecer que una norma solamente puede aplicarse si el personal está calificado, lo que no sucede. Los custodios en la mayoría de los casos reciben al entrar a laborar en los centros, un breve curso sobre seguridad, vigilancia y formas de control, considerando que cumplir con su responsabilidad es reprimir, evitar a toda costa las fugas e instaurar un régimen de temor, su presencia amedrenta, no genera respeto, sus acciones lastiman, no restañan la ya lastimada personalidad de los menores.

Ante tal situación las normas mexicanas que prevén diversas maneras de proteger y orientar jurídicamente a los menores no siempre se aplican y en consecuencia a los menores se les violan sus derechos, por tal motivo lejos de que el menor se readapte, su rencor a la sociedad crece en gran medida, llegan a crearse un delincuente en potencia.

De lo anterior consideramos la necesidad de eliminar la figura del custodio en los Centros de Tratamiento para Menores Infractores, dejando éste tipo de trabajador exclusivamente como personas de seguridad externa, que se encargue de cuidar a la institución tutelar de cualquier agente externo que la ponga en riesgo.

Por tal motivo se debe de seleccionar a personal técnico capacitado que acompañe al menor durante las 24 horas del día, procurando que éste cumpla con lo establecido en su tratamiento, los menores en los centros pocas veces tienen a un adulto leal que los defienda en un mundo de adultos sometidos a la lógica del autoritarismo, más que a la justicia, que sienta afecto por los maestros, los psicólogos y los trabajadores sociales, que les dediquen tiempo, que los escuchen, que el profesionista sea capaz de entender la dinámica individual y familiar del menor infractor, facilitar los elementos de integración familiar y grupal, que domine las técnicas de terapia de grupo ocupacional y aplicarlas, conocer y aplicar técnicas que eleven la autoestima de los menores, manejar adecuadamente los programas motivacionales de control de conducta, mediante los cuales se estimule el reconocimiento y aceptación de límites y normas sociales, la utilización de técnicas de relajación para el control del estrés y las conductas agresivas, estimular el deseo del conocimiento y superación académica en los menores infractores, fomentar la cooperación de los menores en las actividades del Control, promover las conductas de autocuidado y de higiene personal, conocer la sexualidad humana y apoyar los programas de educación sexual, identificar y conducir adecuadamente las crisis provocada por la abstinencia de alguna droga, brindar primeros auxilios en caso de accidentes, conocer y difundir los Derechos Humanos de los menores, conocer el procedimiento

tutelar y detectar las anomalías en el mismo, para dar parte a la autoridad correspondiente.

Creemos que un profesionista que cuenta con éstas características, es quien debe acompañar al menor en todo su proceso, de tal forma que el cuerpo técnico cuente con un colaborador de 24 horas para apoyar los programas reeducativos y de ésta manera el menor aprenda nuevas formas de relacionarse consigo mismo y con la sociedad.

Ante la violación de los derechos del menor, en los Centro para menores infractores, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha realizado visitas de supervisión a los Centros de tratamiento de menores, emitiendo recomendaciones al respecto, convencidos de que es urgente buscar soluciones que atiendan una visión completa de la problemática, cumpliendo un ambicioso programa de diagnóstico en los 57 centros de atención a menores infractores, en los que se entrevistó al 20% de los 3045 internos reclusos en todos los Centros de la República, solicitando a los directores que respondieran a un cuestionario, realizando la Comisión Nacional visitas de supervisión de las que resultaron nueve recomendaciones, analizando las normas estatales relativas, así como investigaciones teóricas, en pro del rescate de los Derechos Humanos de los menores infractores.

En opinión de los menores entrevistados manifestaron que pocas veces se come bien, cuando especificaron en que consiste, se pude ver que casi nunca hay fruta ni leche por lo común se sirven frijoles y se abusa del huevo y el arroz.

Se suelen servir tres comidas al día, aunque hay centros en donde los niños reciben solo una, a decir del médico, esa medida se debe a que los menores no están acostumbrados a comer tanto, existiendo por tal motivo muchos problemas de salud de los internos derivada de la dieta precaria y mal balanceada.

Al respecto debe existir la colaboración en la solución de tal problema las instituciones que atienden, de diversas maneras, aspectos implicados en el, como las de salud a aquellas que coordinan a sectores productivos.

Los servicios de salud no son muy buenas la Comisión Nacional ha constatado que hay deficiencias, no siempre hay médicos de planta, se contrata alguno o alguna enfermera por horas y en los casos de urgencias son atendidos en una clínica u hospital. Algunos menores expresaron que cuando se sienten enfermos no son atendidos pronto.

Mediante la contratación de personal de planta indispensable para atender urgencias y enfermedades leves, como por la vía de los convenios con las instituciones competentes,

debe garantizar la salud de los menores; las de sexo femenino han de ser siempre atendidas por doctoras.

De las recomendaciones que realizó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pasamos a citar los casos siguientes:

**ASUNTO: HECHOS OCURRIDOS EN DICIEMBRE DE 1991 DENTRO DEL CONSEJO TUTELAR PARA MENORES INFRACTORES DEL ESTADO DE MORELOS.**

LIC. ANTONIO RIVAPALACIO LOPEZ,  
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL  
ESTADO DE MORELOS.  
P R E S E N T E.

Distinguido Sr. Gobernador:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en los Arts. 2 y 5, fracción VII del Decreto Presidencial por el que fue creada, publicado en el Diario Oficial de la Federación del seis de junio de 1990, ha visitado el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Estado de Morelos y visto los siguientes:

1.- HECHOS.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con motivo de una nota periodística publicada el día 13 de diciembre de 1991, sobre la fuga de 14 menores, ocurrida el día 9 del mismo mes y diversas irregularidades en el Consejo Tutelar para menores

infractores del Estado de Morelos, designó a un grupo de supervisores penitenciarios, quienes visitaron la Institución del día 14 de ese mes.

## II.- EVIDENCIAS.

En este caso las constituyen:

### 1.- Sobre el menor JOSE ANTONIO VALLADARES FLORES.

Varios menores refirieron que a las seis horas del domingo 8, mientras se hacían honras a la Bandera, el custodio de apellido Arizmendi golpeó en las costillas a José Antonio Valladares Flores, primero con el puño cerrado y después con una macana, ignoran el motivo.

Los supervisores penitenciarios pudieron constatar que el menor José Antonio Valladares Flores tenía equimosis en la pared lateral izquierda del tórax, en el hipocondrio izquierdo y en la región infra-escapular derecha.

### 2.- Sobre la fuga de 4 menores mujeres y el maltrato de otra.

Las menores GRISELDA GARCIA CARBAJAL Y GUADALUPE GARCIA DAMIAN, refirieron que en la noche del domingo 8, BETINA ROSAS BAZ, MARTHA PAOLA GARCIA OVANDO y las propias declarantes, mientras los custodios cenaban y decidieron fugarse, aprovecharon que

hay un hoyo en la malla ciclónica, fueron a la barda, la escalaron y se escaparon. A las dos primeras las llevaron de regreso sus padres.

Decidieron fugarse aseguran porque tienen que hacer el aseo de las oficinas administrativas, la cocina y el comedor, lavar todos los utensilios de la cocina y para realizar estas labores tienen que cargar pesados botes de agua, además las obligan a lavar la ropa de los custodios y del chófer de nombre Miguel Angel (de quien saben que ha golpeado a varios menores con el tolete). El Comandante Vite las levanta a la 1 a.m. para hacer el aseo de las oficinas.

Señalan que no las dejan salir a jugar en la cancha, que no asisten a los talleres ni a clases y que su único entretenimiento es ver el televisor. La menor María del Rosario Durazo refiere que el jueves 5 de diciembre se encontraba con sus compañeras platicando, cuando llegó la custodia Leticia M y sacó a Betina y a Griselda con el pretexto de que, debido a los gritos las debía llevar a asear las oficinas. Ma. del Rosario dijo que no iba, porque ella no gritaba, a lo que Leticia contestó que se callara, la azotó contra la pared y le oprimió el cuello con el brazo para inmovilizarla, sus compañeras intervinieron diciendo a la custodia que no le hiciera nada, porque padece un soplo cardiaco y que se le va la respiración por lo que la custodia la soltó.

3.- Sobre la riña entre el menor Armando Abarca Rueda y el Custodio Juan Antonio Arroyo Nolasco.

Varios menores mencionaron que en la mañana del lunes 9, el custodio de apellido Nolasco, discutió con Armando Abarca Rueda, mismo que le propinó una cachetada, los separó el menor Rafael Luna Martínez y el custodio y el menor Armando se amenazaron mutuamente.

Cuatro custodios entre ellos Nolasco, subieron en la noche al dormitorio "C", llamaron a Rafael Luna y a Armando Abarca para que ayudaran a llevar agua, y en el patio los golpearon. Algunos menores refirieron que Armando y Rafael tenían "raspones y moretones" en la cara.

Al regresar al dormitorio Armando y Rafael rompieron muebles y focos, quebraron los barrotes de la ventana e incitaron a sus compañeros a fugarse, 12 menores los siguieron y cinco permanecieron en el dormitorio. El motín duró mas de media hora, sin la intervención de los custodios.

4.- Sobre la fuga y el intento de fuga de 14 menores.

Los menores Gumersindo García Ramírez, ..... involucrados en el intento de fuga ocurrido en la noche del lunes 9 de

diciembre, mencionamos lo siguiente: Los catorce corrieron hasta la barda del exterior, ellos no lograron saltarla porque llegaron aproximadamente como 70 elementos de la Policía Judicial, La Policía Preventiva, el Grupo Escorpión y el Grupo Reacción, oyeron 3 disparos, desistieron de su intento de fuga y se tiraron al piso para protegerse de los balazos, ignoran si hirieron a alguno de los que se fugaron.

Cuando los custodios llegaron al lugar donde se encontraban tirados, los golpearon con tablas en la espalda, los glúteos, los muslos y las piernas. Los custodios y los miembros de los cuerpos policíacos continuaron con los golpes mientras caminaban de la barda a las canchas. Una vez ahí, los descalzaron, los obligaron a tenderse boca abajo con los brazos y las piernas abiertos y los elementos de la Policía Judicial caminaron sobre sus manos y sus pies.

Uno de los elementos de los grupos de apoyo les dijo que les daba 3 segundos para que se fueran corriendo, de lo contrario los mataría. Solo recuerda el nombre de uno de los custodios Luis N., quien golpeó a Martín Bahena Figueroa.

Posteriormente los encerraron en un dormitorio, y sólo por corto tiempo les permitían asolearse. Salieron el día de la visita de los representantes de ésta Comisión Nacional.

El menor Froylán Bahena Aguilar, informó que el día de la fuga estaban en el dormitorio, cuando entraron dos menores con

El menor Froylán Bahena Aguilar, informó que el día de la fuga estaban en el dormitorio, cuando entraron dos menores con moretones en la cara, quiénes le comunicaron que los habían golpeado los custodios y que eso ya era demasiado, por lo que destrozaron algunos focos, la ventana del baño y las puertas. Todos los menores iban a salir pero él no quiso hacerlo y se escondió en el rincón de su cara. Un compañero lo jaló del cabello y lo amenazó con matarlo si no salía. Lo llevaron afuera del dormitorio y con palos le pegaban para que no se regresara al mismo. Saltaron la barda apoyándose unos a otros. En ese momento llegaron los elementos de la policía judicial y dispararon varias veces, no sabe si hirieron a alguien. El pudo escapar y corrió hasta un cerro, se escondió detrás de una piedra y vio a varios judiciales, buscándolos con lámparas. Después que amaneció se fue caminando hasta la carreta de donde un desconocido lo llevó a Yacapixtla, y de ahí se fue caminando hasta su casa. Pienso que no era correcto lo que había hecho y que debía regresar. Así lo manifestó a sus padres, quiénes lo regresaron al Consejo Tutelar.

5.- Sobre el caso de abuso sexual por parte del custodio Juan Antonio Arroyo Nolasco hacia la menor GLORIA NATIVIDAD MONTES ACUÑA.

Las menores Ma. Guadalupe García Gómez y Josefina Rivera refieren que aproximadamente a las 20 horas del domingo 8, entró al dormitorio del custodio de apellido Nolasco, quien se subió a la litera de Gloria Natividad y empezó a tocarla en todo el cuerpo, que ella no gritó ni pidió auxilio por temor a que el custodio la golpeará.

Mencionan que estaban acostadas en la litera adyacente a la de Gloria Natividad que le gritaron al custodio que hacía allí, puesto que tenía prohibido entrar, por lo que él bajo de la litera y se fue, regresó aproximadamente media hora después a tocar nuevamente a la menor, pero como las dos menores lo seguían observando se retiró.

Al siguiente día reclamaron al custodio Nolasco por haber entrado al dormitorio dos veces, a lo que respondió con sorna que no habían sido dos sino tres veces las que entró. Las menores refieren que saben de una custodia de nombre Azucena le permitió la entrada.

6.- INFORME PROPORCIONADO POR EL DIRECTOR DEL CONSEJO TUTELAR PARA MENORES DEL ESTADO DE MORELOS.

A).- Sobre el menor José Antonio Valladares Flores. El domingo 8 el custodio Arizmendi, golpeó al menor José Antonio Valladares Flores cuando se hacían honores a la Bandera. El director recibió queja de ello en la tarde de ese día, y una

vez que oyó a José Antonio comprobó lo dicho con la marca del golpe, y los testimonios de otros menores, le pidió la renuncia al custodio Arizmendi y procedió a denunciarlo ante el Ministerio Público. Proporcionó copia de la renuncia.

B).- Sobre la fuga de 4 menores mujeres. En la noche del día 8 se fugaron las menores Betina Rosas Baz, Martha Paola García Ovando, Griselda García Carbajal y Guadalupe García Damian. Las últimas regresaron voluntariamente el día 13.

C).- Sobre la rifa entre el menor Armando Abarca Rueda y el custodio Juan Antonio Arroyo Nolasco. El día 9 el menor Juan Antonio Arroyo Nolasco, fueron separados por el menor Rafael Luna Martínez.

Como resultado de la visita efectuada el 14 de diciembre de 1991, al Consejo Tutelar para Menores Infractores del Estado de Morelos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos pudo constatar algunas anomalías que han quedado plasmadas en este documento y que, de constatarse su veracidad encuadrarían en la violación de los siguientes preceptos nacionales e internacionales:

Del Art. 22 primer párrafo Constitucional, dado que funcionarios encargados de hacer cumplir la ley golpearon y torturaron a los menores.

Del Art. 37 inciso a y c, de la Convención sobre los Derechos del Niño, toda vez que los menores sujetos al régimen tutelar fueron sometidos a torturas y penas crueles, inhumanas y degradantes, y al no cumplirse con la obligación de que todo niño privado de la libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece su dignidad.

Del Art. 10. de la Ley para Prevenir y Sancionar la tortura del Estado de Morelos, ya que servidores públicos en el ejercicio de sus funciones infringieron intencionalmente a los menores dolorosos o sufrimientos graves para castigarlos por actos cometidos. Etc.

Es preciso resaltar que, sean cuales fueren las conductas de los menores internos que pudiesen considerarse lesivas del orden y la seguridad en el Centro de Reclusión, en ningún caso la reacción de las autoridades puede consistir en maltrato o tortura, sino en sanciones disciplinarias legales y razonables.

Esta Comisión Nacional está convencida de que el combate a la tortura ha de tener en la ley imprescindible punto de partida, pero que para que ese empeño tenga eficacia, es preciso que la norma jurídica se aplique, pues solo así combatiendo la impunidad, se estará demostrando que se tiene voluntad de erradicar aquella practica aberrante. En consecuencia y conscientes de que los menores que se encuentran

privados de la libertad son sumamente vulnerables a los malos tratos, a la victimización y a la violación de sus derechos, y por tanto deben ser protegidos con especial denuedo, la Comisión Nacional de Derechos hace a usted señor Gobernador, con todo respeto las siguientes:

RECOMENDACIONES.

PRIMERA.- Que se instruya al Ministerio Público para que se investiguen y, en caso de comprobarse la Comisión de algún delito que entrañe abuso de autoridad o tortura, se ejercite acción penal por tales ilícitos en contra de Juan Antonio Arroyo Nolasco y de los otros tres custodios que lesionaron a los menores Armando Abarca Rueda y Rafael Luna Martínez.

SEGUNDA.- Que se instruya el Ministerio Público para que investigue la actuación de los custodios y los agentes de los diversos grupos policíacos que intervinieron en los posibles actos de maltrato a los menores, cuya fuga se evitó el 9 de diciembre del año pasado, y en caso de comprobarse la Comisión del delito de tortura se ejercite la acción penal correspondiente.

TERCERA.- Que, con carácter urgente se implanten medidas para capacitar a los servidores públicos responsables de la custodia de los menores infractores.

**5.- FUNCION E INTERVENCION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS ANTE EL MINISTERIO PUBLICO.**

El problema de la Comisión de hechos delictuosos por parte de niños y jóvenes que tanto atrae la atención de los criminólogos, presenta en la evolución de la legislación mexicana una interesante variante.

Cuando en una averiguación previa seguida ante el Ministerio Público se atribuya a un menor la Comisión de una infracción sancionada por las leyes penales, dicho representante legal deberá entregarlo de inmediato a la Unidad Administrativa encargada de la Prevención y Tratamiento de Menores, a disposición del comisionado en turno. El comisionado practicará las diligencias para comprobar la participación del menor en la comisión de la infracción.

En casos de conductas no intencionales o culposas o cuando éstas correspondan a ilícitos que en las leyes penales no merezcan pena privativa de libertad o que permitan sanción alternativa, el Ministerio Público o el comisionado entregaran de inmediato al menor a sus representantes legales encargados del menor, fijando en el mismo acto la garantía correspondiente para el pago de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados.

Los representantes legales o encargados quedarán obligados a presentar al menor ante el comisionado, cuando para ello sean requeridos.

Si de los hechos motivo de la averiguación al menor no hubiere sido presentado ante el Representante Social, el Ministerio Público remitirá todas las actuaciones practicadas al comisionado en turno, quien dentro de las 24 horas siguientes a aquella en que tomo conocimiento de las infracciones atribuidas a los menores, turnará las actuaciones al consejero unitario para que éste resuelva lo que conforme a derecho proceda.

Corresponde al Consejero Unitario radicar los asuntos, abrir los expedientes y recabar y practicar sin demora todas las diligencias que sean pertinentes para el esclarecimiento de los hechos. Cuando el menor no haya sido presentado, solicitará a las autoridades administrativas competentes su localización, comparecencia o presentación.

No obstante que la convención sobre Derecho del niño establece: "La decisión y toda medida impuesta por la infracción a las leyes penales serán sometidas a una autoridad y Órgano judicial superior competente, independiente e imparcial, conforme a la ley" (artículo 40, 2 b.v), no ocurre así en el caso de la Ley para el Tratamiento de Menores

Infractores, para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, por lo siguiente: ésta ley nace en el Poder Ejecutivo y es para el Ejecutivo. El Presidente de la República nombra al Presidente del Consejo de Menores y a los Consejeros de la Sala Superior, que a su vez son propuestos por el Secretario de Gobernación. (Artículo 10 de la ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal).

La ley quita parcialmente al Ministerio Público la potestad establecida en el artículo 21 Constitucional de "perseguir los delitos", ya que en el artículo 35 la ley para el Tratamiento de Menores Infractores otorga a la unidad encargada de la prevención y tratamiento de menores, la atribución de "tomar declaraciones al menor"... "practicar diligencias de carácter complementario que sean conducentes a la comprobación de los elementos constitutivos de las infracciones, así como las tendientes a comprobar la participación del menor en los hechos" y, entre otras atribuciones más, realiza funciones constitucionales y legales que corresponden al Ministerio Público y al Poder Judicial.

Por otro lado el Consejo de Menores es competente para conocer de la conducta de las personas mayores de 11 años y menores de 18 años de edad, tipificada por las leyes penales,

por lo que en consecuencia su competencia se encuentra limitada a los supuestos de violación a la ley penal, esto es un menor solo podrá ser sometido a proceso y solo podrán aplicarsele "medidas de seguridad" (penas), cuando hubiere transgredido las leyes penales.

Luego entonces, si la ley establece que los menores son sujetos activos del derecho penal, tanto del fuero común como del fuero federal, resulta que si cometen delitos, correspondería al Ministerio Público la persecución de los mismos, la determinación del cuerpo del delito y de la presunta responsabilidad de los menores, y por lo tanto correspondería al juez, dependiente del Poder Judicial, seguir el procedimiento penal.

Al respecto consideramos que la nueva la ley de menores no debe continuar violando la Constitución, al quitarle esas facultades al Ministerio Público y a los jueces, para otorgárselas a otros servidores públicos que la Constitución no reconoce como autoridades para "perseguir, aprehender, procesar y juzgar a los niños o jóvenes mayores de 11 años.

Es el mismo Poder Ejecutivo el que persigue y atrapa al menor, el que consigue las pruebas para atribuirle responsabilidad penal, el que lo juzga y decide la pena que debe cumplir de acuerdo a la ley de menores y finalmente, es el

mismo órgano administrativo el que decide la última instancia, ya que la Sala Superior del Consejo de Menores no forma parte del Poder Judicial, sino del Poder Ejecutivo, por lo que no es independiente ni imparcial, sin embargo sus decisiones no son recurribles ante ninguna autoridad judicial, no obstante que está en juego el derecho de un niño o de un joven a ser privado de la libertad en la edad mas importante de su formación como persona, por tal motivo constituye una violación más a la Convención sobre los derechos del niño, que establece: " todo niño privado de su libertad, tendrá derecho a un pronto acceso o a la instancia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un Tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción..".

Por lo tanto el Consejo de Menores al ser un órgano administrativo no forma parte del Poder Judicial y por tal motivo no tiene constitucionalmente base para administrar justicia, ni tampoco para emitir jurisprudencia, como lo establece inconstitucionalmente la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia federal en sus artículos 13, 15 Fracción VI, 16 Fracción IX y 20 fracción VIII.

Con motivo de lo antes manifestado el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, confirma

el planteamiento anterior al establecer:

Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil y criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias solo afecten particulares, podrán conocer también de ellas a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

Por lo tanto, solo a los jueces deben conocer de Asuntos Criminales y solo a éstos compete conocer la apelación y, en su caso el amparo y de ninguna manera a las autoridades administrativas.

**6.- SITUACION DE LOS MENORES INFRACTORES EN RELACION AL REGIMEN JURIDICO.**

La situación de los menores ha sido debidamente tratada por prácticamente todos los países del mundo. Los resultados han sido diversos en cada uno de ellos. Efectivamente desde el 20 de noviembre de 1989, fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, "La Convención sobre los Derechos del Niño".

Esta convención trata de comprometer a los Estados partes en una acción integral hacia la niñez, en lo relativo al trato que deben recibir los menores en cuestiones penales.

En el orden interno "existen infinidad de artículos, tanto en la Constitución, como en las leyes y reglamentos que conforman el sistema jurídico mexicano, que se refiere a los menores". (24).

A pesar de lo anterior la situación de los menores parece protegida legalmente pero ello, solo en el papel, ya que desafortunadamente en la realidad en nuestro país, ninguno de los derechos del menor se cumple plenamente.

Lejos de eso, cada día son mas los niños mexicanos que sufren la violación de todos y cada uno de sus derechos fundamentales.

Lo anterior, podremos observarlo de manera mas objetiva en los puntos subsiguientes que en realidad esa será nuestra punto medular del presente trabajo de investigación.

---

(24) Barcenas, Andrea. Textos de Derechos Humanos sobre la niñez. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, Pág. 14.

La ley para el tratamiento de menores infractores, aprobada por el Congreso de la Unión el 13 de diciembre de 1991, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1991, tiene su punto de partida en el mismo artículo primero de nuestra Constitución, que ordena: " En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución".

Cuando se habla de todos, obviamente se entiende que no puede haber excepción por raza, nacionalidad, sexo, clase social, religión y desde luego edad.

Ahora bien el objetivo de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores lo encontramos previsto en el artículo 10. de la misma, que a la letra dice:

La presente ley tiene por objeto reglamentar la función del Estado en la protección de los derechos de los menores, así como en la adaptación social de aquellos cuya conducta se encuentra tipificada en las leyes penales federales y del Distrito Federal.

Por otra parte el artículo 20. del mismo ordenamiento establece:

En aplicación de ésta ley se deberá garantizar el irrestricto respeto a los derechos consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales...

En base a lo anterior el legislador reconoce expresamente la necesidad de proteger los derechos de los menores, especialmente en un ámbito tan delicado como lo es la delincuencia.

La nueva ley para el tratamiento de menores infractores en su artículo 60. establece en forma general la competencia del Consejo de Menores, dándole a éste la facultad de conocer las infracciones cometidas por los mayores de 11 años y menores de 18, o de los ya adultos que realizaron esas infracciones antes de los 18 años, además faculta al Consejo para ordenar las medidas de orientación, protección y tratamiento que corresponda a los menores infractores que hayan transgredido las leyes penales. Aún después de haber cumplido la mayoría de edad, para "modificar los factores negativos de su estructura biopsicosocial. (Artículo 110 y siguientes de la ley).

Estos fines ofenden la dignidad humana y a toda la legislación que protege los derechos de las personas, porque nadie puede determinar que es la normalidad, ni donde comienza la anormalidad, el respeto a la persona y a la libertad del otro implica que no puede actuarse sobre ella para cambiarla, bajo ningún pretexto, y menos aún cuando se hace contra su voluntad por capricho de una ley y de algunos funcionarios. Con esa norma se está legitimando un grado mayor de persecución de los menores infractores, si se compara con la ley anterior del

Consejo Tutelar para Menores, ya que en ella no había una norma que posibilitara perseguir al menor después de los 18 así como tampoco existía jurídicamente la forma para mantenerlo detenido en ejecución de las medidas de seguridad después de esa edad.

En la actualidad, el ánimo protector, no de los menores, sino del sistema de control social permite que, aún alcanzando la mayoría de edad, aquellos sigan siendo perseguibles, procesables y segregables del ámbito social, de acuerdo con los intereses de las autoridades e instituciones de represión.

De lo anterior queda claro, la función punitiva del Estado se quiere aplicar a toda costa contra los menores a partir de los 11 años de edad, ya sea que se encuentren en México urbano, rural o pertenezcan a minorías étnicas, culturales o religiosas, y aunque la pena pueda ser mayor para ciertos delitos a la que indica el Código Penal para adultos.

Con la nueva ley para la autoridad administrativa puede imponerle al menor la privación de la libertad hasta por 5 años, independientemente de la pena que establezca el Código Penal. Tal determinación es violatoria de las garantías constitucionales, y transgrede los derechos de los menores sobre quienes recae la medida, en virtud de que la ley para el tratamiento de Menores Infractores contempla un sistema irracional en la imposición de las medidas coactivas en el que

se desconocen absolutamente los principios de legalidad, proporcionalidad y culpabilidad.

El principio de legalidad consagrado en el artículo 14 Constitucional prohíbe la aplicación de penas no previstas por la ley.

En ese sentido la Ley de Menores, no obstante no determina la especie o duración de la medida aplicable a cada caso, quedando a la discreción del Consejero el elegir el tipo de medida y la duración de la misma, contraviniendo con ello el precepto constitucional.

Consideramos que las medidas deben estar establecidas en razón de la conducta realizada por el menor, para que la sanción esté en referencia a la dimensión del daño producido por la conducta.

La falta de proporcionalidad que se erige como un derecho penal, pone en peligro la seguridad de los menores a quienes puede imponerse una pena proporcionalmente más grave que la infracción por la que se les impone, como por ejemplo: un menor que roba por primera vez un objeto insignificante, puede ser privado de su libertad por más tiempo que un homicida o un violador extremo, que resulta además de grave incongruente.

No obstante que en la ley a estudio la intensidad y la duración de la medida no guarda relación alguna con la gravedad de la conducta sancionada.

En el mismo orden de ideas, el Consejo tiene como principales atribuciones:

a).- Instruir el procedimiento, resolver sobre la situación jurídica de los menores, ordenar y evaluar las medidas de orientación, protección y tratamiento que juzgue necesarias para su adaptación social y,

b).- Vigilar el cumplimiento de la legalidad en el procedimiento y el respeto a los derechos de los menores sujetos a la ley para el tratamiento de Menores Infractores.

Por otra parte, para el ejercicio de sus funciones el Consejo estará integrado por:

- I.- El Presidente del Consejo.
- II.- Por una Sala Superior.
- III.- Un Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior.
- IV.- Los Consejeros Unitarios que determinen el presupuesto.
- V.- Un Comité Técnico Interdisciplinario.

- VI.- Los Secretarios de Acuerdos de los Consejeros Unitarios.
- VII.- Los Actuarios.
- VIII.- Hasta 3 consejeros supernumerarios.
- IX.- La Unidad de Defensa del Menor.
- X.- Las Unidades Técnicas y Administrativas que se determinen y por,
- XI.- El personal administrativo presupuestado.

El Presidente del Consejo deberá ser Licenciado en Derecho y será nombrado por el Presidente de la República, a propuesta por el Secretario de Gobernación, por un periodo de seis años, pudiendo cubrir periodos subsecuentes.

Sus atribuciones serán: El representar al Consejo y precidir la Sala Superior, ordenar y vigilar la adecuada marcha del Consejo, expedir los manuales de organización interna de las unidades administrativas del consejo y designar a los consejeros que habrán de realizar las funciones de visitadores.

La Sala Superior, se encuentra integrada por 3 Consejeros licenciados en Derecho, uno de los cuales será el Presidente del Consejo, el cual la precidira, sesionará de manera ordinaria dos veces por semana y el número de veces que sea necesario en forma extraordinaria, para llevar a cabo una sesión se requiere la concurrencia de las dos terceras partes

de sus integrantes y los dictámenes y resoluciones se emitirán por unanimidad o mayoría de votos, en caso de empate, el Presidente de la Sala tendrá voto de calidad.

Son Atribuciones de la Sala las siguientes: Fijar y aplicar las teís y los precedentes del Consejo, conocer y resolver los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones inicial y definitiva dictada por los Consejos Unitarios, conocer y resolver las excitativas para que los Consejeros Unitarios emitan las resoluciones que correspondan, calificar los impedimentos, excusas y recusaciones respecto de los Consejeros de la propia Sala Superior y de los Consejeros Unitarios y, en su caso, designar al Consejero sustituto, y todas las demás relativas a los asuntos de su competencia.

Los Consejeros integrantes de la Sala Superior deberán fungir como ponentes y presentar por escrito el proyecto de resolución de los asuntos que les correspondan, dictar los acuerdos y resoluciones pertinentes dentro del procedimiento en los asuntos que sean de su competencia, aplicar las tesis y precedentes emitidos por la Sala Superior y fungir como visitadores cuando así se les requiera.

Los Consejos Unitarios serán licenciados en derecho y tendrán las siguientes Atribuciones: Resolver en tiempo la situación jurídica del menor mediante una resolución inicial,

instruir el procedimiento y emitir la resolución definitiva, señalando las medidas que deban aplicarse de conformidad con el dictamen del Comité Técnico, conceder a los menores la libertad provisional bajo caución, cuando ésta proceda, ordenar la práctica de los estudios biopsicosociales del diagnóstico y conciliar a las partes sobre el pago de la reparación del daño.

Igualmente deberán recibir y turnar a la Sala Superior los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones por ellas emitidas, así como los asuntos relacionados con impedimentos, excusas y recusaciones.

Estos consejeros estarán de turno en forma sucesiva y cada turno comprenderá las 24 horas del día, incluyendo los días inhábiles, de tal forma que siempre exista un consejero en turno.

El Comité técnico interdisciplinario, estará integrado por un médico, un pedagogo, un licenciado en Trabajo Social, un psicólogo, un criminólogo (preferentemente licenciado en derecho), y tendrá la función de emitir el dictamen técnico respecto de las medidas conducentes para la adaptación del menor, vigilará el desarrollo y el resultado de las medidas de orientación, protección y tratamiento.

Cesionara de manera ordinaria dos veces por semana y el número de veces que sea necesario en forma extraordinaria, emitirá sus resoluciones por unanimidad o por mayoría de votos. El Comité técnico se constituye como órgano auxiliar del juzgador, con el fin de proporcionarle los datos técnicos necesarios para que pueda adoptar las medidas mas convenientes en cada caso, el Comité cumplirá exclusivamente funciones de asesoría.

La Unidad de Defensa de Menores, tiene por objeto la defensa de los derechos e intereses legítimos de los menores ante el Consejo o cualquier otra autoridad administrativa o judicial, tanto en las etapas procesales como durante la aplicación de las medidas de orientación, protección y tratamiento interno o externo.

Este organismo estará a cargo de un titular, designado por el Presidente del Consejo, y contará con el número de defensores que el presupuesto permita.

Sus funciones estarán señaladas en el manual respectivo, las cuales se fijarán conforme a los siguientes lineamientos consignados en el artículo 32 de la ley:

I.- La Defensa General tiene por objetivo defender y asistir a los menores en casos de violación de sus derechos en el ámbito de la prevención general.

II.- La defensa procesal tiene por objeto la asistencia y defensa de los menores en cada una de las etapas procesales y,

III.- La defensa de los derechos de los menores en las fases de tratamiento y de seguimiento, tiene por objeto la asistencia y defensa jurídica de los menores durante las etapas de aplicación de las medidas de orientación, de protección, de tratamiento interno y externo, y en la fase de seguimiento.

El derecho a la defensa, finalmente se ve respetado.

Dentro de la marca de éste contexto, el título segundo, capítulo único de la ley, está destinado a la reglamentación de la Unidad de Prevención y Tratamiento de Menores. Esto es, una unidad administrativa de la Secretaría de Gobernación, cuya tarea será llevar a cabo las funciones de prevención general y especial, así como las conducentes a alcanzar la adaptación social de los menores infractores.

Dichas funciones se ubican dentro de un marco general que contemplan actividades de prevención, procuración, diagnóstico, tratamiento, seguimiento, servicios auxiliares y de carácter administrativo.

A).- Las actividades de prevención tienen por objeto realizar actividades normativas y operativas de prevención en materia de menores infractores, tanto en el ámbito de la prevención general como en el de la prevención especial. De

acuerdo con el artículo 34 de la propia ley se entiende por:

**Prevención General.-** El conjunto de actividades dirigidas a evitar la realización de conductas constitutivas de infracciones en las leyes penales.

**Prevención Especial.-** El Tratamiento individualizado que se proporciona a los menores que han infringido dichas disposiciones para impedir su reiteración.

B).- Las funciones propias de procuración tienen por objeto proteger los derechos y los intereses legítimos de las personas afectadas por las infracciones que se atribuyan a los menores, así como los intereses de la sociedad en general. Función que se ejerce a través de los comisionados a quienes se confieren todas aquellas tareas propias del Ministerio Público.

C).- Las labores del diagnóstico, tratamiento, seguimiento y servicios auxiliares tienen por objeto practicar el estudio biopsicosocial del menor y auxiliar a la Sala Superior y a los Consejeros en el desempeño de sus funciones.

D).- Los deberes de carácter administrativo, consisten en la aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el desempeño de las funciones propias de la unidad.

Por otro lado el procedimiento consagrado en la nueva ley para el Tratamiento de los Menores Infractores, reviste características muy similares a las de un procedimiento estrictamente penal, circunstancia velada por el ajejo perjuicio de no utilizar terminología penal.

La intención del legislador de garantizar al menor ciertos derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados internacionales es evidente. No obstante el pretexto de no reconocer a los menores como "delincuentes" reos de un juicio del orden criminal especial, sino como "infractores", sujetos a un proceso tutelar conlleva a que las "Garantías constitucionales" que se les conceden no son todas y son limitadas.

Muchas se otorgan no conforme a su designación constitucional, sino conforme a sus efectos, lo cual se traduce en ciertos derechos para los menores pero no siempre en términos estrictamente constitucionales.

El artículo 36 Fracción V de la Ley para el tratamiento estipula que una vez que un niño o un joven quede a disposición del Consejo y dentro de las 24 horas siguientes, se le hará saber en forma clara y sencilla, en presencia de su defensor, el nombre de la persona o personas que hayan declarado en su contra, la naturaleza y causa de la infracción que se le

atribuya, así como su derecho a no declarar, rindiendo en éste acto, en su caso, su "declaración inicial". Esto es, el Comisionado tiene ese lapso de tiempo para informarle solamente sobre quien lo acusa y de que se le acusa, y si el menor no se niega para tomarle su declaración inicial.

Sin embargo, la ley no dice nada sobre el mismo lapso de 24 horas que tiene el Ministerio Público o cualquier otra autoridad, para turnar al detenido ante el juez que le corresponda. De manera que es imposible que el menor haya estado detenido 24 horas por el Ministerio Público y luego que permanezca otras 24 horas bajo la autoridad del comisionado, que no es juez, para pasar otras 48 horas que podrían ampliarse a otras 48 horas, en manos de un Consejo Unitario que tampoco es juez, esto de un total de 144 horas para emitir la decisión de liberar al menor o dejarlo privado de su libertad.

Lo anterior es violatorio de las garantías Constitucionales porque la Ley para el Tratamiento de Menores les está atribuyendo indebidamente a funcionarios administrativos, la facultad de privar de la libertad a un niño o a un joven durante seis días para determinar si lo deja o no en libertad, cuando la Constitución Política solo otorga al Ministerio Público y al Juez juntos 96 horas para lo mismo.

El artículo 19 Constitucional establece que "ninguna detención podrá exceder del término de 3 días, sin que se justifique con un auto de formal prisión", y éste solo puede ser emitido por un juez. Igualmente el artículo 21 de la misma Carta Magna, luego de aclarar que la "imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial", estipula que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía y en el problema que nos ocupa, la ley de menores les otorga a una autoridad administrativa toda la jurisdicción penal de los menores en contra de la Constitución Política.

Mientras no se compruebe plenamente la participación del menor en la Comisión de la infracción que se le atribuya gozará de la presunción de ser ajeno a los hechos constitutivos de la misma, se le concede la presunción de inocencia.

El menor tendrá derecho a la libertad provisional de acuerdo al artículo 46 de la Ley para el Tratamiento de Menores:

En caso de conductas no intencionales o culposas, o cuando estas correspondan a ilícitos que en las leyes penales no merecen pena privativa de libertad o que permitan sanción alternativa, el Ministerio Público o el Comisionado entregarán de inmediato al menor a sus representantes legales o

encargados, fijando en el mismo acto garantía correspondiente para el pago de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados.

El menor tendrá derecho a designar a sus expensas, por sí o por sus representantes legales o encargados, a un abogado de su confianza, para que lo asista jurídicamente durante el procedimiento, así como en la aplicación de las medidas que correspondan. En caso de no designarlo como ya ha quedado de manifiesto en el capítulo correspondiente, se le asignará uno de oficio para que lo asista gratuitamente desde quede a disposición del Comisionado y en todas las etapas del procedimiento.

Por otra parte, en lo relativo a las pruebas es importante recalcar que son admisibles todos los medios de prueba, asimismo resulta de especial trascendencia que la aceptación por parte del menor de los hechos que se le atribuyen (confesión), por sí sola, así como cuando se reciba sin la presencia del defensor del menor, no producirá efecto legal alguno, lo cual se traduce en ciertos derechos para los menores y un avance mas significativo de la ley en cuanto al procedimiento, en virtud de que la ley del Consejo Tutelar no contemplaba este privilegio.

La ley para el Tratamiento de Menores Infractores preve la revisión de las resoluciones que prevee la revisión de las resoluciones que emitan los Consejeros Unitarios mediante el recurso de apelación, recurso del que conoce la Sala Superior del Consejo y que permite que las resoluciones sean revisadas por un órgano diferente al que las emite.

Queda claro que la nueva Ley está creando un "Tribunal Especial", que es contrario al artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En sus artículos 13 y 94, la Constitución establece una jurisdicción ordinaria de administración de justicia, en la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el Tribunal máximo y cabeza de un Poder Judicial encargado del conocimiento del ordenamiento jurídico integral, que abarca las diversas ramas del derecho civil, penal, contencioso, administrativo, exceptuándose únicamente el fuero militar.

Ahora bien el Consejo de Menores no es un Tribunal Contencioso Administrativo, sino una institución no judicial de administración de justicia, en que se priva de la libertad a las personas y sus fallos solo pueden ser recurridos ante la Sala Superior del mismo Consejo, en los términos de la Nueva Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, por lo tanto consideramos que la ley en referencia abarca una jurisdicción y

una competencia que rebasa a nuestra Carta Magna y en especial el mandato de su artículo 18, Cuarto Párrafo que expresa: "... La Federación y los Gobiernos de los Estados, establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores".. Esta disposición está ordenando que haya centros para el tratamiento de menores en ejecución de una medida de seguridad impuesta por un juez y de ninguna manera está creando un Tribunal Especial de carácter administrativo que persiga, procese, juzgue y decida sobre la libertad de los menores infractores.

De lo anterior se desprende la inconstitucionalidad y la violación a la convención sobre Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales que realiza el Poder Ejecutivo en México, mediante la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores.

En lo referente a las medidas aplicables a los menores que han cometido una infracción a la Ley Penal, su aplicación estará a cargo de la Unidad Administrativa encargada de la prevención y tratamiento de los menores.

El tratamiento de acuerdo con el artículo 111 de la propia Ley de Menores Infractores deberá ser integral, secuencia, interdisciplinaria y dirigido al menor con el apoyo de su familia, podrá aplicarse en el medio sociofamiliar del menor o

en hogares sustitutos, cuando se trate de tratamiento externo, o bien en los centros de tratamiento cuando se determine la aplicación de tratamiento interno.

En ningún caso el tratamiento externo podrá exceder de un año y el tratamiento interno de cinco años.

El problema principal en lo referente a las medidas es su naturaleza evidentemente tutelar. La consecuencia inmediata radica en que al no tratarse de penas preestablecidas, las medidas aplicables tienen un carácter indeterminado. Aún cuando se ponen límites para el tratamiento interno y externo la duración posible dentro de éstos rangos depende del dictamen técnico, que sobre las condiciones biopsicosociales del menor se elabore, con lo cual queda prácticamente en las manos del órgano ejecutor la posibilidad de la determinación de la medida.

Esta situación deja abierta la posibilidad de valoraciones altamente subjetivas que pueden influir positivamente (dejar salir antes a pesar de la gravedad de la conducta) o negativa (retrasar la salida cuando ya no es necesaria la privación de la libertad), frente al menor.

Por otro lado la ley establece que una vez cumplida la mayoría de edad, si se considera que el joven no ha logrado su

adaptación social, el tratamiento no se suspende, esto implica someter a una persona legalmente considerada como adulta a un régimen de menores, lo cual no puede ser jurídicamente justificado.

Consideramos que el límite se debe plantear en aquellos menores que al momento de cometer una infracción tengan una edad muy aproximada a la establecida para ser considerado adulto. De ahí que habría que fijar una regla específica que estableciera los criterios a seguir, tales criterios podrían ser los siguientes:

a).- Sobreseimiento en los casos de menores que hubiesen sido sometidos al tratamiento hasta un año antes de cumplir la mayoría de edad, de modo que queden libres al llegar a ese término.

b).- Medida de seguridad limitada para aquellos casos de menores a quienes se les compruebe la autoría y que les falte menos de un año para cumplir la mayoría de edad.

La idea, en todo caso es la de avanzar en la construcción de un consenso en torno a la necesidad de tener ordenamiento jurídico garantistas, lo que significa, sin duda, anteponer el Estado de Derecho sobre cualquier otra necesidad. En el caso de los menores, cobra una especial relevancia, puesto que de

ninguna manera es concebible que estando un hipótesis semejantes, como es el caso de la comisión de un adulto, gocen de menos derechos que los que le son reconocidos a los adultos.

Las medidas contempladas en la ley para el tratamiento de Menores Infractores, se han dividido en tres grandes grupos que son: De Orientación, de Protección y de Tratamiento.

Por lo que a continuación paso a explicar en que consiste cada una de ellas:

A).- Con éste propósito se señalan como Medidas de Orientación la amonestación, el apercibimiento, la terapia ocupacional, la formación ética, educativa y cultural, la recreación y el deporte. (Artículos 98 al 102 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores).

B).- Medidas de Protección se consideran: El arraigo familiar, el traslado al lugar donde se encuentre el domicilio familiar, la inducción para asistir a instituciones especializadas, la prohibición de asistir a determinados lugares y de conducir vehículos, la aplicación de los instrumentos, objetos y productos de la infracción en los términos que determine la legislación penal para los casos de delitos.

C).- Las Medidas de Tratamiento externo e interno tienen por objeto entre otras cosas lograr la autoestima del menor, modificar los factores negativos de su estructura bipsicosocial, promover y propiciar la estructura de valores, así como la formación de hábitos que contribuyen al adecuado desarrollo de su personalidad, reforzar el reconocimiento y respecto a las normas morales, sociales y legales, fomentar los sentimientos de solidaridad familiar, social, nacional y humana.

La nueva ley para el tratamiento de menores infractores es, reiteramos, una sensible aunque no acabada respuesta a los múltiples reclamos de los especialistas y del público en general para la elaboración de un nuevo ordenamiento que contemple el irrestricto respecto a los derechos humanos del menor en materia procesal, así como una estructura que permita su ejercicio cabal.

Una sincera preocupación por rescatar las garantías constitucionales de los menores, así como aquellos derechos previstos en tratados y convenios internacionales se ha visto plasmada en diversos artículos del nuevo ordenamiento, no obstante, aún cuando esta nueva ley constituye un gran adelanto en materia de administración de justicia de menores, presenta serias limitaciones.

Así pues, si bien es cierto que los Derechos Humanos deben ser originalmente reconocidos por la ley, también es cierto que deben ser tutelados, es decir, protegidos por ella. De este modo, cuando los mecanismos jurídicos de protección son imperfectos o confusos, los Derechos Humanos son entonces mas vulnerables. No se trata de multiplicar las leyes, con el afán de cubrir toda la actividad humana.

El ideal de protección judicial debe estar representado por pocas leyes, pero muy claras y relativamente fáciles de aplicar. Nunca ha sido mas justo un Estado por la cantidad de leyes, decretos o reglamentos que sean capaz de emitir, sino aquel que sea capaz de cumplir las leyes esenciales para la buena convivencia humana.

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

**PRIMERA.-** Toda sociedad, através de los tiempos ha reconocido en los menores características especiales que los diferencian de los adultos, y de una u otra manera les ha reservado un trato distinto.

En la administración de justicia se refiere este trato "diferencial" tiene sus primeros esbozos en las legislaciones mas antiguas y continúa hasta nuestros días. Amplio, sin embargo, el camino que ha recorrido el derecho en cuanto a la concepción del "menor", la clasificación de sus actos y su tratamientos.

**SEGUNDA.-** El Ombudsman surge con la Constitución Sueca de 1809 (Justite Ombudsman), palabra de origen sueca que significa representante o protector de los derechos de los ciudadanos.

**TERCERA.-** Esta Institución es un organismo dirigido por uno o varios funcionarios designado por un órgano parlamentario por el Ejecutivo o por ambos, que con el auxilio de personal técnico posee la función esencial de recibir e investigar quejas por la afectación de los derechos fundamentales de los gobernados, realizadas esencialmente por las autoridades administrativas, no solo por infracciones legales, sino también por injusticias irracionalidades o retraso manifiesto, con motivo de esta investigación puede proponer sin efectos obligatorios, las soluciones que estime mas adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones.

Esta labor se comunica periodicamente los mas altos órganos del gobierno o del parlamento, con la atribución de sugerir las medidas legales y reglamentarias que se consideren necesarias para perfeccionar la protección de los derechos humanos.

**CUARTA.-** La independencia funcional del Ombudsman respecto de los poderes estatales en la característica que le da a la institución la mas amplia posibilidad de acción. La característica principal de las resoluciones emitidas por ésta institución, consiste en que no son obligatorias para la autoridad a la que van dirigidas, el hecho de que sus recomendaciones sean acatadas por las autoridades a quienes van dirigidas, sin tener aquella potestad coercitiva, tiene su razón en la autoridad que ostenta el titular del cargo de Ombudsman capacidad que tiene un sustento mas moral que legal.

La autonomía es un requisito para su buen funcionamiento, la única verdad que existe para el Ombudsman es aquella que se deriva del expediente y de las pruebas que el mismo contiene, debe ser apolítico y apartidista.

**QUINTA.-** La Comisión Nacional de Derechos Humanos como punto principal de la presente investigación, se considera como un auténtico Ombudsman, debido a que reúne muchas de las características esenciales de ésta figura, fue creada por el decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de junio de 1990, como un órgano

desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación responsable de vigilar el acatamiento de las normas que consagran los derechos humanos, cuando éstas sean transgredidas por las actuaciones de las autoridades administrativas y servidores públicos Federales, Estatales y Municipales.

En relación con ésta nueva figura debe destacarse lo siguiente:

a).- El titular del Poder Ejecutivo Federal recogió una sentida demanda popular para mejorar la defensa y protección de los derechos humanos.

b).- Se creo la Comisión Nacional de Derechos Humanos como una especie de Ombudsman, pero además se le dotó de función que generalmente no tienen estos organismos, como la difusión, la divulgación, la capacitación y el fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos.

**SEXTA.-** Esta institución fue elevada a rango Constitucional, quedando plasmada en el apartado B, del Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto de su creación se han emitido diversas opiniones que han causado gran polémica entre los juristas mexicanos, toda vez que muchos opinan obsoleta su creación, argumentando que fue creada para aumentar la burocracia, debido a que la Secretaría de

Gobernación contaba con una Dirección General con facultades para conocer este tipo de problemáticas, pero muchos otros consideran que era necesaria su creación, en el caso a estudio estamos de acuerdo en que se haya creado, porque obedece a las necesidades cada vez mas urgentes de nuestra sociedad, además de que es una Institución de fácil acceso y eficacia debido a que su intervención es muy importante para que las autoridades actuen dentro del marco de legalidad.

Cabe destacar que el contenido de la recomendación se hará del conocimiento de la autoridad que, en opinión de la Comisión, hubiere cometido las violaciones a los derechos humanos, sin perjuicio de presentar una denuncia penal en los casos en que, de conformidad con su apreciación así lo ameriten.

La fuerza de las recomendaciones o sugerencias de la Comisión, como en la figura clásica del Ombudsman es de carácter moral, puesto que sus determinaciones no son vinculatorias para las autoridades transgresoras, la publicidad de los informes que emita la comisión reforzara el cumplimiento de sus recomendaciones.

**SEPTIMA.-** La Comisión Nacional de Derechos Humanos es incompetente para conocer e intervenir tratandose de asuntos jurisdiccionales de fondo, en la calificación de actuaciones electorales, conflictos laborales en los que exista una controversia individual o colectivo entre trabajadores, así como

en sentencias definitivas, con lo cual estamos de acuerdo, ya que de ser así se invadiría la esfera judicial.

**OCTAVA.-** Así mismo, los Derechos Humanos son inherentes a la naturaleza humana sin los cuales no se puede vivir como ser humano y que el Estado está obligado a respetar, proteger, defender y que se encuentran en nuestra Ley Suprema como garantías individuales.

**NOVENA.-** La ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores en el Distrito Federal, ubica a los menores "fuera" del derecho penal y sujetos a un proceso tutelar, creando una jurisdicción administrativa "protectora" del menor que les privo de las mínimas garantías constitucionales y derechos.

Las mayores limitaciones de ésta ley eran las siguientes:

a).- Estableció medidas cuya imposición no requerían de la realización previa de una conducta prohibida jurídicamente.

b).- Las medidas son indeterminadas tanto porque no estaban previstas en texto legislativo alguno y además no tenían una duración determinada.

c).- La imposición de medidas no exige un procedimiento que cumpla con las formalidades esenciales de un juicio penal.

**DECIMA.-** La ley para el tratamiento de los menores infractores representa sin lugar a dudas el inicio de una nueva época que tiene a reconocer y respetar las garantías y derechos de los menores por encima de los fines de prevención especial.

Los avances mas significativos de ésta ley son los siguientes:

1.- Limita la competencia material del Consejo de Menores a las conductas tipificadas en las leyes penales. Elimina las "penas sin delito".

2.- Otorga la facultad decisoria en dos instancias a "jueces" ejercientes de una jurisdicción especial, quienes estaran asistidos por un Comité Técnico Interdisciplinario.

3.- Prevee un procedimiento en el que se respetan las garantías y derechos de los menores.

4.- Reconoce el derecho a la defensa, crea la figura del defensor y la de los comisionados.

**DECIMA PRIMERA.-** La nueva ley para el tratamiento de Menores Infractores, si bien incorpora numerosas garantías, que anteriormente no les estaban reconocidas a los menores, e importa grandes avances respecto a la ley que le precedió, no representa sino una restructuración parcial de la política criminal de los menores en México.

**DECIMA SEGUNDA.**- Para lograr una efectiva reestructuración de la política de menores, consideramos que es necesario el reconocer a los menores como sujetos del derecho penal ordinario con especialidades y atenuaciones.

La magnitud de las consecuencias jurídicas contempladas en las normas penales es justamente el factor que obliga, en un Estado de Derecho, a que su posible imposición esté radiada de las mas amplias garantías para el procesado.

El argumento según el cual los menores no son sujetos de derecho penal, porque las medidas que le son aplicables tienen el propósito de readaptarlos, lo cual es inadmisibles, ya que la misma finalidad resocializadora tiene el régimen de adultos, de acuerdo con el artículo 18 de la Constitución.

Ubicar a los "menores infractores" bajo la Jurisdicción del Poder Judicial, el artículo 21 Constitucional señala que "la imposición de las penas es propia y exclusiva del poder judicial". En tanto que las medidas que se aplican a los menores son en realidad penas que constituyen, sin duda, privación coactiva de bienes y derechos, entre los cuales se encuentra una de los de mayor jerarquía que es la libertad, este artículo consagra una garantía para el menor.

En el marco de respeto irrestricto a las garantías constitucionales, así como a los postulados de la convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 40b, que establece "...

a quien se acuse de haber infringido las leyes penales".. que la causa será dirimido sin demora por una autoridad u Órgano judicial competente, resulta ineludible ubicar a los menores "infractores" bajo la jurisdicción del poder judicial.

Introducir limitaciones al sistema de medidas que prevee la ley de tal manera que se respete el principio de legalidad, y que la gravedad de las penas sea consecuente con el principio de proporcionalidad, sin olvidar que la política criminal mas avanzada aconseja sanciones con privación de la libertad, solo cuando ello resulte ineludible para la convivencia civilizada.

En este sentido se puede disponer la aplicación de medidas alternativas no privativas de libertad y la improcedencia del internamiento para aquellas conductas que no se encuentren clasificadas como delitos graves en las leyes penales, la medida de internamiento queda reservada en exclusiva a un reducido fragmento de conductas, cuando se trate de delitos graves señalados por el Código Penal.

**DECIMA TERCERA.-** Consignar la "Querrela" como requisito de procedibilidad en la integración de las investigaciones por infracciones cometidas por los menores. Contemplar la suspensión del procedimiento en los casos de que la querrela no se hubiere presentado, el sobreseimiento para los casos en que el querellante hubiere otorgado el perdón al procesado, y en caso de existir resolución definitiva conforme al espíritu de la querrela, cancelar la ejecución de la pena.

Ordenar la absolución del menor en los casos en que no obstante haber incurrido éste en una conducta de las tipificadas en las leyes penales, se pueda considerar que actuó amparado bajo un supuesto de inculpabilidad o licitud. Prever para ello en la ley las causas excluyentes de responsabilidad.

Por lo anterior se considera que la ley para el tratamiento de menores infractores es, a pesar de sus limitaciones una conquista mayor en la lucha en favor de los derechos humanos de los menores.

## BIBLIOGRAFIA

AGUILAR Cuevas Magdalena, Manual de Capacitación Derechos Humanos, Colección Manuales, México, D. F., 1991.

AGUILAR Alvarez y Cuevas, Magdalena, El Defensor del Ciudadano (Ombudsman), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U. N. A. M., C. N. D. H., México, 1991.

BARCENAS Andrea, Textos de Derechos Humanos sobre la niñez, Comisión de Derechos Humanos, México, 1992.

CARRILLO Flores Antonio, La Constitución, La Suprema Corte y los Derechos Humanos, Editorial Porrúa, S. A., México, 1992.

CASTRO y Castro Juventino V., El Ministerio Público en México, Editorial Porrúa, S. A., México, 1990, 7a. edición.

COMISION Nacional de Derechos Humanos, Análisis y seguimientos de acciones en favor de la Niñez, después de la cumbre de la infancia, México, 1992.

COMISION Nacional de Derechos Humanos, Los Manosras ante el sistema de Justicia, México, 1993.

COMISION Nacional de Derechos Humanos, Convención sobre los Derechos del niño, 2a. Edición, Editorial Hemes Impresores, México, 1992.

DIAZ del Castillo, Bernal, Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España, T. I. Editorial Porrúa, S. A., México, 1960.

FIX-ZAMUDIO Hector, Protección Jurídica de los Derechos Humanos, Estudios comparativos, Editorial Amanuense, México, 1990.

GARCIA Ramirez Sergio, Los Derechos Humanos y el Derecho Penal, Editorial Porrúa, S. A., México, 1991.

HERRERA Ortíz Margarita, Manual de Derechos Humanos, Editorial Pac, S. A. de C. V., México, 1991.

MARIN Hernández Genia Psic., Historia de las Instituciones de Tratamiento para Menores Infractores del D. F., México, 1991.

NAVARRETE M. Tarcisio, et. al., Los Derechos Humanos al Alcance de Todos, Editorial Diana, México, 1991

RODRIGUEZ y Rodríguez Jesús, Estudio sobre Derechos Humanos, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1990.

RONWALT Donald C., El Ombudsman, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

SANCHEZ Obregón Laura, Menores Infractores y Derechos Penal, la Edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

SOLIS Quiroga Héctor Dr., Justicia de Menores, Editorial Porrúa, S. A., México, 1986.

TOVAVEN García Roberto Dr., Elementos de Criminología Infante Juvenil, Editorial Edicol, México, 1971.

VENEGAS Alvarez Sonia, Origen y Devenir del Ombudsman, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U. N. A. M., México, 1988.

## **L E G I S L A C I O N**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,  
Editorial Porrúa, S. A.,  
Ultima Edición,  
México  
1993.**

**Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores  
Infractores del Distrito Federal,  
Editorial Porrúa, S. A.,  
11a. Edición,  
México,  
1994**

**Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos,  
2a. Edición,  
Editorial Porrúa, S. A.,  
México,  
1994.**

**Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos  
Humanos,  
2a. Edición,  
Editorial Porrúa, S. A.,  
México,  
1994.**

**Código Penal Comentado para el Distrito Federal,  
Editorial Porrúa, S. A.,  
11a. Edición,  
México,  
1994**