

1

00483
5



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA COMO CONTROL EN
MEXICO: EL CONSEJO DE MENORES 1991 - 1998

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTOR EN ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :

LADISLAO ADRIAN REYES BARRAGAN



DIRECTOR DE TESIS: DR. HUGO CASANOVA CARDIEL

MEXICO, D. F.

2003



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.

**TESIS
CON
FALLA DE
ORIGEN**

2

AGRADECIMIENTOS

A LAS SIGUIENTES INSTITUCIONES POR BRINDARME SU APOYO PARA REALIZAR Y CONCLUIR MI TESIS.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



CONACYT

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA



FUNDACIÓN TELMEX
EN MEMORIA DE SOUMAYA DOMIT †

AL: Dirección de la UNAM
UNAM - a través de la Dirección de la UNAM
CONTENIDO de la tesis

NOMBRE: ADRIANO ADRILAN
REYES BARRAGAN

FECHA: 18 de agosto de 2003

FIRMA: [Firma]

3.

IN MEMORIAM

Pedro Zorrilla Martínez †
Soumaya Domit †

A LOS PROFESORES Y DOCTORES:

Augusto Sánchez Sandoval

Eduardo Castellanos Hernández

Francisco Patiño Ortíz

Gloría Ramírez Hernández

José Antonio Caballero Juárez

José Juan Sánchez González

José Luis Musi Nahmias

Judit Bokser Misses

Leobardo Ruiz Alanís

Omar Guerrero Orozco

Raúl Olmedo Carranza

Ricardo Chávez Lara

Roberto Moreno Espinosa

AL

DR. HUGO CASANOVA CARDIEL
Investigador Titular-UNAM
del Centro de Estudios sobre la Universidad
Profesor de posgrado en Administración Pública.
Profesor visitante-Universidad de Barcelona
Director de la tesis en testimonio de admiración y gratitud,
por las precisiones, tiempo y comprensión para la realización
de la tesis, que tanto le debe.

AL
DR. EDGAR ORTÍZ CALISTO
Profesor e Investigador- Titular
Universidad Nacional Autónoma de México
Por su confianza como Maestro y amigo, cuyos consejos
en su Seminario de Investigación en mucho ayudaron a la
culminación de estas páginas.

Índice

La Administración de Justicia del Menor como control en México: *El Consejo de Menores 1991 – 1998*

1. Introducción.	6
------------------	---

PRIMERA PARTE

La Administración de Justicia del Menor: Conceptos y antecedentes históricos

Capítulo I

1. El Estado en México y el diseño organizativo de la Administración de Justicia.	
1.1. Transformaciones globales, Administración Pública y Administración de la Justicia	15
1.2. El escenario del Consejo de Menores dentro la Administración Pública.	21
1.3. El Estado de Derecho y la Administración Pública.	22
1.4. La Administración cuasipública de Justicia.	28
1.5. El paradigma de la Policía y la Administración de Justicia.	33
1.6. Un nuevo paradigma: la Administración Pública.	38
1.7. La Administración Pública y la Administración de Justicia del Menor.	43

Capítulo II

2. La genealogía del Consejo de Menores: de lo educativo a lo punitivo	
2.1. Los primeros tribunales Administrativos formales de menores en los Estados Unidos de América.	47
2.2. La Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores y la Administración de Justicia de Menores.	50
2.3. La Secretaría de Justicia y las correccionales.	57
2.4. La Administración de Justicia de Menores: una realidad.	63

Capítulo III

3. La Administración de Justicia de Menores en el Distrito Federal	
3.1. La instauración de la Administración de Justicia de Menores en el Distrito Federal.	72
3.2. El Tribunal Administrativo de Menores de 1929: una jurisdicción penal acotada.	83
3.3. La Correccional de Mujeres.	87
3.4. Un Proyecto para un Tribunal de Menores.	91
3.5. La Organización de la Administración de Justicia para menores de 1931.	94
3.6. Los Tribunales Federales de Menores.	97
3.7. Un intento por recuperar el Tribunal de Menores al ámbito del Poder Judicial local.	100
3.8. Nuevas complejidades administrativas en el Tribunal de Menores en 1934.	102
3.9. La Organización de la Casa Orientación de Varones y Mujeres: apéndice del Tribunal de Menores.	108
3.10. Organización y procedimientos de los Tribunales de Menores en 1941.	119
3.11. El Consejo Tutelar de Menores en el Distrito Federal.	135

SEGUNDA PARTE

La Administración de Justicia del Menor en la dimensión contemporánea.

Capítulo IV

4. La Administración de Justicia de Menores: el Consejo de Menores	
4.1. El Poder Ejecutivo con relación al ejercicio de la función jurisdiccional administrativa de menores.	156
4.2. <i>La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i> : la Administración Pública y su importancia normativa con la Administración de Justicia de Menores.	160
4.3. La Vinculación Jurídica entre el Poder Ejecutivo con la Administración de Justicia de Menores.	162

4.4. La Administración de Justicia de Menores: Consejo de Menores versus Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores.	165
4.5. La ubicación orgánica del Consejo de Menores.	170
4.6. La organización administrativa del Consejo de Menores: bajo sedimentos de arena.	175
4.7. Los órganos de gobierno del Consejo de Menores.	180
4.8. Los Consejeros Unitarios.	183
4.9. La Unidad de Defensa de Menores y sus objetivos.	191
4.10. La Sala Superior del Consejo de Menores.	194
4.11. El Comité Técnico Interdisciplinario.	198
4.12. Los Secretarios de Acuerdos de los Consejeros Unitarios y los Actuarios.	201

Capítulo V

5. Prevención y Tratamiento en la Administración de Justicia de Menores	
5.1. La Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores.	203
5.2. Los Comisionados de Menores.	206
5.3. Los Comisionados Federales.	208
5.4. El Centro de Diagnóstico dentro del proceso: la prisión preventiva.	212
5.5. Entre lo deontológico y ontológico dentro de los Centros de Tratamiento para Varones.	217
5.6. El Consejo Técnico del Centro de Tratamiento para Menores.	224
5.7. La Subdirección Técnica: el poder inmovilizado.	226
5.8. El sistema de vigilancia del Centro de Tratamiento de Varones.	236
5.9. Las medidas disciplinarias en el Centro de Tratamiento para Menores: la violencia del más fuerte.	240
5.10. El Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón": Una prisión de menores.	243
5.11. Las sanciones aplicadas a los menores infractores en el Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón"	252
5.12. Reincidencia en los Centros de Tratamiento para Menores.	258

TERCERA PARTE

La Administración de Justicia del Menor: Problemática y perspectivas.

Capítulo VI.

6. El personal que labora Administración de Justicia de Menores y las causas por las que ingresan los menores.	
6.1. La deontología del personal.	261
6.2. El personal que integra el Consejo de Menores.	262
6.3. El personal de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores.	268
6.4. El financiamiento de la Administración de Justicia de Menores.	274
6.5. Los menores infractores en la Administración de Justicia: ingresos en la década de los noventa.	286
6.6. La eficiencia en la Administración de Justicia del Menor.	296
6.7. La eficacia en la Administración de Justicia del Menor.	301

Capítulo VII

7. Las Perspectivas para la Administración de Justicia del Menor	
7. 1. El futuro de la Administración de Justicia de Menores.	306
7.2. El traslado del Consejo de Menores al Poder Judicial.	308
7.3. Una alternativa de cambio para los Centros de Tratamiento.	311
7.4. Un Servicio Civil de Carrera en la nueva Administración del Menor Infractor.	320
7.5. Un nuevo diseño de ley en la Administración de Justicia del Menor.	324
7.6. Conclusiones.	340
7.7. Fuentes documentales y bibliografía.	357

1. Introducción

A lo largo de la historia el fenómeno de los menores infractores ha constituido un serio problema social. De manera particular, durante la última década, en México se ha profundizado tal problema, sumándose a los conflictos de la seguridad pública y, en sentido más amplio, a la problemática nacional.

Tal cuestión no se encuentra de manera exclusiva en la sociedad, sino también pueden verse sus efectos y por supuesto, algunas de sus causas, en los sistemas administrativos que se encargan de atender a los menores infractores, así como en los menores reiterantes que constituyen acaso la mayor evidencia de la escasa adaptación del menor infractor en las instituciones que se encargan de ellos.

Para atender el problema de la adaptación de los menores en México se han generado diversas propuestas tendientes a la modernización de la Administración de Justicia del Menor, desde implementar una pedagogía correctiva, hasta hacer eficientes y eficaces las normas mínimas procesales de jurisdicción. Sin embargo, el problema de la Administración de Justicia de Menores como organización responde a una lógica diversa a la justicia, su problemática es una cuestión de implementación, normas, organización y modernización ejecutiva, además, de la evaluación del grado de calidad con que se proporciona el servicio a los menores para su adaptación, y no sólo de jueces que ajustician benévola, pronta, expedita y cumplidamente.

En el análisis de la problemática de los menores infractores conviene señalar una previsión que habrá de tomarse en cuenta en todo el trabajo: Se trata de un profundo y complejo problema social que tiene fuertes implicaciones en todos los ámbitos de la

vida nacional. Así, el problema de los menores aquí referido tiene una dimensión socioeconómica, una dimensión política, una dimensión cultural, una dimensión moral y una dimensión administrativa entre otras.

En este trabajo se intenta dilucidar desde la Administración Pública, los fundamentos de la actual Administración de Justicia del Menor. Para ello, se analiza la génesis de la organización administrativa, el personal, las estadísticas, el programa presupuestal y las prácticas cotidianas del personal y de los menores de la Administración de Justicia del Menor

En tal sentido, la problemática administrativa que existe en torno a los menores infractores constituye el centro de análisis de esta investigación partiendo de la premisa de que lo conflictivo de dicho fenómeno social, esté altamente relacionado con una genealogía de ineficiencia e ineficacia y a las precaridades existentes en el campo de la organización administrativa y jurídica. El supuesto o hipótesis que se busca demostrar en este trabajo es por tanto que "Las dificultades para lograr la plena adaptación de los menores infractores están altamente relacionadas con los diferentes sistemas de Administración de Justicia en México. En particular, los deficientes planteamientos normativos, organizativos y ejecutivos de la Administración de Justicia de los menores constituyen obstáculos en la adaptación de los menores infractores en nuestro país"

Interesa apuntar en este trabajo que las leyes sobre los menores infractores se inscriben dentro de una supuesta benevolencia, declarándose ajenas a la figura de la organización de la justicia. El gran acierto de la Administración de Justicia de Menores es que ha construido, por medio de la ley, un lenguaje único que no se relaciona

aparentemente con el símbolo de la delincuencia y las penas, y menos a una organización administrativa penitenciaria como es la establecida en el Distrito Federal.

Se pretende, por una parte demostrar en sentido amplio que el Consejo de Menores es un auténtico órgano jurisdiccional que emite resoluciones que privan de la libertad al menor y que por lo tanto debería pertenecer al Poder Judicial, por ser el único poder facultado para realizar esta función en un Estado de Derecho. Además, se propone que el Comisionado, que hace las veces de Ministerio Público, pertenezca a los órganos de procuración de justicia y los Centros de Tratamiento sean administrados por la Secretaría de Educación Pública y no por la Secretaría de Seguridad Pública (que era parte de la Secretaría de Gobernación hasta noviembre de 2000), que no tiene ni la facultad legal para privar de la libertad a los menores, ni la capacidad administrativa, ni los especialistas de nivel profesional para lograr la adaptación del menor.

Es pertinente adelantar que, en la actualidad, es la Secretaría de Seguridad Pública quien tiene bajo su mando la Administración de Justicia de Menores que comprende: la administración del Consejo de Menores como órgano desconcentrado, y que pretende ser un órgano que emite resoluciones independientes y que, además, propone al Defensor de Menores; y, la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, que tiene a su cargo los Comisionados y los Centros de Tratamiento. Puede sostenerse en este sentido que la Secretaría de Seguridad Pública es juez y parte en el destino de los menores. Es, además, una instancia que está demasiado lejos de ser una institución reformadora de menores infractores. Esencialmente funciona como Secretaría de Seguridad, no de formación o de adaptación. Ni sus políticas ni su policía son especialistas para atender menores.

Para poder llegar a estas afirmaciones, delineadas en sentido amplio, el trabajo se basa en el análisis de memorias, informes, boletines, leyes, reglamentos relacionados con la Administración de Justicia y en bibliografía relativa al tema. Además se complementaron con observaciones a los sistemas administrativos que se encargan de "adaptar" los menores. A partir de ello se estructuraron los temas, comenzando por establecer, que es un Estado de Derecho, la historia administrativa de la justicia de menores, su dimensión contemporánea, la problemática y perspectivas. Utilizando como eje estos temas se desarrollaron los capítulos. También es pertinente aclarar que se incluyen datos y reglamentos recientes hasta el año 2002, para tener un acercamiento lo mas concreto al problema que nos ocupa, en ésta tesis titulada "La Administración de Justicia del Menor como control en México: *El Consejo de Menores 1991 – 1998*".

Acerca de la estructura del trabajo vale la pena señalar que el primer capítulo constituye un acercamiento al estudio del Estado de Derecho. Con ello, se pretendió establecer que el Poder Público tiene formalmente bien determinadas sus funciones. Así, por ejemplo, el Poder Constituyente, cuya función básica es la creación de la Constitución o sus reformas; el Poder Legislativo, cuya función primaria es la emisión de leyes secundarias; el Poder Judicial, la aplicación de la ley cuando existen controversias entre individuos, entre el gobierno y los individuos o entre gobiernos estatales; y el Poder Ejecutivo, cuya función inicial es el cumplimiento de las leyes con actos materiales y concretos que benefician al ciudadano, por medio de sus secretarías especializadas: salud, educación, hacienda y trabajo entre otras.

En función a lo anterior, como lo establece expresamente la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en el Capítulo I, Art. 49, "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán

reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar", por lo que a la administración pública le está prohibida la resolución de controversias que limiten la libertad individual; excepcionalmente, ésta sólo le es concedida sin limitar la libertad de los ciudadanos resolver controversias de lo contencioso administrativo. En sentido estricto, a la Administración Pública, le corresponde concretar los cometidos esenciales y sociales.

¿Pero entonces por qué la Administración de Justicia del Menor se encuentra en la Administración Pública? La respuesta, de acuerdo con las evidencias que se presentan, se encuentra en las transformaciones históricas de la justicia. La ubicación de la Administración de Justicia del Menor dentro de la Administración Pública es producto de un proceso histórico de larga duración que se remonta a las primeras civilizaciones. Fue posteriormente, además, una preocupación de los Estados Absolutistas, en particular de la Ciencia de la Policía y posteriormente por los teóricos de la Administración Pública. En sus tratados, los especialistas percibieron que los menores infractores, en las instituciones que los administraban, los trataban como objetos y no como sujetos, por lo que era necesario establecer sus prerrogativas y educarlos para integrarlos a la sociedad.

Partiendo de lo anterior, en el segundo capítulo se aborda la génesis de la Administración de Justicia del Menor. Se presentan evidencias de cómo en México la tendencia de educar o de formar a los menores se desvirtuó cuando la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública se dividió por el decreto del 16 de mayo de 1905.

Quando el ramo de la Instrucción Pública fue separado de la Secretaría de Justicia, la Escuela correccional debió ser parte de la Secretaría de Instrucción Pública, ente que se encargó de las escuelas para formar menores, y quien debió ser la indicada para reformar a los llamados vagos, delincuentes y menores incorregibles que mandaban los padres; sin embargo, tal cosa no sucedió; se inició así un peregrinar de la Administración de Justicia del Menor por varias secretarías de la Administración Pública, que aún hoy no acaba. Así pues, olvidada en la Secretaría de Justicia, la llamada Escuela correccional o reformatorio se convirtió en un sistema de control duro donde los menores eran encerrados y el ocio una práctica cotidiana. En 1917, desaparece la Secretaría de Justicia, y la Escuela correccional pasa al Gobierno del Distrito Federal.

Establecida la Administración de Justicia en el Distrito Federal, en el tercer capítulo se hace el estudio de los cambios históricos del primer Tribunal Administrativo de Menores, de 1926, instaurado en el Distrito Federal. Agregado el órgano jurisdiccional administrativo que controla la Escuela correccional, ésta pierde relieve y sólo adquiere una importancia secundaria. Sin mayores cambios dentro de la correccional, el Tribunal trata de ser "perfeccionado" como un tribunal más parecido a los establecidos en el Poder Judicial, por lo que las innovaciones se suceden principalmente en la composición de sus órganos y el personal. Así, mientras que en los primeros tribunales preponderantemente juzgaban educadores, con el paso del tiempo sería modificada su composición pasando a ser todos abogados y aplicando por analogía el Código Penal en sus resoluciones.

De tal forma, instaurada como un control de la Administración Pública, el 14 de septiembre de 1931, la Administración de Justicia de Menores sería ahora controlada

por un decreto de la Secretaría de Gobernación, la cual escasamente mejora la Administración de Justicia de Menores.

Establecido el control de los menores infractores por parte de la Secretaría de Gobernación en 1973, se reforma el órgano jurisdiccional de menores y se crea el Consejo Tutelar de Menores, que en sentido estricto seguía siendo un órgano emisor de resoluciones de internamiento, en contra de menores infractores al Código Penal y al Reglamento de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal que, incluso, seguía juzgando presuntos menores incorregibles que eran llevados por las propias familias.

Con el argumento de que no se respetaban los derechos humanos ni los procedimientos semi-judiciales de los menores infractores, en 1991 se cambia la denominación del órgano jurisdiccional de menores, y ahora es llamado Consejo de Menores; órgano desconcentrado semi-independiente que sigue controlando la libertad de los menores de edad recluidos en los Centros de Tratamiento. En el año 2000, la Administración de Justicia del Menor vuelve a ser controlada por un nuevo órgano administrativo que se desprendió de la Secretaría de Gobernación: la Secretaría de Seguridad Pública.

Instituida la Administración de Justicia del Menor en la Secretaría de Gobernación cuando se inicio el estudio, y hoy en la Secretaría de Seguridad Pública, en el cuarto capítulo se asienta la importancia de la Administración de Justicia del Menor en la Administración Pública actual. Para ello, se establecen las conexiones administrativas y legales, resultando de ello que el Consejo de Menores es un órgano con rasgos de anticonstitucionalidad, pues rompe con la división de poderes que instituye la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, siendo las leyes secundarias y reglamentos su único sustento.

También, en este capítulo se menciona que el Consejo de Menores es un órgano anticonstitucional que en mucho se asemeja a la estructura judicial; es decir, tiene Consejeros Unitarios que emiten resoluciones que privan de la libertad, una instancia de alzada, llamada Sala Superior, que puede revocar las resoluciones de los Consejeros Unitarios. Además, el Consejo de Menores dispone de una Unidad de Defensa, que designa al defensor de "oficio", todos éstos bajo el control del Presidente del Consejo, quién puede imponer su decisión en última instancia.

El capítulo quinto es un estudio de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, parte de la Administración de Justicia del Menor, que regula los llamados Comisionados, que realizan funciones de Ministerio Público y de los Centros de Tratamiento. En esta parte, se pretende poner de manifiesto las prácticas y el personal de que dispone la Dirección; los programas que se aplican a los menores y las prácticas cotidianas entre menores, y el personal que los atiende. De lo cual se infiere que los Centros de Tratamiento son un sistema de control de la Administración Pública que sirve sólo para inmovilizar al sujeto, y que el grado más extremo de sus prácticas es una prisión donde las decisiones que afectan al menor son discrecionales, aun en los castigos y medidas disciplinarias que se le imponen.

Para el sexto capítulo, se presentan evidencias estadísticas de la escasa eficiencia y eficacia del personal de la Administración de Justicia de Menores, pero también se propone un nuevo diseño para mejorar las condiciones del menor. Para ello, se argumenta por qué el Consejo de Menores es un órgano jurisdiccional que debería trasladarse al Poder Judicial.

Finalmente, en el séptimo capítulo se establecen las perspectivas de la Administración de Justicia del Menor, las reformas legales y administrativas, además de establecer la razón por la cual, estando los Centros de Tratamiento bajo la égida de la Secretaría de Educación Pública, se podría llevar a mejor término la formación de los menores, y no sólo "adaptarlos". Pero la tesis no sólo se limita al ámbito deontológico, propone asimismo, las reformas a las leyes para lograr trasladar la Administración de Justicia del Menor al esquema educativo. También se sugieren los posibles cambios en la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del programa CK, donde están ubicados los menores; propugnando que tales cambios deben realizarse de acuerdo con la *Concertación de Estructuras Programáticas. 2002*, donde se plantean nuevos indicadores de desempeño, las metas últimas por lograr que estén identificados con los objetivos y las líneas de acción de los Programas Especiales del menor, y que reflejen el impacto de la aplicación de los recursos públicos en beneficio de la población de los menores infractores.

PRIMERA PARTE

La Administración de Justicia del Menor: Conceptos y antecedentes históricos.

Capítulo 1.

1. El Estado en México y el diseño organizativo de la Administración de Justicia.

1.1. Las transformaciones globales, Administración Pública y Administración de la Justicia

En este nuevo siglo, las estructuras políticas, económicas y sociales de los países están cambiando rápidamente. Las tecnologías de los medios de comunicación han hecho del mundo una aldea, donde se conoce cualquier hecho o fenómeno social. No existe un paradigma capaz de explicar los fenómenos sociales en sentido estricto.

La evolución dinámica de los países está influida por las transformaciones económicas; los Estados desarrollan nuevas alianzas; los países se conectan en bloques regionales signados por tratados de libre comercio¹. En lo político, los cambios se sitúan en la modernización de los sistemas electorales y la pluralidad en la participación de los partidos en el gobierno. Los ciudadanos exigen a éste el respeto de sus derechos humanos y sociales, y se crean diversas entidades en ese sentido. En lo social, las transformaciones se traducen en una creciente participación de los

¹ Edgar Ortiz, "Mercados de capital y el desarrollo e integración financiera de México", *Integración Financiera y TLC: Retos y perspectivas*, (Coords) Edgar Ortiz et. al. México, FCE, 1995, pp. 33s

ciudadanos en la construcción de las decisiones políticas. Lo público² tiende a estar más controlado por las organizaciones civiles.

En México, existen intentos por adherirse a las reformas sociales que suceden en el planeta. Los cambios políticos, económicos y sociales se resisten a ser aceptados por los usufructuarios que por años se beneficiaron del subdesarrollo. La Administración Pública, como uno de los múltiples elementos del desarrollo del país, ha transformado su esquema orgánico y legal, implementando esquemas de descentralización. En el aspecto normativo, las áreas públicas y estratégicas pasaron a ser consideradas "prioritarias" o de "promoción"³ para la Administración Pública; empero, estos sucesos son sólo una parte y causa⁴ de una historia⁵ de larga duración.

En México, el Estado liberal clásico se constituye a partir de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*. En un principio, la función

²Fernando Sainz-Moreno, *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*. Madrid, Civitas, 1976, p. 20 "El carácter público del interés no implica oposición ni desvinculación del interés privado. No existen intereses públicos 'impersonales' distintos de los que interesan particularmente a los ciudadanos. Por lo contrario, el interés público se sustenta en los intereses privados de cada persona, pero no todos, sino en aquellos que ésta comparte con los demás."

³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Art. 3º fracción V, México, Porrúa, 1998.

⁴ Raúl Olmedo, *Materialismo e idealismo*, México, s/e, 1992, p. 8. "¿Por qué plantearse hoy (en los términos más sencillos y elementales) el problema filosófico del materialismo y del idealismo, cuando ha sobvenido, desde hace algunos años, el derrumbe del socialismo y el triunfo del neoliberalismo capitalista? Creo que en este momento de incertidumbre (e incluso de desorientación y hasta de decepción) teórica es necesario y urgente volver a los principios fundamentales tanto de la filosofía como de la economía política y de la teoría de la historia. Retornando a estos principios fundamentales de la teoría recuperaremos la confianza en las constantes de la historia de la humanidad. A partir de estos cimientos, podremos entonces reconstruir las explicaciones de lo que ha ocurrido, de lo que ocurre y de lo que ocurrirá. Retornar a los principios fundamentales constituye una operación de limpieza, de desenmarañamiento, de desbrozamiento, de todas aquellas argumentaciones que han deformado, ocultado, disfrazado, atacado, confundido, estos principios fundamentales. Tal operación de limpieza es tanto más necesario practicarla cuanto que la influencia de los medios de comunicación masivos ha ganado terreno en los espacios mentales y afectivos de las personas y de las colectividades, llenando de basura las mentes y los corazones."

⁵ Raúl Olmedo, *La jerarquía el deseo de dominar y de ser dominado*, México, Centro de Estudios y Tecnologías para la Organización Social, A. C., 1991. Véase principalmente el Capítulo II. Manual para fabricar la historia. Tema: "Especialistas del mal".

primordial del Estado liberal en la Administración Pública se circunscribía a cinco cometidos⁶ esenciales: Relaciones Exteriores, Guerra, Justicia, Hacienda y lo Interior. Estos escasos cometidos prevalecieron hasta la Revolución Mexicana. En 1917, los constituyentes extienden los cometidos de la Administración Pública, plasmándolos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en diversos artículos que asumen la rectoría del desarrollo nacional.⁷

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*, representa para la Administración Pública el fundamento legal para superar el papel de gendarme en el orden social y para iniciar el desarrollo de los cometidos agropecuarios, industriales, financieros y mercantiles. La Administración Pública se expandió también a los sectores de salud, educación, vivienda, trabajo, entrando en abierta competencia con los individuos privados. Ante el nuevo orden, la Administración Pública no sólo situó al sujeto en calidad de ciudadano,⁸ sino también como usuario, beneficiario, concesionario y cliente.

Después de un proceso de expansión que se extendió por poco más de seis décadas, a partir de los ochenta la Administración Pública experimentó una fase de reducción que se relacionó con factores como: el déficit fiscal del gobierno, la deuda interna y externa, la caída de los precios del petróleo, el anquilosamiento de los procesos administrativos para dar respuesta a los pedimentos de una sociedad más participativa en la hechura de las políticas; problemas que motivaron que los sujetos

⁶ Véase el "Estudio preliminar", de León Cortiñas Peláez en *La teoría de la Administración Pública*, de Omar Guerrero, México, Harla, 1986, p. xxxi.

⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Art. 25, México, Porrúa, 1998.

⁸ León Cortiñas Peláez en *La teoría de la Administración Pública*, de Omar Guerrero, México, Harla, 1986, p. xxxi. a) En primer lugar, en el ejercicio de los cometidos esenciales, la administración está dotada de facultades más intensas que cuando desempeña los demás cometidos; así, por ejemplo, puede imponer prestaciones personales, o pecuniarias, limitar la libertad individual, etcétera. b) En segundo lugar, la violación a las reglas de estos cometidos o el incumplimiento de los deberes que imponen, motivan generalmente sanciones más severas que cuando se trata de los demás cometidos.

que controlaban el poder en la Administración Pública tuvieran como respuesta "modernizar" o reducir la Administración Pública e iniciar un proceso de venta de numerosas empresas públicas. Sin embargo, es sabido que entre los factores que propiciaron la inactividad de la Administración Pública se incluía a que ésta aplicaba los programas draconianos del Fondo Monetario Internacional para obtener financiamiento para pagar su deuda externa ante la inmovilidad de la Administración Pública y la escasa participación de la iniciativa privada para hacer más dinámica la economía. Las consecuencias se tradujeron en un desempleo creciente, cierre de fábricas, empleos con salarios de supervivencia, desintegración de la familia, niños en la calle y violencia en el ámbito político, económico y social.

Un efecto singular de tales políticas consistió en que mientras la pretendida modernización de la Administración Pública reducía su presencia y gasto en los sectores de salud, educación y vivienda, aumentó su papel en la Administración de Justicia.

En suma, la importancia de este campo creció en una proporción igual al decremento de la Administración Pública relacionada a los temas sociales. Tal hecho estaba también relacionada con la polarización de las contradicciones sociales,⁹ que se caracterizaron entre otros factores por la concentración de la riqueza en unos cuantos y la pobreza de la mayor parte de la población. Como consecuencia, el sistema penal amplió sus mecanismos de control social duro para regresar al individuo al orden establecido; se contrataron policías, se establecieron nuevos juzgados, se

⁹ *Programa Nacional de Seguridad 1995-2000*, México, SG, 2000, *in totum*. En este informe el PIB sobre la base de precios de 1980 se ha invertido en 1994 \$5.857.448 en la Federación, otra cifra igual esta invertida en tribunales del fuero administrativo como judicial. No se toman en cuenta la inversión de los estados ni la Defensa Nacional que manejan su presupuesto de manera autónoma.

creó un nuevo sistema de prisiones de inmovilización del sujeto, el cual alcanzó una de sus máximas expresiones en las prisiones de "máxima seguridad".

El fenómeno de la delincuencia se convirtió en un problema de seguridad, pero no particularmente fuera de la sociedad, sino también dentro de los sistemas administrativos de adaptación, que escasamente cumplen con su principal fin normativo y administrativo, que es la adaptación social del individuo y del menor infractor.¹⁰

Ante la escasa adaptación del adulto y particularmente del menor infractor -del que daremos cuenta- la administración "modernizó" las instituciones totales¹¹ en el plano financiero, pero su problemática administrativa no se circunscribe únicamente a ese aspecto; sus dificultades se deben más a una genealogía de ineficiencia e ineficacia, y a una carencia de organización administrativa y jurídica.¹²

¹⁰ *Anuario Estadístico del Distrito Federal*, México, INEGI, 1997, p. 217. Muchos de los 2808 menores infractores ingresados al Consejo de Menores por hechos antisociales son reingresos.

¹¹ Irving, Goffman, *Invernáculos*, Buenos Aires, Amorrortu, 1988, p. 18. "Las instituciones totales de nuestra sociedad pueden clasificarse, a grandes rasgos, en cinco grupos. En primer término, hay instituciones erigidas para cuidar de las personas que parecen ser a la vez incapaces e inofensivas: son los hogares para ciegos, ancianos, huérfanos e indigentes. En un segundo grupo, están las erigidas para cuidar de aquellas personas que, incapaces de cuidarse a sí mismas, constituyen además una amenaza involuntaria para la comunidad; son los hospitales de enfermos infecciosos, los hospitales psiquiátricos y los leprosarios. Un tercer tipo de institución total, organizado para proteger a la comunidad contra quienes constituyen intencionalmente un peligro para ella, no se propone como finalidad inmediata el bienestar de los reclusos: pertenecen a este tipo las cárceles, los presidios, los campos de trabajo y de concentración. Corresponden a un cuarto grupo ciertas instituciones deliberadamente destinadas al mejor cumplimiento de una tarea de carácter laboral, y que sólo se justifican por estos fundamentos instrumentales: los cuarteles, los barcos, las escuelas de internos, los campos de trabajo, diversos tipos de colonia, y las mansiones señoriales desde el punto de vista de los que viven en las dependencias de servicio. Finalmente, hay establecimientos concebidos como refugios del mundo, aunque con frecuencia sirven también para la formación de religiosos: entre ellos, las abadías, monasterios, conventos y otros claustros".

¹² Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, SHCP, 1995, pp. 22 y 23. Este problema también lo percibe el Ejecutivo sólo en el ámbito jurídico, que dice: "Por lo que respecta a la impartición de Justicia, no siempre contamos con un sistema que corresponda a los reclamos de la sociedad. En algunos tribunales, se dictan fallos con ignorancia y parcialidad, o se desarrollan con lentitud los procesos de que conocen, en buena parte porque no siempre existen los mecanismos para que los particulares combatan tales procedimientos que deben ser sancionados, o porque los propios tribunales carecen de elementos materiales y técnicos para desempeñar adecuadamente sus funciones... Así, hoy en día existen normas y prácticas viciadas que obstaculizan el acceso a la justicia a un número importante de mexicanos; que dan lugar a

Ahora bien, ante el fracaso de la adaptación de los sujetos que ingresan a la red penal, los especialistas que se interesan en la Administración de Justicia del Menor propugnan por que su modernización se realice en hacer eficientes y eficaces las normas mínimas procesales de jurisdicción; pero el problema de la Administración de Justicia de Menores como organización responde a una lógica diversa a la justicia, su problemática es una cuestión de implementación, normas, organización y modernización ejecutiva, además de la evaluación del grado de calidad con que se proporciona el servicio a los menores para su adaptación, y no sólo de jueces que ajustician benévola pronta, expedita y cumplidamente.

Interesa apuntar que las leyes y Centros donde se recluyen a los menores infractores se inscriben dentro de una supuesta benevolencia, declarándose ajenas a la figura de la organización de la justicia. El gran acierto de la Administración de Justicia de Menores es que ha construido, por medio de la ley, un lenguaje único que no se relaciona aparentemente con el símbolo de la delincuencia y las penas, y menos con una organización administrativa penitenciaria como es la establecida en el Distrito Federal.

procesos de gran complejidad y dificultad, en donde incluso la propia ley llega a propiciar en ocasiones comportamientos irregulares. En el futuro, deben desalentarse juicios notoriamente improcedentes y costosos para toda la sociedad, o que impiden la adecuada ejecución de las sentencias dictadas. Quienes menos tienen se encuentran desprotegidos, ya sea por la lejanía de los juzgados o tribunales y la dificultad para llegar a ellos, o por la falta de recursos para pagar los gastos de defensa. En muchas ocasiones, cuando las personas logran llegar a juicio, su falta de preparación, la carencia de una representación conveniente o la connivencia de sus contrapartes con autoridades inmorales, hacen nugatorio su derecho a la justicia”.

1.2. El escenario del Consejo de Menores dentro de la Administración Pública

El desarrollo de la Administración Pública como campo de estudio es complejo y por momentos incierto.¹³ En tal sentido, los temas y ángulos de interés de tal campo se han venido definiendo en forma paulatina y nunca de manera definitiva. Así, el cultivo de la Ciencia de la Administración Pública ha tendido a privilegiar el estudio de la Administración Pública Central¹⁴ y las Empresas Públicas. Sin embargo, uno de los elementos importantes del Estado de Derecho es la Administración de Justicia¹⁵, ésta no sólo se encuentra dentro de la función judicial, también se ubica dentro del diseño organizativo de la Administración Pública, como es el Tribunal Militar, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal Agrario, y el Consejo de Menores.

El Consejo de Menores, como parte de la Administración de Justicia del Menor,¹⁶ objeto principal de este estudio, es una organización administrativa que realiza operaciones materiales para adaptar al menor, además, de emitir actos

¹³ Al respecto pueden verse las aportaciones de Omar Guerrero, que es uno de los principales estudiosos sobre este tema. En especial, Omar Guerrero, *La administración pública del Estado capitalista*, fontamara, Barcelona, España, 1981. pp. 46-49.

¹⁴ Véase más ampliamente, Hugo Casanova Cardiel, *Planeación universitaria en México: la Administración Pública y la UNAM, 1970-1976*, México, UNAM, 1995, p. 13. "Como campo de estudio la Administración Pública ha sido interpretada desde varias perspectivas que no siempre han contribuido a su desarrollo. Desde la fallida concepción dicotómica (que separaba política y administración- hasta la confusión conceptual entre objeto y estudio) que designa con el mismo término disciplina y objeto de estudio", la Administración Pública ha enfrentado posiciones teóricas que la han colocado en una situación poco precisa en el ámbito de las ciencias sociales".

¹⁵ Omar Guerrero Orozco, *Principios de Administración Pública*, Bogotá, Colombia, ESAP, 1997, p. 104, "Concepto de Administración de Justicia. Ella puede definirse de varios modos: por ejemplo von Justi la identificó a partir de su objeto, explicando que debe ayudar a la tranquilidad de los súbditos, evitando la violencia entre ellos". ... "El desarrollo de la categoría Poder Judicial y el concepto administración de justicia van de la mano y con frecuencia se confunden y aparecen como sinónimos, tal como ocurría en el siglo XIX. A pesar de este embarazo, dentro del Estado de derecho, la administración de justicia se representa como un conjunto ordenado de entidades jurisdiccionales, cuya noción organizativa entraña la función específica de administrar justicia".

¹⁶ La Administración de Justicia del Menor, para el presente trabajo, comprende el Consejo de Menores, los comisionados, los defensores y los Centros de Tratamiento donde los menores internados cumplen las resoluciones de los Consejeros (jueces en sentido amplio).

jurisdiccionales que limitan la libertad de los menores que infringen normas penales y administrativas; ¿Pero, cómo es posible que un organismo de la Administración Pública como es el Consejo de Menores, restrinja la libertad del menor cuando tal función es exclusiva del Poder Judicial? Y complementariamente, ¿el cometido de adaptar, reformar, corregir, educar y enseñar que realiza la Secretaría de Gobernación y ahora la Secretaría de Seguridad Pública, no corresponde a otra secretaría de la Administración Pública? ¿Cómo es dable todo lo anterior en un Estado de Derecho? Para explicar el estado actual de la Administración de Justicia de Menores y para establecer algunas propuestas, es necesario asentar su génesis en un Estado de Derecho y realizar una acepción amplia y algo descriptiva del Consejo de Menores y de los Centros de Tralamiento.

1.3. El Estado de Derecho y la Administración Pública

La Administración de Justicia del Menor está inscrita en el paradigma del Estado de Derecho. El Estado de Derecho nacido en la modernidad¹⁷ tiene determinadas características peculiares, que no aparecen en otras formas de organización; no sólo se rige por un código jurídico, sino que éste es una categoría de dominación racional administrativa pública distinta a otros tipos de Estado que han existido: la ciudad, el imperio universal, la poliarquía medieval.¹⁸ Sin embargo, es necesario hacer algunas precisiones en sentido amplio del Estado de Derecho en México para ayudar a entender la Administración de Justicia del Menor.

¹⁷La modernidad surge desde la Revolución Francesa, en la que en Francia se derrocó a la monarquía absoluta, *proclamó los derechos del hombre* e instituyó la República. Otro hecho sobresaliente fue la instauración de la Constitución de los Estados Unidos de América, adoptada el 21 de junio de 1788. Empero, hay que considerar que existen otras visiones sobre la modernidad como la planteada por Jürgen, Habermas, *Ensayos Políticos*, Barcelona, Ediciones Península, 1988. "Arquitectura moderna y posmoderna," p. 11.

¹⁸ Omar, Guerrero, *La Secretaría de Justicia, el Estado de Derecho en México*, México, UNAM/IIJ, 1997, p. 12.

Todo Estado tiene características esenciales como es la *soberanía, el poder público, la sociedad y el territorio*,¹⁹ esto es necesario conocerlo porque continuamente el término Estado es utilizado como sinónimo de poder público (gobierno). El poder público (gobierno) es sólo un componente del Estado.

El Estado de Derecho basa su peculiaridad en la instauración de una constitución básica, escrita o consuetudinaria como la establecida en Inglaterra, legitimada y legalizada por la sociedad de forma democrática, en la que se plasma un catálogo de derechos humanos²⁰ que debe respetar el Poder Público, dando seguridad jurídica y pública al ciudadano.

En el Estado de Derecho, la libertad es un derecho básico, que se traduce en la libertad personal, la propiedad privada, libertad de contratación, libertad de industria y comercio, libertad de imprenta y de libre tránsito. El Estado de Derecho es un ente controlado orgánica y jurídicamente al servicio de la sociedad; establece previa y constitucionalmente²¹ los procesos jurídicos, de servicios o jurisdiccionales, y tiene como principio la protección al ciudadano contra el abuso del Poder Público.

El Estado de Derecho protege en principio la libertad ilimitada del individuo, siempre y cuando no se perjudique la libertad o derechos de terceros. En sentido contrario, la facultad del Estado para invalidarla está limitada por un sistema de competencias circunscritas en la Constitución.²² Así, se instauran una competencia

¹⁹ Cfr., Andrés, Serra Rojas, *Ciencia Política*. México, Porrúa, 1983, p. 321- 376.

²⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1998, art. 1 al 24.

²¹ *Ibidem*, Art. 14.

²² *Ibidem*, Art. 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

legislativa, judicial y ejecutiva para ejercer el Poder Público. Esta división del Poder Público crea los contrapesos esenciales para evitar los históricos abusos que ejercía el monarca; por ello, los derechos humanos y la división de poderes²³ son algunos de los elementos esenciales del Estado de Derecho.

En un Estado de Derecho, como se precisó, el gobierno²⁴ (Poder Público) comprende o está constituido por el Poder Constituyente²⁵, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo; por tanto, el gobierno no es sólo el Poder Ejecutivo como se suele identificar a esta fracción del poder, es la suma de todos los elementos que constituyen el Poder Público. El Poder Público (gobierno) está, pues, representado por cuatro entes, con distinta función cada uno, y para lo cual necesitan

²³ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*. México, Porrúa, 1982, p. 104. "En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado".

²⁴ Estas precisiones parten desde los problemas de definición entre Estado y sociedad, política y Administración que plantea el Dr. Omar Guerrero, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, España, Fontamara, 1981, pp. 36 y 67. Particularmente de las definiciones que realiza uno de los estudiosos de la Administración Pública Europea clásica, León Cortiñas Peláez, en el "Estudio Preliminar" que hace a la obra de Omar Guerrero, *La Teoría de la Administración Pública*, México, Harla, 1986, p. xl. En la cual dice: "En un intento por superar las confusiones terminológicas tan frecuentes entre los cultivadores de la ciencia de la administración y del derecho administrativo, parece importante contribuir previamente aquí a un deslinde, lo más preciso posible. De ciertas nociones capitales. En este sentido, séanos permitido hacer referencia a los conceptos de función del Poder Público, de Poder del Estado, de facultad y de cometidos del Poder Público". Términos que en sentido amplio trata en su libro Omar Guerrero, *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho*, México, UNAM, 1996, pp. 11-15, en el Capítulo Primero, Administración Pública y Administración de Justicia. I. El Estado de Derecho". Es pues, a partir de León Cortiñas Peláez y Omar Guerrero el intento por definir lo que es el Estado, el Estado de Derecho, Poder Público (Gobierno = Poder Constituyente, Poder Legislativo, Poder Judicial y Poder Ejecutivo). Para poder estudiar y enmarcar el Consejo de Menores.

²⁵ Escasamente estudiado, el Poder Constituyente funciona cuando se realizan reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta constituida por la legislatura Federal y las legislaturas locales. Al respecto, establece el "artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas"

de órganos de administración al servicio de la comunidad, de la que dependen y la cual les da sustento legítimo.

Para su funcionamiento, cada poder está dotado de una administración que tiene como finalidad servir al público. Los cuatro poderes tienen atribuciones administrativas autorizadas por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*;²⁶ sin embargo, el Poder Ejecutivo es el más ampliamente estudiado, son escasos los análisis de los demás poderes por la Ciencia de la Administración Pública. "Ahora bien, las funciones del Poder Público están precisamente atribuidas, en su ejercicio predominante, a un específico Poder Público: la función constituyente al Poder Constituyente, la función legislativa al Poder Legislativo, la función jurisdiccional al Poder Judicial y la función administrativa al Poder Ejecutivo. De donde, y para los efectos de la ciencia de la administración, *el Poder Ejecutivo es el titular de principio de la función administrativa.*"²⁷

²⁶*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1998, p. 80, Artículo 90.

²⁷León, Cortiñas Peláez, "Finanzas y administración contemporánea" en *Revista de Ciencias Jurídicas*, México, UNAM, 1999, p. 55. Ello, salvo texto constitucional expreso que atribuya el ejercicio de la función administrativa a algún otro de los Poderes del Estado. Así, el *Poder Constituyente*, por imperio inmediato de la Carta de 1917, es titular de atribución, de una clara expresión de la función administrativa: la supresión de la Secretaría de Justicia (por aplicación del artículo 14° transitorio). Así, el *Poder Legislativo* es titular, de atribución, de una clara expresión de la función administrativa, por imperio del art. 73 de la Constitución, en estos casos, en los cuales se indica la respectiva fracción, en números romanos: admisión de nuevos Estados (I); formación de nuevos Estados (III); arreglo definitivo de límites entre los Estados (IV); cambio de la residencia de los Supremos Poderes de la Federación (V); creación y supresión de empleos públicos de la Federación (XI); declaratoria de la guerra (XII); y además, estas otras hipótesis: examen y discusión anuales del Presupuesto de Egresos y revisión de Cuenta Pública del año anterior (art. 74, fracc. IV, párr. 1°); autorización de salida y entrada de tropas (76, III); disposición de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados (76, IV); etc. Finalmente, el Poder Judicial, para su organización y disciplina interiores, tiene amplia función administrativa, vg. Respecto del nombramiento, reelección o promoción de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; nombramiento de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito supernumerarios; designación de comisionados especiales en averiguación; distribución, para su visita, de los tribunales de circuito y juzgados de distrito; nombramiento y remoción de secretarios y demás empleados, designación del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sometimiento del nombramiento de un ministro provisional a la aprobación del Senado o en su receso a la de la Comisión Permanente, etc. (arts. 94 y 97 y concordantes con la Carta).

En el Estado de Derecho, la función administrativa esta dominada por el imperio de ley. "Sólo un Estado en el que toda la actividad administrativa, sobre todo la policía, se encuentra colocada a reserva y bajo la preeminencia de la ley, y sólo a base de ésta sean admisible las injerencias en la esfera de libertad del individuo, se llama, pues, Estado de Derecho. El principio de la legalidad pasa a ser la nota característica".²⁸

En ese sentido, la Administración Pública se circunscribe a un previo funcionamiento calculable, según normas fijadas con anterioridad, que no tienen aplicación retroactiva,²⁹ y cuya extralimitación ante los particulares puede poner en ~~afectado~~ afectado en movimiento un procedimiento judicial o el Juicio de Amparo. A pesar de lo anterior, el control jurisdiccional no es exclusivo del Poder Judicial. Existen otras formas de control jurisdiccional administrativo "legal" que se encuentran en el diseño de organización de la Administración Pública, como son los tribunales administrativos, fiscales, agrarios y el Consejo de Menores que resuelven controversias, complementados mediante operaciones materiales que permiten desarrollar con mayor eficacia y eficiencia los objetivos para las que fueron creados.

Los órganos jurisdiccionales administrativos internos son, en cierto sentido, una parte del proceso judicial; esta singularidad del Poder Ejecutivo es una característica orgánica del Estado de Derecho. Empero, los órganos de la jurisdicción administrativa

²⁸Carl, Schmitt, *Teoría de la Constitución, México*, Editorial Nacional, 1970, pp. 145-160.

²⁹*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1998. Art. 14. "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

En los juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta de fundará en los principios generales del derecho".

no son exclusivamente una burocracia profesional, sino una estructura orgánica que emite actos materiales y jurisdiccionales que responden a una especialización racional (jurídico— administrativa), compuesta de jueces "independientes," que deciden dentro de un procedimiento de forma "judicial" en amplio sentido, que son competentes mientras la ley constitucional lo consienta expresamente, y que circunscriben sus decisiones jurisdiccionales, en última instancia, a la Suprema Corte de Justicia. Así, toda la vida en un Estado de Derecho puede culminar en una conformación judicial.

El Estado de Derecho, es la forma básica actual, su diseño evolucionó en una forma más organizada, llamada Estado Democrático Social de Derecho, a partir del siglo XIX; su aparición tuvo como finalidad crear instituciones capaces de proteger y compensar las desigualdades existentes que había creado el Estado liberal. El Estado Democrático Social de Derecho se concretó con las Constituciones de Querétaro (1917) y de Weimar (1919).

Con la instauración del Estado Democrático Social de Derecho, la Administración Pública intervino en el campo económico y financiero, funcionando también como distribuidor del ingreso por medio de obras públicas y prestación de servicios, además de la protección de los derechos sociales y de los laborales; priorizando la asistencia a la salud, vivienda y la formación de una cultura que permitiera hacer una nación con valores homogéneos por medio de la educación de los niños y adolescentes; controlando incluso a aquellos menores que rompían con el orden existente por medio de la Administración de Justicia de Menores.

De lo expuesto, en una primera aproximación a nuestro objeto de estudio, teóricamente, la Administración de Justicia del Menor, en particular el Consejo de Menores, al limitar la libertad del individuo, en el sentido más estricto en un Estado de

Derecho, quiebra el principio de la división de poderes. Pero tal situación no siempre fue así. En un tiempo, la Administración de Justicia consolidó el Estado de Derecho, al ser el ente que resolvía los conflictos de los sujetos.

1.4. La Administración Cuasipública de Justicia

Para llegar al Estado de Derecho, que es una de las formas de organización racional más avanzada, sucedieron hechos que es importante conocer para entender la Administración de Justicia de Menores a lo largo de su historia. Así, en Europa se estaban sucediendo cambios fundamentales en las prácticas sociales que hacen que aparezcan objetos, conceptos y técnicas, incluso formas de conocimiento, entre ellas la Administración Pública.

La Administración Pública, como objeto y concepto, y sus procesos técnicos, hacen su aparición con la formación del Estado de Derecho. Por lo mismo, su desarrollo se inscribe en el más amplio sentido del control social³⁰ de las organizaciones administrativas (escuelas, fábricas, prisiones, correccionales, manicomios, etc.), que aseguran que los miembros de la comunidad se comporten de acuerdo con el orden estatuido por el poder, que no necesariamente se da en el plano jurídico o administrativo.

³⁰Fernando, Tenorio Tagle, *El control social de las drogas en México*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1991, p. 43. Los teóricos del control social afirman que existen controles formales e informales. El formal es "aquél cuyo orden ha sido instaurado por el sistema jurídico y, en consecuencia, los controles sociales informales vienen a ser aquéllos producidos por los restantes sistemas que dotan también de sentido a la realidad, como puede ser el caso de los órdenes religiosos, que en razón de la subjetividad de los actores sociales, interactúan con las diversas instancias sociales; y en este sentido, será un control social duro, cuando el control se arroga contra la voluntad del destinatario, y a su vez, el control social será blando cuando se desarrolle de conformidad con su destinatario".

Este nuevo objeto de conocimiento es la Administración Pública, instrumento del poder de proyección material y formación de sujetos, enlace del poder con la sociedad que no nace por generación espontánea, sino que tiene su origen en la razón de Estado.³¹ Empero, el germen de la Administración Pública contemporánea se produce en la alta Edad Media y tiene un proceso histórico de larga duración que culmina con el Estado de Derecho.

Anterior al Estado de Derecho, la Administración Patrimonialista –que no pública en sentido estricto- se caracterizaba por administrar los bienes de los reyes o tlatoanis, para su propio bienestar. La Administración Patrimonialista inventariaba cosas, incluso personas, con *capitis deminutios* y esclavos, como parte de su fortuna; toda obra estaba destinada al servicio del rey, y no del público; asimismo se administra la *res publicae*³² como parte de los bienes de un sujeto. En otras palabras, la Administración Patrimonialista realiza obras para el beneficio de un sujeto y no de un público con los mismos derechos.

Por tanto, arqueológicamente, y en cierto sentido tentativamente, el nacimiento de la Administración Cuasipública se sitúa cuando se instaura permanentemente un sujeto para dirimir los conflictos, el cual es respetado al aplicar un conjunto de normas o costumbres. Por lo expuesto, habría que considerar con mayor precisión que el origen de la Administración Cuasipública se remonta al momento en que el Estado se apropia de la Administración de Justicia e interviene como titular y parte afectada en los conflictos entre sujetos con derechos iguales, lo cual requirió de una manera

³¹Ricardo, Uvalle Berrones, "Reflexiones sobre la Ciencia de la Policía", en *Revista de Administración y Política*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, 4ª., época, segundo cuatrimestre, 1985, pp. 223.

³²Guillermo F., Margadant, *Derecho Romano*, México, Porrúa, 1992, p. 229.

institucionalizada de medios materiales y financieros para llevar a cabo su función administrativa.

Existieron funcionarios que representaron a la monarquía, éstos necesitaron de un aparato administrativo para imponer un castigo al culpable. El castigo a la infracción era por lo general la confiscación de los bienes, la cual fortaleció al soberano, económica y administrativamente. Esta práctica que permitió crear una organización administrativa capaz de realizar tareas concretas, siendo éstas el germen de la Administración Pública, que se difundió en diferentes formas de administración.³³

Así pues, las prácticas jurídicas dieron origen a la Administración Pública, que surge como una instancia de control del poder para proyectar o apropiarse de bienes de manera sistemática y sutil. En ese sentido, la Administración se convirtió en un ente de proyección de ideas y regulador del tiempo y del espacio por medio de leyes y reglamentos, que aún subsiste. Reiterando, esto no fue siempre así, y habría que aclararlo, ya que en todas las épocas han existido administraciones que están al servicio personal del poder; no al servicio o beneficio del interés público.

La Administración Cuasipública, como órgano regulador, proyector, sancionador, planificador, organizador, persuasor; como órgano coactivo, punitivo y de control social, surge a partir del siglo XII. Tal aseveración es susceptible de demostrarse. Antes de la aparición del Procurador como representante del Soberano y mediador en los conflictos, las controversias entre individuos se resolvían de manera dual. La parte afectada o los representantes familiares exigían una indemnización, que por lo general

³³ Michel, Foucault, *La verdad y las formas jurídicas*, México, Gedisa, 1986, pp. 75 -77.

era pecuniaria, para que el individuo ofensor recobrarla la paz. Otra forma de resolver los litigios era pedir al grupo que lo protegía, la entrega del individuo para lavar la afrenta, cuando un individuo acusaba a otro de haber robado o matado. El litigio entre ellos se resolvía de manera bilateral, sin la intervención de ningún ente extraño.³⁴

La aparición del *Procurador* como tercera persona y representante del Soberano que exige para sí bienes porque considera que ha sido también dañado (recordemos que el siervo era parte del señor feudal), comienza a *confiscar* y acumular bienes; al respecto, Michel Foucault señala que:

El poder judicial no existía en la alta Edad Media, la liquidación era una materia que resolvían los individuos entre sí: sólo se pedía al más poderoso o aquel que ejercía la soberanía en función de sus poderes políticos, mágicos y religiosos que comprobaba la regularidad del procedimiento y no que hiciese justicia. No había poder judicial autónomo y tampoco un poder judicial que estuviera en manos de quien detentaba el poder político o poder de las armas. Como el pleito judicial aseguraba la circulación de los bienes, el derecho de ordenar y controlar ese pleito judicial, por ser un medio de acumular riquezas, fue confiscado por los más ricos y poderosos.

La acumulación de la riqueza y el poder de las armas y la constitución del poder judicial en manos de unos pocos es un único proceso que se fortaleció en la alta Edad Media y alcanzó su madurez con la formación de la primera gran monarquía medieval, en la segunda mitad del siglo XII. En este momento aparecen una serie de fenómenos totalmente nuevos en relación con la sociedad feudal, el Imperio Carolingio y las antiguas reglas del Derecho Romano.

1) Una justicia que no es más pleito entre individuos y libre aceptación por estos individuos de ciertas reglas de liquidación sino que, por el contrario, se impondrá a individuos, oponentes, partidos. Los individuos no tendrán en adelante el derecho de resolver, regular o irregularmente, sus litigios; deberán someterse a un poder exterior a ellos que se les impone como poder judicial y político. 2) Aparece una figura totalmente nueva, que no tiene precedentes en el Derecho Romano: el procurador. Este curioso personaje que surge en Europa hacia el siglo XII se presenta como representante del soberano, del rey o del señor. Cada vez que hay un crimen, delito o pleito entre individuos, el procurador se hace presente en su condición de representante de un poder lesionado por el solo hecho de que ha habido delito o crimen. El procurador doblará a la víctima pues estará detrás de aquel que debería haber planteado la queja, diciendo: "Si es verdad que este hombre lesionó a este otro, yo, representante del soberano, puedo afirmar que el soberano, su poder, el orden que él dispensa, la ley que él estableció,

³⁴ Michel, Foucault, *La verdad y las formas jurídicas*, México, Gedisa, 1986, pp. 75 -77.

fueron igualmente lesionados por este individuo. Así, yo también me coloco contra él." De esta manera, el soberano, el poder político, vienen a doblar y, paulatinamente, a sustituir a la víctima. Este fenómeno, es absolutamente nuevo, permitir que el poder político se apodere de los procedimientos judiciales. El procurador, pues, se presenta como representante del soberano lesionado por el daño. 3) Aparece una noción absolutamente nueva: la infracción. Mientras el drama jurídico se desenvolvía entre dos individuos, víctima y acusado, se trataba sólo del daño que un individuo causaba a otro. La cuestión consistía en saber si había habido daño y quién tenía razón. A partir del momento en que el soberano o su representante, el procurador, dicen: "Yo también he sido lesionado por el daño" resulta que el daño no es solamente una ofensa de un individuo a otro sino también una ofensa que infringe un individuo al Estado, al soberano como representante del Estado, un ataque no al individuo sino a la ley misma del Estado. Se sustituye de esta manera la noción de crimen, la vieja noción de daño por infracción. La infracción no es un daño cometido por un individuo contra otro, es una ofensa o lesión de un individuo al orden, al Estado, a la ley, a la sociedad, a la soberanía, al soberano. La infracción es una de las grandes invenciones del pensamiento medieval. Se ve así cómo el poder estatal va confiscando todo el procedimiento judicial, el mecanismo judicial, el mecanismo de liquidación interindividual de los litigios de la alta Edad Media. 4) Hay, por último, un descubrimiento, una invención tan diabólica como la del procurador y la infracción: el Estado, o mejor, el soberano (ya que no se puede hablar de Estado en esta época) es no sólo la parte lesionada sino además la que exige reparación. Cuando un individuo pierde el proceso es declarado culpable y debe una reparación a su víctima, pero esta reparación no es la que aparecía en el antiguo derecho del feudalismo o en el Derecho Germánico, ya no se trata de que el perdedor rescate su paz dando satisfacción a su adversario, ahora es exigir del culpable no sólo la reparación del daño hecho a otro individuo sino también la reparación de la ofensa cometida contra el soberano, el Estado, la ley. Es así que aparece con el mecanismo de las multas, el gran mecanismo de las confiscaciones. Las confiscaciones de bienes son para las monarquías nacientes uno de los grandes medios de enriquecerse e incrementar sus propiedades. Las monarquías occidentales se fundaron sobre la apropiación de la justicia, que les permitía la aplicación de estos mecanismos de confiscación. He aquí el fondo político de esta transformación.³⁵

Así pues, la administración adquiere características³⁶ que no aparecen en las administraciones patrimonialistas, pero lo fundamental es que llega a regular el tiempo, el espacio, la libertad, la propiedad y la justicia³⁷ del sujeto, e incluso su

³⁵ Michel, Foucault, *La verdad y las formas jurídicas*, México, Gedisa, 1986, pp. 75 -77.

³⁶Max, Weber, *Economía y sociedad*, México, Porrúa, 1998, p. 40

³⁷José, Posada de Herrera, "Lecciones de Administración" en *Revista de Administración Pública*, México, s/f, p. 150. En la Edad Medieval, el Consejo de Castilla tenía también una porción de atribuciones incompatibles con la recta Administración de Justicia: la Inquisición, también altiva y orgullosa, se atrevía hasta con la persona de los reyes. Felipe V armado de la fuerza que da la victoria, del poder que tiene el conquistador cuando se encuentra querido y amado de sus conquistados, derribó la Inquisición, quitó una porción de atribuciones al Consejo de Castilla, y trajo a los grandes a la sumisión que debía tener al monarca. Felipe V fue el primero que creó entre nosotros las secretarías del despacho o ministerios, y arrancando una porción de atribuciones al Consejo de Castilla para entregarlas a los secretarios del despacho, dio más unidad a la

conciencia. Éstos fueron los elementos fundamentales de su cambio con respecto a la administración patrimonialista.

1.5. El paradigma de la Policía y la Administración de Justicia

Hasta finales del siglo XVIII en la mayoría de los países la condición de los habitantes era de servidumbre. Los sujetos estaban sometidos a la justicia señorial, que vigilaba su vida privada y castigaba su pereza. La mayoría de los individuos eran campesinos que no podían cambiar de trabajo en ningún caso; no se les autorizaba casarse sin el permiso del señor; la propiedad y la herencia no se transmitía de padres a hijos; todo lo controlaba el señorío, y gran parte del tiempo de la gente estaba consagrada al señor feudal.

Sin embargo, no en todos los lugares prevalecía tal orden de vida. En Francia, casi en las mismas fechas, la servidumbre no existía. El individuo se había sustraído al dominio del señor feudal, y en cierto sentido era "libre" de adquirir bienes. El sujeto era "propietario territorial", tenía cierta soberanía de disponer de su tierra, según Alexis Tocqueville,³⁸ esto era verificable veinte años antes de la revolución, en otras palabras, la potestad de adquirir propiedades fue permitida según la ley de 1790,³⁹ lo que permitió al soberano establecer el impuesto territorial, motivo por el cual cada parroquia tuvo que hacer un inventario de las propiedades de su región.

A partir de ello, en Europa, durante los siglos XVII y XVIII, los tres instrumentos utilizados por las monarquías absolutas para afirmar su poder

administración, al mismo tiempo que la separaba de las manos de un cuerpo numeroso, cuyos procedimientos tenían que ser débiles y que debiendo ocuparse por su instituto de administrar justicia, quería aplicar las máximas del derecho feudal y del privado a la administración de los pueblos y régimen del país.

³⁸ Alexis, Tocqueville, *El Antiguo Régimen*, México, Porrúa, 1999, p. 35

³⁹ *Ibid*

centralizador ante la resistencia de los señoríos feudales fueron: la formación de un ejército; la creación de un sistema judicial separado de las funciones ejecutivas, y el establecimiento de un sistema fiscal uniforme que borrara las zonas de excepción y privilegio.

Para 1790, el Estado absolutista estaba afirmando su poder, y una forma de hacerlo era consolidando la Administración de Justicia, que estaba comprendida dentro de la seguridad interior. En esta fase histórica, la Administración de Justicia tiene gran influencia en la reproducción de las prácticas sociales; es el eje que articula el gobierno. Como bien dice Tocqueville:

Un cuerpo único situado en el centro del reino, que reglamenta la Administración Pública de todo el país: un mismo ministerio dirigiendo casi todos los asuntos interiores; en cada provincia, un solo agente que resuelve todos los detalles de dichos asuntos, nada de cuerpos administrativos secundarios ni de cuerpos que pueden actuar sin que se les autorice previamente: tribunales excepcionales que juzgan todos los asuntos que le interesan a la administración y que respaldan a todos sus agentes.⁴⁰

Así, en un primer momento la justicia no era separable de la administración absolutista, era una amalgama que permitía ejercer el poder; sin embargo, existía una demarcación de tales actividades al respecto para:

La ciencia de la administración, administrar significa el desempeño de las actividades funcionales y las actividades institucionales de la Administración Pública dentro de la misma entidad. Asimismo, implica al *qué* y al *cómo* de su acción: los aspectos sustantivos de la actividad y los procesos de gestión mediante los cuales se despachan los negocios públicos, los cuales se consideran vinculados dentro del mismo espacio organizativo independientemente de grado de trabazón interior.⁴¹

Vale destacar que la Administración de Justicia a lo largo de su historia entremezcló actividades funcionales e institucionales. Así, desde el imperio romano, la

⁴⁰ Alexis, Tocqueville, *El Antiguo Régimen*, México, Porrúa, 1999, 93.

⁴¹ Omar, Guerrero, 1997, 16.

potestad de la Administración de Justicia estaba atribuida al soberano, quien la ejercía de acuerdo con un criterio discrecional -jurídico-moral.⁴² Es con el Estado absolutista, cuando se empiezan a discernir las diferentes actividades funcionales e institucionales, y además, “adquiere un carácter multifacético omnipotente y omnisciente. Se encuentra en todas partes. En el perímetro y superficie de la sociedad. Le dicta instrucciones e induce sus formas de comportamiento”.⁴³

De acuerdo a Von Justi,⁴⁴ la Administración de Justicia está comprendida dentro de la seguridad interior del Estado. La Administración de Justicia como objeto era estudiada por la Ciencia de la Policía, como se le conocía a la actual Ciencia de la Administración Pública. La Ciencia de la Policía estudiaba el espacio del gobierno en su totalidad, así, cuando se habla del “gobierno general” se hace referencia al amplio espacio gubernativo que el soberano ejercía por sí o a través de su virrey, para asegurar el bienestar de sus súbditos impartiendo justicia por medio de la administración. Es ese espacio administrativo el que se define indistintamente con el término “Policía”.

⁴² Guillermo F., Margadant, *op. cit.*, p. 142. Como magistrados encargados de la administración de la justicia en la primera fase de los procesos (*in iure*) encontramos, después de la caída de la monarquía, los cónsules que en aquella primera época de la república se llamaban *praetores*. Como los cónsules se encontraban muy frecuentemente fuera de Roma por las continuas guerras, en 367 a. de C. se nombró un tercer cónsul, de autoridad inferior a los otros dos, que no podía ausentarse de la *Urbis*: de ahí el término de *praetor urbanus*. Administraba justicia a personas provistas del acceso a las *legis actiones*, uno de los privilegios que componían la ciudadanía romana, pero que podía concederse también a algunos extranjeros. Para litigios entre romanos y extranjeros que no tuvieran este derecho, o entre extranjeros entre sí, se creó en 242 a. de C. una nueva función, la de *praetor peregrinus*.

La cantidad de pretores aumentó continuamente, observándose cierta división de labores entre ellos (*praetor fideicommissarius*, *praetor tutelaris*, etc.). También había ediles para la Administración de Justicia en los mercados; en las provincias, las funciones jurisdiccionales correspondían a los gobernadores y magistrados municipales.

Desde el comienzo del imperio, surgió, paralelamente a la justicia pretoria, la impresionante estructura de la justicia imperial, severamente jerarquizada y que culminaría en el emperador o el prefecto del pretorio, mano derecha del emperador en asuntos jurídicos.

⁴³ Ricardo, Uvalle Berrones, “Reflexiones sobre la Ciencia de la Policía”, en *Revista de Administración y Política*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, 4^o, época, segundo cuatrimestre, 1985, pp. 225.

⁴⁴ Juan Enrique, Von Justi, *Ciencia del Estado*, México, IAPTEM, 1996, pp. 133 - 140.

El espacio de la "Policía",⁴⁵ en el sentido histórico de este término, es más cercano a sus raíces etimológicas de "orden que se observa en la ciudad", "cortesía, buena crianza, urbanidad, limpieza, aseo, curiosidad y pulidez". La perversión del concepto "policía" se refiere actualmente a la institución y mecanismos represivos que conservaron ese nombre. Sin embargo, la policía en su origen primigenio abarcaba todo el ámbito de las relaciones que se establecen con la sociedad, entre las personas y las cosas; además de las relaciones que los hombres establecen entre sí, lo que hacen, emprenden, aceptan o rechazan; el terreno y los objetos de esa acción: territorio, propiedad, implementos de trabajo. En suma, todo el espacio de los intercambios sociales que debía ser normado para que existiera un "buen gobierno".⁴⁶

Así, el fin primero de la Ciencia de la Policía en el gobierno es mantener la tranquilidad y el buen orden entre sí. Por tanto, "la seguridad interior de un Estado está fundada sobre la administración exacta de la justicia".⁴⁷ La Administración de la Justicia tiene que cuidar que los hombres no se hagan justicia por sí mismos. El monopolio de la violencia es exclusivo del Estado.⁴⁸ Es normal que los hombres

⁴⁵Apud Ana, Gamboa de Trejo, *Criminología y menores infractores*, México, Graphos, 1995, p. 18. El sentido de policía se utilizaba todavía en México como lo refiere el Proyecto de Código Penal de 1835, en su artículo "23. Cuando un menor de diez años fuere condenado á la pena de trabajos perpetuos, no se le aplicará hasta que cumpla esa edad, debiendo entre tanto sujetarse á las penas que habla el artículo 21. El condenado á la pena de trabajos de policía podrá ser empleado dentro del casco de la población en el aseo y comodidad de las calles y plazas, y en el ornato de los edificios públicos, en el acarreo de los materiales para obras de construcción de éstas, limpieza de inmundicias de las cárceles, hospitales, conducción de heridos y cadáveres de ajusticiados muertos con muerte violenta, y de enfermos á hospitales ó lazaretos".

⁴⁶Apud "Apuntes para una historia de la Secretaría de Gobernación," en *Memoria Institucional 1976-1982*, México, Secretaría de Gobernación, s/f, p. 2.

⁴⁷*Ibidem*, p. 134.

⁴⁸Thomas, Hobbes, *Leviatán*. México, Fondo de Cultura Económica, 1980, capítulo XIII, p. 104. "En esta guerra de todos contra todos, se da una consecuencia: que nada puede ser injusto. Las nociones de derecho e ilegalidad, justicia e injusticia están fuera de lugar. Donde no hay poder común, la ley no existe: donde no hay ley, no hay justicia. En la guerra, la fuerza y el fraude son las dos virtudes cardinales. Justicia e injusticia no son facultades ni del cuerpo ni del espíritu. Si lo fueran, podría darse en un hombre que estuviera solo en el mundo, lo mismo que se dan sus sensaciones y pasiones..." Afirma además que la causa para vivir en Estado es "la causa final, fin o designio de los hombres (que naturalmente aman la libertad y el dominio sobre los demás) al introducir esta restricción sobre sí mismo (en la que los vemos vivir formando estados) es el

tengan conflictos por causa de bienes, de su tráfico, etc., por ello es conveniente que los individuos pongan la decisión de sus diferencias en la prudencia de las personas que se han establecido para sentenciarlos.

La forma en que se administra la justicia influye en el bienestar del Estado. "Cuando las leyes no son buenas ni sabias, claras ni seguras, cuando las escrituras y los procesos se dilatan, cuando la justicia no es imparcial y cuando los jueces se dejan corromper por regalos, o guiar por el mayor o menor favor que se tiene, es fácil comprender que una administración semejante no puede servir sino de perjuicio al Estado y de ruina al público".⁴⁹

Por ello, la Ciencia de la Policía⁵⁰ pretendía consolidar al Estado absolutista, fortaleciendo, entre otras cosas, la Administración de Justicia, y proponía las bases para lo que posteriormente debía ser la división de poderes. El objetivo que buscaba la Policía (administración) era:

La acción de este ramo no puede ser ejecutiva más que en los casos expresados por su reglamento y órdenes vigentes. Y que están al conocimiento de todo ciudadano por haber precedido su publicación en debida forma: es decir, que la Policía no debe por su propia autoridad imponer ninguna pena represiva, pecuniaria ni afflictiva, fuera de los casos expresados que son peculiares de su administración, y previstos por las ordenanzas que prefijan las penas en que incurre el que las infringe: todos los otros casos son del resorte de los tribunales á quienes deben ser sometidos; y los cuales al empezar sus funciones hacen cesar en el mismo punto la acción de la Policía.⁵¹

cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica..." por tanto "autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres ni derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho y autorizaréis todos sus actos de la misma manera".

⁴⁹Juan Enrique, Von Justi, 134.

⁵⁰ Véase ampliamente Omar, Guerrero, *Las Ciencias de la Administración en el Estado absolutista*, México, Fontamara, pp. 177 y ss. El autor es un arqueólogo social que delimita la ciencia de la policía y la política, plantea que "La policía es un complejo conjunto de acciones, técnicas y procesos preventivos, estimulantes, organizativos, represivos, encaminados a fortalecer al Estado por la vía nutrición material, moral e intelectual de la sociedad civil [...]"

⁵¹D.A.F. de H. I. y D. *Tratado de la Policía en general*, Barcelona, Imprenta de Don Ramón Martín Indar, s/f., p. 27.

1.6. Un nuevo paradigma: la Administración Pública

Dos sucesos cambian el Estado absolutista y su organización administrativa. Las transformaciones se inician con el proyecto histórico de la edad moderna, que se inicia con la revolución francesa de 1789 y con la guerra de independencia de los Estados Unidos de América de 1774 a 1783, que produce cambios en la estructura social y la formación del Estado burgués de derecho,⁵² y por consiguiente de la visión de la Administración patrimonialista a la de Administración Pública.⁵³

Instaurado el Estado de Derecho, una de las características es su división de poderes. El ámbito de lo administrativo, en su mayor parte, queda bajo el Poder Ejecutivo, que tuvo como principal objetivo la actividad sobre las personas y cosas. En un inicio en el Estado de Derecho, el Poder Ejecutivo sólo tenía cinco cometidos: Relaciones Exteriores, Guerra, Justicia, Hacienda y lo Interior. Estos cometidos fueron asignados a secretarías en las que se llevan a cabo actos jurídicos y materiales, que dan lugar a prácticas sociales que hacen que aparezcan objetos, conceptos y técnicas que consolidan la Ciencia de la Administración Pública.

Entre sus principios y tareas concretas que la ciencia le atribuye a la Administración Pública, están la organización de los seres y las cosas, por ello la define como una:

Polencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas. Como ciencia, tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad, es el gobierno de la comunidad en su acción

⁵²Carl, Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Editorial Nacional, 1934, p. 145.

⁵³C.J.B, Bonnin, *Principios de la Administración*, facsímil, s/f, p. 93.

ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecución determinada. La ejecución de las leyes de interés general, es su verdadera atribución.⁵⁴

Definida la Administración Pública como una "potencia" que desarrolla el bienestar de la sociedad en un Estado de Derecho, los teóricos perciben las diferencias que existen entre actividades funcionales e institucionales. Así, la Ciencia de la Administración Pública comprende a la Administración de Justicia como coadyuvante en materia jurisdiccional del Poder Judicial y no como un elemento antinómico. C. J. B. Bonnin manifiesta que:

Así como existe una distinción entre la administración y el gobierno, la hay también entre la administración y la justicia, otra magistratura del que es hacer respetar las leyes de la sociedad. La institución pública no sólo se halla establecida para poner armonía a las personas y las cosas, y para hacer observar las leyes por los ciudadanos, sino también para impedirles romper esta armonía, forzarlos á cumplir las leyes y castigar a los que contravengan á ellas. Puesto que obligar por medios civiles ó penales á hacer lo que legalmente está prescrito, es una justicia; debe rodear á la administración una gran confianza; confianza que constituye su fuerza moral por ser su autoridad obra de leyes; pero como estas por su naturaleza son preceptos inertes, de aquí la necesidad de los tribunales. La administración es la cadena que ligando todas las partes de la sociedad, forma de ellas un conjunto y constituye lo que llamamos unidad de cuerpo político: obrar es su atribución. La justicia es el ojo de vigilancia que impide se rompan los eslabones, corrige los vicios y reprime los abusos: juzgar es su carácter propio. De aquí deduzco yo este principio: *administrar es la regla general; juzgar es la regla particular.*⁵⁵

Las diferencias entre las actividades funcionales e institucionales en una división de poderes, no las convierten en actividades antinómicas, al contrario, cada una debía tener sus diferencias, y también sus afinidades, para permitirles potenciarse mutuamente para el beneficio de la sociedad. Incluso en Hispanoamérica los actos administrativos de planeación, decisión, ejecución, control y jurisdiccionales debían ser complementarios. Para Florentino González en su libro *Elementos de ciencia Administrativa*, en el capítulo V, "del secretario del interior y de los negocios de su

⁵⁴C.J.B. Bonnin, *Principios de la Administración*, facsímil, s/f, p. 93.

⁵⁵*Ibidem*, 99, (las cursivas son mías, el énfasis es del autor).

departamento". Sobre el punto 3, que trata sobre la intervención en el cumplimiento de las leyes civiles, escribe que:

Los tribunales y juzgados son los que tienen el encargo de decidir cuando ha llegado el caso de que una disposición civil o penal tenga su cumplimiento, y de velar en que positivamente lo tenga; pero el secretario del interior también debe tener intervención en este negocio, ya para que los que administran justicia tengan en los casos necesarios la cooperación de la autoridad que dispone de la fuerza; ya para que averiguado el efecto que ha producido las disposiciones, pueda informar sobre la conveniencia de conservarlas o destruirlas; o bien para requerir al ministerio público a fin de que los que han sido omisos en la aplicación de las leyes, o que la han hecho torciblemente (*sic*) sean llamados a responder de su conducta.⁵⁶

Llega a afirmar el autor que la Administración Pública no sólo tiene el encargo de manejar bien las cosas públicas conforme a la ley, "sino que también debe ser un observador constante de los efectos que ella produce. Así, merecerá propiamente el nombre de administrador; y su administración será tanto mejor, cuanto más solícito se manifieste en saber si lo que ha ordenado el gobierno conduce verdaderamente al fin de la sociedad civil, la felicidad de los que la componen".⁵⁷ De este modo, para los teóricos clásicos de la ciencia de la Administración Pública, la Administración de Justicia es una tarea concreta que es asumida por el Poder Público para tener un control del orden y poder emitir actos jurídicos y la realización de operaciones materiales que permiten regular el orden y concretar sus programas.

Para el teórico mexicano Luis de la Rosa,⁵⁸ la Administración Pública no sólo puede contentarse con ser constructor de obras; sus cometidos deben moralizar y proyectar buenas conciencias, corrigiendo a la niñez por medio de escuelas y observando que la conciencia colectiva se apoye en la sana convivencia. Al respecto, dice:

⁵⁶Florentino, González, *Elementos de Ciencia Administrativa*, Editorial ESAP, Colombia s/l, p. 152.

⁵⁷*Ibidem*, 153.

⁵⁸Luis, De la Rosa, "Sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarla", en *Revista de Administración Pública*, núm. 50, INAP, abril-junio, 1982, pp. 111-133.

[...] La Administración Pública tiene por único objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad; la seguridad personal y de las propiedades; y la vida si es preciso. [...] la administración pública no puede apoyarse en la inmoralidad, porque su objeto es reprimir el vicio y el crimen y corregir a los culpables inspirándoles hábitos morales. *La administración tiene bajo su protección la inocencia de la niñez, la sencillez e inexperiencia de la juventud, la debilidad de la mujer, la buena fe y lealtad de todos los hombres en sus transacciones civiles, el honor de los hombres de bien y el decoro y reputación de las familias. ¿Qué sería de todo esto si la administración fuese inmoral, si fuese corruptora, como algunas veces podría serlo, si dejase subsistir y aún fomentase la disolución y el escándalo del vicio, si tolerase y disimulase la inmoralidad de las cárceles y presidios [...] y mientras no se castiguen en las casas correccionales a los jóvenes delincuentes y a los hombres que se entregan a los vicios de una manera escandalosa., así pues, la Administración Pública debe hacerse cargo de las escuelas lancasterianas, las escuelas de sordomudo y de ciegos, las escuelas dominicales, las cajas de ahorro, las sociedades de templanza, los socorros domiciliarios a los enfermos e indigentes, las casas de parto, las casas de mujeres arrepenidas, el nuevo sistema de cárceles, las penitenciarías y el sistema correccional.*⁵⁹

Por otra parte, para José Posada de Herrera,⁶⁰ establece que los sujetos que administran justicia deben conocer el derecho administrativo para impedir controversias inútiles entre el poder administrativo y el poder jurisdiccional para evitar restarle autoridad a la Administración Pública, estableciendo que:

El estudio del derecho administrativo no es menos útil a los encargados de administrar justicia, porque indicándoles los verdaderos límites de sus atribuciones, les impide entrar en competencias inútiles las más de las veces, perjudiciales otras, y siempre fundadas en ideas erróneas sobre la extensión y facultades del poder administrativo. Se cree generalmente que donde quiera que hay contención existe un juicio, que debe resolverse por las reglas del derecho civil, y fundados los letrados y los jueces en principio tan equivocado, los unos con sus dictámenes y los otros con sus sentencias, entorpecen la marcha de las autoridades administrativas, debilitan la fuerza del gobierno y comprometen el mismo carácter judicial resolviendo cuestiones que nunca pueden ser de su competencia. El espíritu de clase y de corporación, el deber, la tendencia a defender sus atribuciones, les arrastran a extenderlas lo más posible y por otra parte la ignorancia de los verdaderos principios del derecho administrativo no les permite detenerse en la línea que marcan la razón y el sano juicio. Y no basta, señores el talento, la laboriosidad, el estudio de un juez a vencer tantas dificultades, porque aun suponiendo toda inteligencia que a un hombre particular es dada, todavía será

⁵⁹ Luis, De la Rosa, "Sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarla", en *Revista de Administración Pública*, núm. 50, INAP, abril-junio, 1982, pp. 111-133.

⁶⁰ José, Posada de Herrera, "Lecciones de Administración", *Revista de Administración Pública*, México, s/f, pp. 140 a 141.

seducido por el ejemplo de otros, se le presentarán cuestiones dudosas que no podrá resolver por sí y no encontrando siempre apoyo para las buenas doctrinas, se dejará llevar el torrente a trueque de no causar sus fuerzas luchando inútilmente contra él. Es pues, necesario el establecimiento de esta enseñanza, no sólo para que aprendan sus reglas todos los que se dediquen a los diferentes ramos del servicio público, sino para que discutiéndose las doctrinas y las leyes, la práctica y la teoría se llegue a fijar la resolución de tantas cuestiones dudosas como se presentan en la marcha de la administración y de los tribunales, y reconocidas por todos las verdaderas interpretaciones tengan las sentencias de los jueces y las decisiones de los empleados administrativos aquel carácter de fuerza y de justicia, que sólo puede dar la opinión pública ilustrada.⁶¹

Como se desprende de las exposiciones de los teóricos clásicos de la Administración Pública, ésta no sólo comprende las decisiones de jurisdicción, sino se refiere en sentido amplio a todos los mecanismos materiales que permiten organizar, planear e instrumentar la felicidad de los ciudadanos, especialmente de aquellos que no han logrado su desarrollo intelectual y material, como es el menor de edad. La Administración de Justicia del Menor comprende los órganos encargados de ejecutar las decisiones jurisdiccionales y aquellas instancias administrativas sobre la administración en general, su organización, su personal, sus materiales o abastecimiento y sus finanzas.⁶²

Así pues, como se manifiesta en las citas, la Administración de Justicia es un tema de gran importancia para los estudiosos de la Administración Pública clásica. El tema es de gran relevancia, tópicos que fue olvidado por la ingenua creencia de que el tratamiento de la división de poderes responde a una lógica distinta al estudio de la

⁶¹ José, Posada de Herrera, "Lecciones de Administración", *Revista de Administración Pública*, México, s/f, pp. 140 a 141.

⁶² William, Willoughby, "Ejecución y Administración", *Revista de Administración Pública*, núm. 43. México, julio- sep. 1980, pp. 138 -139. El autor plantea que al emprender el estudio de cualquier problema complicado el primer paso es someterlo al análisis con el fin de determinar con claridad los diferentes factores que lo integran. Al hacer esto, se encontrará que el problema de tomar las medidas necesarias y de realizar el trabajo que incumbe a la rama administrativa del gobierno puede resumirse en los siguientes cinco factores claramente distinguibles aunque íntimamente relacionados: a) Problemas de administración general, b) problemas de organización, c) problemas de personal, d) problemas de materiales o abastecimientos, y e) problemas de finanzas.

Administración Pública. Es reciente el interés de los teóricos sobre la Administración de Justicia.

1.7. La Administración Pública y la Administración de Justicia del Menor

Las consideraciones del apartado anterior nos permiten enhebrar la problemática de la Administración de Justicia del Menor. Este ente tiene como principal sujeto de su acción administrativa a los infantes, el infante históricamente ha estado bajo la tutela, en la mayoría de los casos, de la familia. En las antiguas civilizaciones,⁶³ la infancia era materia u objeto del adulto. Los datos se pueden rastrear desde la época del imperio romano o azteca.⁶⁴ En el imperio romano el paterfamilias⁶⁵ tenía el derecho

⁶³ *Apud* Génia, Marín Hernández, *Historia de las instituciones de tratamiento para menores infractores del D. F.*, México, Comisión de Derechos Humanos, 1991, p. 14. Los padres tenían la patria potestad sobre los hijos pero no tenían derecho de vida o muerte sobre ellos, esta era una potestad del "Estado". La mayoría de edad era hasta los 15 años; a ésta edad abandonaban el hogar para recibir educación militar, religiosa o civil para los hombres; religiosa, para el manejo del hogar y cuidado de los niños para las mujeres. En el Código de Netzahualcóyotl, los menores de diez 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 Mendocino se describen los castigos a niños entre siete y diez años. Se les daban 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 sólo una tortilla y media, etcétera.

⁶⁴ *Ibidem*, "Con respecto a cómo eran juzgadas las faltas y querrelas de los ciudadanos, la relación de Tepeca dice lo siguiente: En la manera de gobernar que tengan los naturales, (tenían). Por cabeza al señor o señores sus naturales y estos nombraban 4 jueces que llamaban Tecuhtlatoque y estos cuatro juntos en una sala sentados oyan y determinaban las demandas e querrelas que antellos benyan, y muerto uno de estos jueces al señor nombraba otro en su lugar, y les duraba el oficio mientras llegados al señor y en la manera de juzgar les traban las partes litigantes pinturas de las tierras o casas sobre que litigaban, o el caso sobre que pedían justicia y ésto se determinaba ordinariamente, presentes ambas partes y recibían información de testigos para averiguar el hecho, y esta manera de proceder era de palabra por no haber otra con que poder declarar lo que decían, más que solamente dichas pinturas poniendo los delinquentes y delitos que habían cometido con los testigos que los vieron; y si las causas o intereses eran libianas las determinaban luego, y si graves las consultaban con el señor y con este acuerdo los sentenciaban a muerte ejecutaban las sentencias aunque fuere que uno a otro levantaba o chinchorrieras y parlerías que llevaban de esta ciudad a otras. La edad de 15 años no era excluyente de responsabilidad penal sino la de 10 años. Las leyes eran obligatorias para todos, y es notable la severidad de las penas. era poco frecuente la infracción de la Ley. Como ejemplo: "Los jóvenes que se embriaguen serán castigados con, la pena de muerte por garrote. El que injurie, golpee 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 castigarán con la esclavitud; la homosexualidad se castigará con la muerte, el sujeto activo será enpalado y al pasivo se le extraerán las entrañas por el orificio anal, en los hombres; en las mujeres, con la pena de muerte por garrote; los hijos de nobles que vendan los bienes de sus padres se castigarán con la muerte (secretamente ahogados)".

sobre la vida o muerte del infante, manifestación que se desarrolló hasta la alta Edad Media. En el Renacimiento, justificado por la cristiandad, los expósitos eran encausados la mayoría de las veces hacia las familias, que los acogían como servidores o esclavos.

El fin de la victimización del infante fue amortiguada por el Estado de Derecho, surgido de la Revolución Francesa, preámbulo que limitó los derechos absolutos de la familia sobre el infante tratado como cosa al infante con derechos, a quien se le establece el poder de la disciplina.⁶⁵ El nacimiento del Estado moderno implicó la formalización de la corrección del menor que empezó a ser guiado por la voluntad pública. Las correccionales fueron instancias segregativas de los indeseables de la sociedad, no necesariamente punitivas, si nos adecuamos a las formas jurídicas, pero sí coactivas.⁶⁷ Esta instancia habrá de simbolizar la forma pública del control administrativo del Estado de Derecho. A partir de éste, se proyectó como razón correctiva el secuestro como pena para reformar al menor e inhibir los comportamientos indeseables⁶⁸ del orden existente y en cierto sentido erradicar la

⁶⁵ Guillermo, F., Margadant, 98. "El centro de toda *domus* romana es el *paterfamilias*, quién es dueño de los bienes, señor de los esclavos, patrón de los clientes y titular de los *iura patronatus* sobre los libertos. Tiene la patria potestad sobre los hijos y los nietos, y muchas veces, como veremos, posee mediante la *manus* un vasto poder sobre la propia esposa y las nueras casadas *cum manu*. Además, el juez dentro de la *domus*, y el sacerdote de la religión del hogar. Como una especie de 'monarca' doméstico puede imponer inclusive, la pena de muerte a sus súbditos, ejerciendo el terrible *ius vitae necisque*."

⁶⁶ Michel, Foucault, *Vigilar y castigar*, México, Siglo XXI, 1991, p. 198. "El individuo es sin duda el átomo ficticio de una representación 'ideológica' de la sociedad; pero es también una realidad fabricada por esa tecnología específica de poder que se llama la 'disciplina'".

⁶⁷ Entre el concepto de la punición y la coacción existen diferencias, a menudo ignoradas, que producen equivocaciones tanto críticas como tradicionales. *Punición*: Son los delitos por un acto u omisión que sancionan las leyes penales que producen un resultado material; y se castigan en prisión con la libertad corporal, y su duración será de tres días a 50 años. *Coacción*: Son las infracciones que se producen en determinado orden que son sancionadas con la expulsión o presión psicológica. // En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto por treinta y seis horas.

⁶⁸ Véase con amplitud Ana Josefina, Álvarez, *Antología de Criminología*, México, UNAM, 1992, I y ss. Sobre el tema de la explicación del porqué de las conductas antisociales, marginales, criminales, desviadas, del menor y las corrientes teórico metodológicas del pensamiento criminológico.

"venganza privada". De esta manera, el Estado comenzó a acopiar los saberes llamados científicos para crear las instituciones de corrección, reforma, resocialización y actualmente en entes de adaptación.

La razón liberal dio origen a lo jurídico y a la institución administrativa correccional como medida de seguridad. El fundamento para justificar la detención del infante en la correccional fue el derecho penal de culpabilidad; esta doctrina explica que es el libre albedrío el que determina los actos del menor, por tanto, su proceder será castigado con el ejercicio punitivo.

Por otra parte, con el auge de las ciencias científicas que proclamaron la certidumbre sobre el proceder de la conducta social, se consideró al menor como determinado biológicamente. La culpabilidad desaparecía como una doctrina para justificar la detención del menor en instituciones cerradas. La nueva teoría explica que los menores, al no responder por sus actos, necesitaban una organización administrativa dirigida por la Administración Pública para curar al menor y no sólo para castigarlo.

Crear que el menor estaba determinado biológicamente cancelaba toda garantía propugnada por el Estado de Derecho. Actualmente, se ha consolidado la doctrina de la Defensa Social, una posición híbrida de las dos corrientes anteriores. Sin embargo, el debate sigue entre las posiciones de culpabilidad y determinista, que son actualmente los enfoques que justifican la pena moderna en las instituciones del menor.

A pesar de ser la posición de culpabilidad y el determinismo las justificantes claras para detener al menor, el problema del internamiento del menor en las correccionales no se circunscribió al contenido de la norma penal, sino también debido a su

comportamiento desviado⁶⁹; es decir, las instituciones segregativas empezaron a controlar socialmente al menor abandonado o marginado, que había caído en la red de la vagancia, malvivencia, drogadicción, alcoholismo. Estas conductas, aunque no tipificadas por la norma penal, son consideradas por la Administración de Justicia del Menor como negativas para el orden social, fundamentando sus actos coactivos para retener al menor como una medida de seguridad social. En este sentido, la institución correccional se constituye en un persecuidor de la desviación, ocultador de los castigos legales⁷⁰ y una administración inquisitiva del menor en México.

⁶⁹ Véase Robert, K. Merton, *Teoría y estructuras sociales*, México, FCE., 1996, p. 209 y ss.

⁷⁰ Sobre este tema véase, Alessandro, Baratta, *Criminología Crítica y Derecho Penal*, México, FCE, 1995, p. 168. "a) el derecho penal no defiende todos y sólo bienes esenciales en los cuales están interesados por igual todos los ciudadanos, y cuando castiga las ofensas a los bienes esenciales, lo hace con intensidad desigual y de modo parcial; b) la ley penal no es igual para todos, los estatus de criminal se distribuyen de modo desigual entre los individuos; c) el grado efectivo de tutela y la distribución del estatus de criminal es independiente de la peligrosidad social de las acciones y de la gravedad de las infracciones a la ley, en el sentido de éstas no constituyen las variables principales de la reacción criminalizadora y de su intensidad." Sobre este tema véase, también Darío, Melossi y Massimo, Pavarini, *Cárcel y Fábrica*, México, Siglo XXI, 1989, p. 189. En el trabajo se hace un análisis relativo al modo de producción y la institución carcelaria (y otras instituciones subalternas).

CAPÍTULO II

2. La genealogía del Consejo de Menores: de lo educativo a lo punitivo

2.1. Los primeros tribunales administrativos formales de menores en los Estados Unidos de América.

Los tribunales administrativos de menores son sólo una parte fragmentaria de un todo administrativo que controla al menor⁷¹. Los tribunales administrativos de menores se instituyen como una necesidad para regular las conductas "antisociales". Estos tribunales administrativos de menores se integran posteriormente a la formación del Estado de Derecho, lo cual se encuentra inventariado en diferentes fuentes.⁷² En términos formales, el control del menor por parte de la Administración Pública surge ante la falta de capacidad de la familia para educar a los menores y así evitar que fueran delincuentes en su vida adulta.

Es en Chicago en el año de 1879⁷³, en donde se reconoce formalmente que nace el primer Tribunal de menores; sin embargo, esto es sólo una afirmación parcial (*infra*). En Filadelfia, en 1901, se instituye otro tribunal para menores. En estos tribunales, la imputabilidad penal era aplicable a partir de los diez años. Estos tribunales de menores sirvieron para legitimar y legalizar la detención de los menores

⁷¹ Para efectos de este trabajo se considera niño o menor a todo ser humano menor de dieciocho años. Véase el art. 1º. De la "Convención de Derechos del Niño" publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día treinta y uno del mes de julio de mil novecientos ochenta y nueve. Asimismo las "Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores privados de la libertad". Regla 11. en *Justicia en menores infractores*, México, Delma, 1999. p. 208.

⁷² Emilio, García Méndez, "para una historia del control penal de la infancia: la informalidad de los mecanismos formales de control social" en *Capítulo Criminológico*, Venezuela, Facultad de Derecho de la Universidad de Zulia Maracaibo, Venezuela, 1988, p.137

⁷³ *Apud*, José Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, p. 9

de edad en las prisiones. Anterior a los tribunales de menores, la detención de este estaba en contradicción con el Estado de Derecho, debido a que para ser imputable penalmente debía ser mayor de edad. En este sentido, los menores eran inimputables y sólo sujetos a las sanciones de la familia.

La creación de los tribunales administrativos en Estados Unidos de América fue una petición de las agrupaciones civiles, quizá conmovidos por las condiciones paupérrimas de vida y procesales a las que era sometido en los hechos el menor. La creación de los tribunales de menores tenía como propósito que el menor fuera tratado con más benevolencia; para ello, enviaron las "sociedades promotoras de la infancia en 1899, al Cuerpo Legislativo de Chicago, un Memorial para crear el primer Tribunal para Menores."⁷⁴ Sin embargo, a pesar de formarse el Tribunal del Menor, su detención se hacía en las prisiones de adultos, donde interactuaban con delincuentes, de los cuales es de suponerse eran víctimas y además aprendían nuevas formas de delinquir. Fue a petición de esas mismas sociedades civiles, las cuales presionaron al gobierno para construir lugares *ex profeso* para menores, llamados reformatorios, o escuelas correccionales, para darles el tratamiento que merecían.

Estas primeras organizaciones administrativas primitivas tenían determinadas características que aún prevalecen, como es la "especialización" del tribunal, la supresión de la prisión clásica, y la creación de lugares apartados de las prisiones de los adultos⁷⁵. Como primer proceso de adaptación del menor, se aplicó la libertad vigilada que podía ser en el hogar o la fábrica. Aunque pretendidamente se planteaba sustraer al menor del ámbito penal que era más rígido, esto resultó una falacia, ya que

⁷⁴ *Apud*, José Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, p.

9

⁷⁵ *Ibid.* p.10

el nuevo tribunal de menores seguía aplicando, aunque atenuados, los mismos procesos, ritos, disciplinamiento, examen y prisión del menor.

La Administración de Justicia americana trató de ser singular con respecto a los tribunales comunes para adultos; sin embargo, no lo lograron ya que se organizaron en salas de audiencia especiales de menores, donde se le hacía creer al infante que no se le estaba juzgando, para ello se quitaron muchas de las formalidades de los tribunales ordinarios. Además, se evitó que los periódicos, que eran el medio de comunicación de la sociedad de aquel tiempo, divulgaran noticias sobre los procesos de los menores, con el fin de evitar criminalizaciones primarias. Otra característica de estos tribunales es que gozaban de un poder ilimitado para decidir sobre el menor.

La figura principal de los nuevos tribunales administrativos se inició con la conformación de un juez y un ayudante denominado *Probation Officer*. Su función consistía en vigilar al menor y evitar que se dedicara a la vagancia o mendicidad, común en aquella época; su tarea terminaba cuando el infante cumplía la mayoría de edad. La "especialización" con la que contaban era la psiquiatría infantil.⁷⁶

La libertad vigilada del menor generalmente estaba a cargo de mujeres⁷⁷ asignadas por el tribunal; sin embargo, debido a que la mayoría de los infractores eran de familias desintegradas, generalmente se les privaba de la libertad. La libertad vigilada fue una de las primeras formas de corregir al menor, por tanto, las asociaciones que intervenían propugnaron para que los jueces no fueran abogados

⁷⁶ *Apud*, José Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, p. 12.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 13

sino personas ajenas a los procedimientos jurisdiccionales, ya que se infirió que muchas conductas antisociales eran producto de fallas en el sistema educativo.

Posteriormente, el tribunal del menor deriva en una administración jurídica más compleja que decidía colegiadamente, la cual tenía el encargo de estudiar el medio familiar, grado de educación y economía del menor, estableciendo con ello un diagnóstico pedagógico, físico, psicológico y social para aplicar un tratamiento o en su caso enviarlo a hospitales para la curación de su enfermedad.⁷⁸ Con estas características, las organizaciones administrativas jurisdiccionales se expanden en el mundo. En México, su conformación tiene su propia historia, ésta sucede en tomo de manera paralela a la formación del Estado de Derecho en los Estados Unidos Mexicanos.

2.2. La Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores y la Administración de Justicia de Menores.

En México, la Administración de Justicia de Menores se inscribe en el Estado de Derecho y es parte de la llamada administración del interior, hoy llamada Secretaría de Gobernación. A partir de la Independencia de México, la Administración de Justicia de Menores, quedó bajo la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, así lo instauró el *Reglamento Interior de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores*, publicado en 1826. La Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores organizó sus tareas dividiéndose en dos secciones. La primera se ocupó del ámbito de las relaciones exteriores e interiores del Estado Nacional. La segunda, del Gobierno del Distrito Federal, cuya creación fue en 1824, como sede de los poderes de la

⁷⁸ *Apud*, José Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, p. 13.

Federación. La primera sección se ocupó de las siguientes tareas: La primera tarea se refiere a las relaciones que establecen con el exterior. La segunda tarea se ocupa de las relaciones que se establecen con los estados de la Federación. La tercera tarea se instituye para las relaciones que se establecen con la población. La cuarta se refiere a las Relaciones de intercambio y comunicación con la sociedad.⁷⁹

Una de las prioridades del nuevo gobierno con referencia a la población, era mantener un orden interior y exterior. El gobierno, entre sus prioridades, tenía como primera razón proteger el territorio nacional, como también acrecentar su propia fuerza por medio del control de la violencia. En la concepción tradicional del ejercicio del poder, ese acrecentamiento sólo podía darse con el aumento de la población (evitar que los menores fallecieran por enfermedades) y su control por medio de la creación de instituciones administrativas. La población era el termómetro que medía la fuerza del Estado; la posibilidad de levantar ejércitos; de asegurar la existencia de reemplazos; de convocar y armar a las milicias.

Por eso, corresponden a esta Secretaría los Asuntos de la Justicia, la Educación y la Estadística y Censo Nacional. Además, toda organización estatal basada en la representación popular, en donde el número de habitantes de una localidad condiciona su representación política ante las cámaras, exige que se mantenga el registro de la población. En esas circunstancias, el registro de la población (infantes) es un instrumento fundamental en el ejercicio del poder. Son también asunto de la política las disposiciones generales y particulares sobre naturalización, migración, y colonización y justicia.⁸⁰

⁷⁹ *Apud* "Apuntes para una historia de la Secretaría de Gobernación", en *Memoria institucional 1976-1982*, México, Secretaría de Gobernación, tomo I, s/f, p. 2.

⁸⁰ *Ibidem*

Si la población era un instrumento del ejercicio del poder, el gobierno estaba obligado a conservarla y mejorarla. Por ello, entre las funciones de la Secretaría aparecen asuntos aparentemente tan ajenos a ella como conocer el estado de las cosechas (para prevenir hambrunas), ocuparse de la sanidad general, desecar pantanos, establecer cementerios, administrar vacunas a los menores, combatir epidemias y establecer la Administración de la Justicia, por lo que: "Conservar y mejorar la población quería decir también mantener instituciones permanentes para recluir y separar a aquella población afectada por las 'enfermedades sociales': hospitales, lazaretos, cárceles, casas de corrección y de dementes".⁸¹

Como producto de la Ilustración, el Estado de Derecho crea las instituciones administrativas para educar y controlar al sujeto, y son, por tanto, asunto de la Administración Pública las casas de maternidad y de niños expósitos hasta las universidades, colegios, seminarios, prisiones y correccionales. Así, la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores era una institución centralizada que se hacía cargo de los diferentes y muy diversos cometidos del gobierno, como es el control del Ministerio de Instrucción y Justicia.

En el Ministerio de Instrucción y Justicia, se encontraba una gran variedad de órganos administrativos, como las escuela básica y la Escuela Correccional; entes limitados que pretendían la formación de menores para transmitir valores y cultura. Empero, la Administración de Justicia tenía mayor preponderancia, y estaba encargada a jueces legos que hacían cumplir sus condenas a menores y adultos en los cuarteles.

⁸¹ *Apud* "Apuntes para una historia de la Secretaría de Gobernación", en *Memoria institucional 1976-1982*, México, Secretaría de Gobernación, tomo I, s/f, p. 2.

Uno de los primeros intentos por organizar las prisiones fue desocupar la cárcel de la Inquisición, que era la más "cómoda" de la capital. En ella, estaban unos cuantos militares. Se desocupó y sirvió como prisión a partir de la Ley del 3 de octubre de 1823.⁸² En general, en las cárceles privaba la inseguridad y la insalubridad. En la memoria presentada el primero de octubre de 1826 de la Secretaría de Justicia, se escribe que la inseguridad en las cárceles:

[...]ha producido fugas de uno que otro malhechor, y las quejas de algunos sobre más o menos rigor en las prisiones. La localidad de la cárcel, y la multitud respectiva de presos, expone a estos a contagios peligrosos, que no es difícil que se hagan trascendentales a los habitantes de la capital, ó que poniendo en la necesidad de trasladar muchos enfermos á los hospitales, se de ocasión más oportuna á su fuga. Queriendo, pues, el Gobierno curar de raíz estos males, ha creído trasladar todos los presos que hoy existen en la cárcel indicada, á la que fue construida de intento y sirvió para prisión de los reos del tribunal de la acordada.⁸³

En estas prisiones la vida era deplorable y los menores, como parte del inventario de éstas convivían con los adultos. Las primeras disposiciones formales que trataron de controlar socialmente las conductas del menor en México se remontan a 1825; en ellas, se establecía implícitamente que la educación de los menores estaba a cargo de la familia y de los profesores. Así, en el *bando de policía y buen gobierno de 7 de febrero de 1825* se instituyó en su numeral 18 que:

También se le exigirá irremisiblemente o se le dará un destino correccional por el alcalde o regidor del cuartel, a cualquier persona de ambos sexos que contra las reglas del pudor y la decencia, se ensuciare en las calles, plazuelas y parajes públicos, como también contra el que en ellos pusiere o derramare vasos de inmundicia; haciéndose extensiva esta providencia a los padres de familia y maestros o maestras de escuelas o amigas, que no impidan a los niños salgan a ensuciarse en las calles, por cuyo descuido se les hace responsables, y sufrirán la exacción de la misma multa.⁸⁴

⁸² Apud José Luis, Soberanes Fernández, "Estudio preliminar y compilación," en *Memorias de la Secretaría de Justicia*, México, UNAM, 1997, p. 19.

⁸³ *Ibid.*, 21.

⁸⁴ Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, tomo I, México, p. 766.

Estas disposiciones tenían poco uso práctico en un ambiente de guerra.⁸⁵ los dirigentes poco se ocuparon de la aplicación y del funcionamiento de las instituciones administrativas, su interés se centraba en la política, por lo que el gobierno se concretaba a ser un observador y dejaba al libre albedrío de los padres y los escasos profesores la educación de los hijos. La responsabilidad de las infracciones cometidos por los menores contra otras personas era de la familia o tutores. Por ello, por cualquier delito que cometieran los hijos, eran los familiares quienes tenían que responder ante los tribunales.

Fue en marzo de 1828 cuando se creó el primer tribunal que se hacía cargo de las infracciones de los menores, que no solo juzgaban precisamente las violaciones al código penal, sino que sancionaba las conductas antisociales como la vagancia y las faltas a la "moral" cometidas por los menores. Este órgano jurisdiccional administrativo estaba presidido por un alcalde y dos regidores adjuntos que sesionaban los lunes y jueves. El proceso para juzgar al menor se llevaba a cabo en una sala especial llamada "Sala Capitular" y por lo general eran procesos que no se realizaban públicamente. El órgano jurisdiccional se llamaba *Tribunales de vagos en el distrito y territorios*, y declaraba como vagos y viciosos.

- I. A los que sin oficio ni beneficio, hacienda o renta viven sin saber de que les venga la subsistencia por medios lícitos y honestos.
- II. El que teniendo algún patrimonio o emolumento o siendo hijo de familia no se le conoce otro empleo que el de las casas de juego, compañías mal opinadas, frecuencia de parajes sospechosos y ninguna demostración de emprender destino en su esfera.
- III. El que vigoroso, sano, robusto en edad y aún con lesión que no le impida ejercer algún oficio, solo se mantiene de pedir limosna.
- IV. El hijo de familia que mal inclinado no sirve en casa y en el pueblo de otra cosa que escandalizar con la poca reverencia u obediencia a sus padres, y con el ejercicio de las malas costumbres, sin propensión o aplicación a la carrera que le ponen.

⁸⁵Cosío Villegas, *et al*, *Historia mínima de México*, México, Colegio de México, 1998, p.101.

VII. Estas malas cualidades se deberán justificar con información sumaria, con citación del *síndico del ayuntamiento* para que haga las veces de *promotor fiscal*.

XIX. Habiendo semiplena prueba o indicio de que alguno es vago, u ocioso, se procederá a su aprehensión y se pondrá en la cárcel en el departamento de los detenidos.

XIV. Los que fueren declarados vagos por el tribunal, serán destinados al servicio de las armas, o a la marina, o a la colonización, o a casas de corrección.

XV. Los impedidos para trabajar, o los muchachos dispersos que no hayan llegado a la edad de 16 años, serán puestos en casas de corrección, o a falta de éstas se pondrá a los últimos, a aprender oficio, bajo el gobierno y dirección de maestros que sean de la satisfacción de autoridad política.⁸⁶

Los *Tribunales de vagos en el distrito y territorios* fueron quizá el antecedente del Consejo de Menores; este tribunal era similar, al menos jurídicamente, a un promotor fiscal, persona que realizaba las tareas de un "Juez paternal" y que incluso tenía un reglamento expedido el 3 marzo de 1828, llamado *Reglamento de la ley anterior*. En él se estipulaba en el numeral 10º

Entretanto se ponen en corriente los fondos del hospicio de pobres y se adoptan arbitrios para sostener un establecimiento tan interesante a la moral pública, se destinarán los muchachos dispersos que no hayan llegado a la edad de 16 años a aprender algún arte u oficio, bajo la dirección de los maestros que señalare el alcalde primero del Exmo., ayuntamiento, declarando desde ahora sin lugar los reclamos de los padres o parientes que los abandonaron. La ociosidad y en consecuencia a los vicios.⁸⁷

La vagancia⁸⁸ era uno de los múltiples delitos que perseguía la Administración de Justicia de menores, y por lo general no existían casas de corrección,⁸⁹ como se

⁸⁶ Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, tomo I, México, p. 766.

⁸⁷ *Ibidem*

⁸⁸ *Apud* José Luis, Soberanes Fernández, "Memoria presentada el 22 de mayo de 1830" en *Memorias de la Secretaría de Justicia*, México, UNAM, 1997, p. 70. El secretario Juan Ignacio Espinoza escribe que "los vagos son unos verdaderos zánganos y polilla de la república. Todos los legisladores los han perseguido, porque siendo ociosos de profesión están siempre dispuestos a toda clase de desórdenes contra la sociedad en que viven. A esta ciudad de México le toca la desgracia de ser el receptáculo de cuantos producen los demás pueblos de la República, bien sea porque los convidan sus atractivos a que vengan, ó porque no hallan de que subsistir allá, y, aquí se confunde, son desconocidos y no les faltan arbitrios de que alimentarse, perversos como la holgazanería".

⁸⁹ *Idem*. "De nada sirven para el remedio las prevenciones hechas a los Jueces, de nada las buenas intenciones de estos, de nada las visitas semanarias y anuales, particulares y generales, de nada la humanidad con que se presta audiencia a los que la piden, se oyen sus quejas y enjugan sus lágrimas, de nada por último el buen servicio del alcalde, mandones y demás subalternos que velan sobre la asistencia y seguridad de los presos, porque el daño proviene de mismo local, y no hay que adoptar otro temperamento que el de que se traslade á la Acordada, como lo procura el Gobierno, dando las órdenes necesarias, que están cumplidas en lo va de este

puede apreciar en los bandos que emitía la Administración Pública. El lugar más común donde se recluía al menor para pagar su delito fue la prisión, por ejemplo, en el *Bando de policía de enero de 1829 se prohíbe los juegos de muchachos en las calles públicas, con piezas pequeñas de artillería cargadas con municiones*, se expresa que: "primera, los muchachos que se encontraren en esta clase perniciosa de diversión, serán conducidos a la *cárcel de la ciudad* para que los señores alcaldes los destinen a aprender oficio en que puedan ser útiles a la sociedad y a sí mismos".⁹⁰ Como también se deduce de este bando, por medio del tribunal de vagos, el alcalde era la persona que discrecionalmente determinaba los castigos al menor y los trabajos que debía realizar.

Es, pues, la prisión, y en algunos casos los hospicios, donde los menores iban a purgar la pena de su infracción. La prisión como control tenía la finalidad de inmovilizar al sujeto, por lo que la adaptación era una utopía. La organización de la prisión era rudimentaria y en nada se parecía al panóptico de Bentham,⁹¹ que buscaba readaptar al sujeto que delinquía. Sin embargo, el tribunal que sancionaba a los menores en el Distrito Federal y territorios nunca operó plenamente. La original Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores se ocupó más de otro rubros que de mejorar la Administración de Justicia de Menores.

año, para que se desembarace aquel edificio, pero se encuentra con el tropiezo de no haber dinero disponible para los gastos muy urgentes, porque las Cámaras no han tenido tiempo de despachar la iniciativa que hizo el año próximo pasado con este objeto en la Memoria respectiva, en que pidió diez y seis pesos. El presupuesto hecho últimamente monta diez y siete mil ciento sesenta y tres pesos cuatro reales, porque cada día se maltrata más el edificio".

⁹⁰ Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, tomo I, México, p. 766.

⁹¹ Jeremías, Bentham, *El Panóptico*, Madrid, La Piqueta, 1979, p. 125.

2.3. La Secretaría de Justicia y las correccionales.

La original Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores se fue dividiendo en múltiples secretarías, con tareas administrativas diversas y especializadas. Se crea una Secretaría de Justicia e Instrucción Pública. Sin embargo, el menor infractor queda bajo la tutela de los órganos jurisdiccionales que aplicaban penas punitivas, sin ninguna diferenciación entre adultos y menores, incluso, purgaban sus condenas en los mismos lugares que éstos.

Estas condiciones de vida fueron percibidas por diferentes personas preocupadas por el menor.⁹² En 1841, Don Manuel Eduardo Gorostiza estableció una casa correccional anexa al Hospital de Pobres, con fondos de la administración municipal. El ingreso de menores a esta institución se debía a la vagancia, que era resultado del abandono de la familia y de la orfandad; a pesar de que esta institución pretendía reformar a los menores, los golpes se presentaban como una forma de corregirlos. Por otra parte, la religión constituía un elemento fundamental que servía como

⁹²José Luis, Soberanes-Fernández, "Memoria presentada el 22 de mayo de 1830" en *Memorias de la Secretaría de Justicia*, México, UNAM, 1997, p. 57. Asimismo, en la "memoria presentada el 26 de enero de 1835", Joaquín de Iturbide expresaba que "además se ha ocupado y está trabajando eficazmente en establecer una formal casa de corrección, cuya falta se hace sentir á cada paso, y reclama la justicia, la moral y la salud pública. La ley de mayo de 1828 creó el tribunal privativo de vagos en las municipalidades del Distrito y Territorio, con el objeto sin duda de que se facilitase la pronta resolución de los juicios de esta naturaleza, y se limpiasen continuamente las poblaciones de esos perniciosos individuos, que semejantes a la levadura, sólo sirven para fermentar y corromper las masas de la sociedad. La medida de suyo es excelente; pero el resultado que da la experiencia es muy desfavorable y muy contrario á las esperanzas de los legisladores. Sea que esos tribunales se resentan de los defectos de su organización, sea que la ley misma parece que protege contra su intención la impunidad de los vagos al franquearlos tantos medios y recursos de desvirtuar las pruebas y eludir las penas de su delito, ó se en fin, porque la amovilidad anual de los individuos del Ayuntamiento, sus muchas ocupaciones concejiles ó particulares, ú otras circunstancias influyen en la ineficacia del tribunal lo cierto es, que no se hacen sensibles los benéficos efectos que debiera producir esa institución saludable, y la experiencia confirma esta verdad, manifestando el poco fruto que ha producido al Distrito Federal en estos dos últimos años ese establecimiento judicial. En consecuencia cree el Gobierno, que se debe reformar, reservando á la sabiduría del Congreso general, como legislatura del mismo Distrito y Territorio, el modo y términos en que haya de hacerse". Pp. 129 y 130.

"terapia," la cual consistía en aprender los fundamentos religiosos para "moralizar" al menor.

En 1850, el gobierno trata de establecer un sistema de presidios, en los que se respetaran los derechos humanos. Al respecto, Marcelino Castañeda, titular de la Secretaría de Justicia, pensó fundar una casa de corrección para los jóvenes que comienzan a extraviarse de la senda del honor y la virtud; un establecimiento acaso más importante que los mismos presidios.⁹³

En 1861, siendo presidente de la República Benito Juárez, y siendo Ministro de Instrucción Pública Ignacio Ramírez, el Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla, regaló un edificio para establecer una casa de corrección y una escuela de artes, que nunca se estableció. El ofrecer un edificio al Ministro de Instrucción Pública evidenció que quien intentaba corregir a los menores buscaba reformarlos por medio del incipiente sistema educativo.

Sin embargo, los primeros intentos por organizar la Administración de Justicia del Menor se concretaron en el proyecto de *Código Penal de 1871*,⁹⁴ en el que se establecieron los diferentes órganos y su función dentro de la correccional. En este Código, se precisó la responsabilidad de los menores con base en dos parámetros: uno objetivo que es la edad y otro subjetivo que se refiere al discernimiento que hace el menor de la realidad.

⁹³ José Luis, Soberanes-Fernández, *Memorias de la Secretaría de Justicia*, México, UNAM, 1997, p. 205.

⁹⁴ *Apud* José Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, p. 249.

El proyecto declara al menor de nueve años exento de responsabilidad; al menor comprendido entre los 9 y los catorce como un sujeto imputable sólo si lo determina un perito, los de catorce a dieciocho como menores imputables ante la ley. Se pretendían que estos criterios fueran una referencia para que los jueces dictaran sentencias contra los menores.

Establecidas algunas características para juzgar a los menores, el Congreso expidió un Decreto con fecha del 7 de diciembre de 1871, con el objeto de que se pusiese en observancia un Código Penal, el cual, en el artículo 13 de su ley transitoria, ordenaba que los establecimientos conocidos con los nombres de Tecpan de Santiago⁹⁵ y Hospicio de Pobres fuesen destinados para la corrección penal y para la educación correccional de los jóvenes delincuentes.⁹⁶ Formalmente, desde esta fecha a los menores se les ubicó en el sistema penal, tan es así, que desde 1884 los menores que infringían la ley eran enviados al ex convento de San Pedro y San Pablo. En ese colegio, se les internaba para su reeducación, aunque menores que cometían delitos más graves eran llevados a la prisión de Belén, a donde se les encerraba con delincuentes adultos, los que pervertían en mayor grado a los menores en las trampas del robo y el asesinato.

⁹⁵José María, Del Castillo Velasco, *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano*, México, UNAM, 1994, p. 388. "El antiguo *Tecpam de Santiago* que no ha muchos años aun era un inmundo lugar de reclusión para niños delincuentes, y en condiciones verdaderamente horrosas bajo el punto de vista higiénico y moral, fue convertido después en un establecimiento correccional; y ensanchado en su parte material y sucesivamente mejorado, llegó por fin a ser una verdadera y provechosa escuela de artes y oficios para niños y jóvenes desvalidos, conservándose siempre un departamento correccional separado, en el cual se admiten con especialidad a los niños y jóvenes a quienes sus padres no pueden reprimir en su mala conducta y que tienen necesidad de apelar a la fuerza de la autoridad pública para lograr la enmienda de sus hijos viciosos. Este establecimiento sostenido por los fondos municipales está bajo la dependencia y administración del ayuntamiento. La admisión de los corrigendos y educandos en el establecimiento referido se verifica por orden de la autoridad del Gobernador del Distrito, previos los informes que estima convenientes".(sic)

⁹⁶*Apud*, José Luis, Soberanes Fernández, "Memoria que el encargado de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública presenta al Congreso de la Unión en 15 de Septiembre de 1873", en *Memorias de la Secretaría de Justicia*, México, UNAM, 1997, p. 304.]

Se cuenta que los carceleros sintieron lástima por los menores y los segregaron en una crujía especial, "dándoles uniformes verdes para distinguirlos y controlarlos mejor, razón por la cual se le llamó 'Crujía de los Pericos'. Esta cárcel fue calculada para 800 varones y 400 menores."⁹⁷ Así, de manera general, la Administración de Justicia de Menores estaba pésimamente organizada; sólo era una forma de control administrativo.

En 1877, la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación intentó regular las Casas de Corrección por medio de la Dirección de Beneficencia Pública. Al respecto, una simple circular establecía que: "Todos los hospitales, hospicios, casas de corrección y establecimientos de beneficencia que actualmente están a cargo del Ayuntamiento de esta capital y los que adelante se fundaren, serán administrados por una junta que se denominará Dirección de Beneficencia Pública y que se compondrá de las personas a cuyo cargo esté la Dirección de cada establecimiento".⁹⁸

La Administración de Justicia no sólo era deficiente para la reeducación de los menores, sino que también arrastraba grandes problemas, como el escaso presupuesto; la mejora del sistema penitenciario; la integración del Poder Judicial tanto de la Federación como del Distrito y territorios federales; los juicios verbales y de mínima cuantía; el tribunal de vagos; el registro de la estadística criminal; el establecimiento de códigos acorde con el Estado de Derecho, y el establecimiento de una organización administrativa que fuera capaz de responder a los requerimientos de la población.⁹⁹

⁹⁷ Géniá, Marín Hernández, *Historia de la instituciones de tratamiento para menores infractores del D. F.*, México, Comisión de Derechos Humanos, 199, p. 21.

⁹⁸ Archivo General de la Nación, *Legislación Mexicana*, t. XIII, enero de 1877.

⁹⁹ *In totum*, José Luis, Soberanes Fernández, "Memoria que el Secretario de Justicia e Instrucción Pública, Licenciado Joaquín Baranda, presenta al Congreso de la Unión. Comprende desde el 1° de diciembre de 1888 hasta el 30 de noviembre de 1892." en *Memorias de la Secretaría de Justicia*, México, UNAM, 1997.

En este contexto, la administración en sentido amplio en noviembre de 1891, empezó a dividir sus atribuciones, modificadas por la necesidad de establecer y fortalecer sus instituciones administrativas. Las atribuciones fueron modificadas por el decreto del 8 de mayo de 1891. En esa época se definieron con mayor precisión las atribuciones especializadas de la Administración Pública; se establecieron la Secretaría de Hacienda Crédito Público y Comercio, Secretaría de Fomento, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación.¹⁰⁰

El cambio ensanchó la jurisdicción de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, pues se le encomendó la Dirección e Inspección Científica, las escuelas primarias municipales tanto del Distrito como de los territorios; se le transfirió la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, que antes correspondía a la Secretaría de Gobernación, y trajo de nuevo a sus dominios las escuelas de Agricultura e Ingenieros que durante diez años estuvieron a cargo de la Secretaría de Fomento. Además, por resolución del 29 de marzo de 1890, los establecimientos de instrucción que dependían de la Compañía Lancasteriana pasaron al cuidado de esta Secretaría.¹⁰¹

Hasta ese momento, las pocas instituciones que creó el gobierno para educar y reeducar a los menores estaban a cargo de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, su preocupación por crear una institución capaz de atender al menor era patente, ya que las consignaciones aumentaban; así se nota, por desgracia, que

¹⁰⁰Instituto Nacional de Administración Pública, *La Organización de la Administración Pública en México*, México, Limusa, 1999, p. 11.

¹⁰¹ *In totum*, José Luis, Soberanes Fernández, "Memoria que el Secretario de Justicia e Instrucción Pública, Licenciado Joaquín Baranda, presenta al Congreso de la Unión. Comprende desde el 1º de diciembre de 1888 hasta el 30 de noviembre de 1892." en *Memorias de la Secretaría de Justicia*, México, UNAM, 1997, p.383

"durante el indicado año de 1892, aumentó el número de consignaciones en 630 respecto de 1891; el de personas consignadas en 740; el de menores de edad en 5166; el de solteros en 1015; el de las personas que no tenían oficio en 1523; el de los sujetos que no sabían leer ni escribir en 1236, y el de los que estaban ebrios en 342; pudiéndose precisar de estos datos que el mayor número de delinquentes eran los menores de edad".¹⁰²

Las propuestas para resolver el problema de los menores se encaminaban en crear y difundir instituciones de instrucción, haciendo efectiva las disposiciones sobre enseñanza obligatoria. Se pretendía evitar la difusión del alcoholismo y se intentaba moralizar a los sujetos; propósitos generales de la Administración Pública para evitar los males de la criminalidad en los menores.

La multiplicidad de tareas encomendadas a la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública no permitió que se hiciera más eficiente y eficaz en el término administrativo. Se requirió dividirla con un personal especializado para cada uno de ellas, por lo que por decreto, del 16 de mayo de 1905, el ramo de la Instrucción Pública fue separado de la Secretaría de Justicia.¹⁰³ Esta división administrativa tuvo como finalidad atender con mayor eficacia y eficiencia cada uno de los rubros de la formación de los menores. Sin embargo, los incipientes lugares donde se recluía al infante no fueron contemplados para que se hiciera cargo la nueva Secretaría de Instrucción Pública, que era el lugar que le correspondía por ser menores en formación. Las razones no se encuentran inventariadas, pero suponemos que los menores que infringían una

¹⁰² *Apud* José Luis, Soberanes Fernández, "Memoria que el Secretario de Justicia e Instrucción Pública, Licenciado Joaquín Baranda, presenta al Congreso de la Unión. Comprende desde el 1º de diciembre de 1892 hasta el 30 de noviembre de 1896." en *Memorias de la Secretaría de Justicia*, México, UNAM, 1997. p.421.

¹⁰³ Instituto Nacional de Administración Pública, *La Organización de la Administración Pública en México*, México, Limusa, 1999, p. 11.

disposición no eran percibidos como niños normales que estaban en proceso de educación.

Los menores infractores eran considerados y se siguen considerando como delincuentes que atentan contra la seguridad del Estado. No se les mira como sujetos que se están formando y que son susceptibles de cambiar su comportamiento. Es posiblemente la educación, el proceso capaz de crear potencialidades en el niño o adolescente para ser un sujeto útil a la sociedad. A pesar de que existía la preocupación en los titulares de la Secretaría de Justicia, nunca se concretó un proyecto para crear una institución total formativa para los menores.

2.4. La Administración de Justicia de Menores: una realidad

Insertada la Administración de Justicia de Menores entre el umbral de lo ontológico y lo deontológico; entre finalidades reales y aparentes¹⁰⁴ del sistema penal, el 30 de septiembre de 1908¹⁰⁵ se propone crear un órgano jurisdiccional exclusivo para los menores, con la finalidad de mejorar sus condiciones de vida en la correccional. Para ello, el Gobierno del Distrito Federal le plantea a la Secretaría de Estado y Despacho de Gobernación reformar las leyes que aplicaban al menor. Por medio de un oficio, le propuso un *Proyecto de Reformas a la Legislación Penal de 1871*. El proyecto propugnaba por crear un órgano jurisdiccional en el que la figura principal fuera un "Juez paternal," como el establecido en Nueva York.

Asimismo, el Gobierno del Distrito Federal explica en el proyecto que había dirigido a la Secretaría de Justicia una petición para la creación del órgano

¹⁰⁴ Robert, K., Merton, *Teoría y estructuras sociales*, México, FCE, 1996, p. 267.

¹⁰⁵ Apud José Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936. p. 19.

jurisdiccional y que ésta no había respondido a su requerimiento, lo que motivó que se dirigiera a la Secretaría de Despacho y Gobernación. Resalta en el oficio que el establecimiento que funciona con el nombre de Escuela Correccional de Artes y Oficios para Varones no se sujeta a los requisitos que el derecho penal prescribe, por lo cual "la escuela Correccional no es otra cosa que una cárcel con todos los defectos de que vienen adoleciendo los establecimientos de esta especie, desde que la Nueva España se independizó de la metrópoli".¹⁰⁶

El Gobierno del Distrito Federal, explica, además, que en la Escuela Correccional se encuentran menores que no son delincuentes; es decir, existen niños menores recluidos abandonados por sus padres, que al contacto con los criminales siguen los pasos de éstos, por lo cual es necesario tomar medidas en la Escuela Correccional. Mientras tanto, se termina la construcción del edificio que con gran prisa se está llevando a cabo en la Cabecera de la municipalidad de Tlalpan. Asimismo, propone en el oficio girado a la Secretaría de Despacho y Gobernación que los Comisarios de policía no lleven niños a la Escuela Correccional por peleas simples, por robos insignificantes o que hayan delinquido por primera vez; los menores en estos supuestos deben ser entregados a sus padres. Se indica que los niños abandonados o menores de 14 años sean llevados a un hospicio y no a la Escuela Correccional, y solicita a la Secretaría de Despacho y Gobernación gestione ante la Secretaría de Justicia, dichas propuestas. La respuesta del escrito no fue inmediata, y pasó mucho tiempo antes de ser contestado.

En tanto, el problema de la delincuencia se acrecentaba y en la memoria de 1909 se "hace notar también que el corto número de procesados en los Territorios

¹⁰⁶ *Apud* José Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936. p. 19.

delinquieron, siendo menores de edad, sin discernimiento, viene incluido, por esta vez, en los cuadros generales y no con la separación debida, como ha sucedido con los procesados en el Distrito, pequeño defecto que también será corregido en lo sucesivo".¹⁰⁷

A pesar de que el país contaba con estabilidad política, las condiciones económicas en el campo y en la ciudad eran paupérrimas y sólo en manos de unos cuantos sujetos estaba la riqueza que se generaba, por lo cual, las cárceles estaban saturadas de gente acusada de robo o deudas; en ese contexto, los menores eran descuidados por los padres, por lo que el menor se convertía en un vago que se dedicaba al robo y en consecuencia frecuentemente en "cliente" de la Escuela Correccional.

Recluido en la prisión, al menor se le procesaba ante jueces ordinarios, ante ellos tenía el carácter de sujeto imputable y, por tanto, susceptible de ser sentenciado al igual que un adulto, esto era manifiesto en la circular del 27 de mayo de 1908, que:

Previno á los jueces que dentro de veinticuatro horas después de haberse dictado una sentencia ejecutoria, en procesos seguidos por el delito de robo ó el de falsificación de moneda, ó dentro de igual término, después de recibida del superior, si la sentencia hubiese sido recurrida, remitan á esta Secretaría de Justicia copia de dicha resolución, recomendando que, además de los datos acostumbrados, envíen con toda exactitud el relativo á la edad del reo, si es menor de diez y ocho años, y cuiden de asentar en el proceso se ha cumplido con esta disposición.¹⁰⁸

¹⁰⁷ *Apud* José Luis, Soberanes Fernández, "Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Justicia, Lic. Justino Fernández presenta al Congreso de la Unión. Comprende el ramo de Justicia, periodo transcurrido, del 1º de enero de 1901 al 30 de junio de 1909", en *Memorias de la Secretaría de Justicia*, México, UNAM, 1997, 462.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 488. En el mismo sentido se expresa en "La circular número 170 de 27 de mayo de 1908 (documento número 116), previene á los jueces que dentro del plazo de veinticuatro horas, contados desde la fecha en que dicten sentencia ejecutoria en procesos seguidos por los delitos de robo ó circulación de moneda falsa, o de la fecha en que reciban la del superior, si la sentencia hubiese sido recurrida, remitan á la Secretaría de Justicia una copia de la resolución con los datos que previenen las disposiciones anteriores, haciendo constar, además, con toda exactitud, si el reo-es, menor de diez y ocho años, fecha, en que debe comenzar á

Ante la inactividad de la Secretaría de Despacho y Gobernación y la Secretaría de Justicia para resolver la problemática del menor el Gobierno del Distrito Federal decidió construir un sitio en el que pudiera retener y controlar socialmente a los menores de edad. Por ello, en *La Gaceta* del año IV tomo II, de la Ciudad de México, del 25 de octubre de 1908 se describe la estructura de la nueva organización administrativa, donde además se puntualizan el mal funcionamiento del antiguo lugar de reclusión de menores:

El jueves de la semana próxima pasada fueron trasladados al nuevo edificio, que en Tlalpan se ha destinado a Escuela correccional para Menores, los que ocuparon por mucho tiempo el edificio del Ex-Convento de San Pedro y San Pablo, que a pesar de las reformas que se le hicieron hace 10 años era poco adecuado para su objetivo, por razón de su vestutez y de hallarse en el centro de la ciudad, donde por razón natural al aire que se respira está viciado por la misma ciudad.

Estas razones, y otras de disciplina, hicieron que se pensara trasladar la escuela a un lugar que se encontrara en el campo y que reuniera las necesidades, condiciones de amplitud y aislamiento.

Estas se hallaron en un terreno situado en las cercanías del pueblo de Tlalpan, a un lado de la vía de tranvías de tracción animal que va de la estación a la Escuela de aspirantes. El terreno mide 40,000 m² de superficie, la mayor parte de los cuales se dedican al cultivo de plantas y legumbres, lo que al mismo tiempo que servirá útil solaz a los corrigendos, les hará tomar cariño por la tierra, pasión muy poco desarrollada por las personas que se educan en el medio ambiente de nuestra ciudad.

En el centro de este extenso terreno se construyó el edificio nuevo desde sus cimientos (*sic*) y bastante amplio para contener el doble o más de los corrientes confinados actualmente en la escuela. La distribución que se ha dado al edificio responde perfectamente a las exigencias de la moderna educación penal. Las dependencias de que consta, están distribuidas en dos pisos, en el primero están los talleres y las aulas de clases; éstas últimas son de orfeón, de orquesta y de banda y las necesarias para impartir a los reclusos la instrucción primaria, elemental y superior.

En la planta alta hay ocho salones, dormitorios grandes y bien ventilados y dos más pequeños que se dedican a enfermería y servicio médico, éste cuenta además con departamentos para botiquín, cuarto de practicantes y demás dependencias necesarias para un servicio médico completo.

El director de la Escuela, Capitán A. Sotelo, ha tenido cuidado que todos los departamentos sean amplios y acondicionados, los talleres están en salones que miden 25 m de largo por 6 de ancho y reciben sol y aire por numerosas ventanas.

contarse la pena, el oficio o modo de vivir que tenga el sentenciado, el estado de salud que guarde y su complejión”.

Para facilitar el despacho de asuntos que se relacionan con las causas judiciales que siguen a los corrigendos, se ha instalado en el edificio de la Escuela una oficina dependiente del juzgado de Tlalpan en la que se tramitan hasta donde sean posibles todas las causas de los reclusos[...]¹⁰⁹

La Escuela Correccional de Tlalpan se convirtió en un control de menores centralizado; ahí se recluía a los niños infractores del Distrito Federal, así como los de otros estados de la Federación, lo que muy pronto generó hacinamiento. Incluso cualquier diligencia respecto a los menores "delinquentes" era tratada por el juez en la capital, siendo preciso que la Secretaría de Justicia dictara medidas al respecto:

Con el objeto de evitar los inconvenientes que causaba a la Administración de Justicia, el que los jueces foráneos del Distrito Federal, se trasladaran a esta capital ó a Tlalpan, cada vez que tuvieran diligencias que practicar con menores reclusos en las Escuelas Correccionales, se expidió la circular número 176, fechada el 10 de agosto de 1908, en la que se previene a dichos jueces foráneos que evacuaran esas diligencias por medio de exhorto dirigido al Juez Primero de Instrucción, ó al Juez Octavo Correccional, cuando se tratara de reclusos en esta Capital, y al Juez de Primera Instancia de Tlalpan ó al Menor de Coyoacán cuando fuere de menores asilados en dichas poblaciones (Documento número 120).¹¹⁰

Por lo anterior, y complementado lo dicho, con motivo del traslado a Tlalpan de la Escuela Correccional para delinquentes varones menores de edad y a la Escuela Correccional para mujeres en Coyoacán, fue necesario dictar algunas disposiciones que facilitasen la práctica de diligencias judiciales con los menores procesados y reclusos en los mencionados establecimientos; y para tal efecto, se expidió la circular número 181, del 1º de marzo de 1908 (documento número 124) que en lo sustancial previene:

¹⁰⁹ Génia, Marín Hernández, *Historia de las instituciones de tratamiento para menores infractores del D. F.*, México, Comisión de Derechos Humanos, 1991, p. 27.

¹¹⁰ *Apud* José Luis, Soberanes Fernández, "Memoria presentada en 1910", en *Memorias de la Secretaría de Justicia*, México, UNAM, 1997, p. 493.

1o. que cuando los Tribunales del Distrito Federal tengan que practicar diligencias con menores reclusos en establecimientos de corrección penal, lo hagan por medio de orden ó exhorto, según sea la categoría del tribunal, dirigido al juez de Tlálpam, si se trataba de menores varones ó al de Coyoacán si se trata de menores mujeres; 2o. que cuando las diligencias requieran precisamente la presencia del menor y no puedan desahogarse por medio de exhorto, pidan la comparecencia por conducto del Gobierno del Distrito y señalen para la diligencia los lunes o jueves de cada semana; y 3o. que dichos tribunales no difieran ni demoren la verificación de esas diligencias una vez señaladas, á fin de evitar que los menores puedan regresar á su establecimiento á hora reglamentaria, y que los agentes de policia no pierdan el tiempo inútilmente en la conducción y custodia de dichos menores.¹¹¹

En el mismo sentido, se buscó que fueran jueces cercanos los que juzgaran a los menores para evitar que éste fuera trasladado largas distancias y por consiguiente maltratado. Por ello, en la circular "número 189 expedida el 7 de Enero de 1910, dispone que las diligencias que practiquen los Jueces del ramo penal del Distrito Federal en los procesos que instruyan contra menores delincuentes, reclusos en Establecimientos de Corrección Penal y que estén situados fuera de su jurisdicción, encomienden la práctica de esas diligencias al juez bajo cuya jurisdicción se encuentra la Escuela Correccional"¹¹²

En uno más de los esfuerzos por hacer humano el trato a los menores "delincuentes", el 27 de noviembre de 1920 se propuso al Legislativo un proyecto de reformas a la *Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común*,¹¹³ estableciéndose la creación de un Tribunal Protector del Hogar y de la Infancia. El Tribunal tendría la función de proteger el orden de la familia y los derechos civiles y penales del menor.

Los derechos civiles se encaminaban a proteger a la esposa en materia de alimentos; la función penal pretendía conocer de los delitos de los menores de 18

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² *Ibidem*, 520.

¹¹³ *Apud* José Ángel Ceniceros y Luis, Garrido, 189.

años y dictar las medidas preventivas. Se proponía que el Tribunal estuviera integrado por tres jueces. No obstante, el proyecto no se hizo realidad, y sólo sirvió de marco para el futuro tribunal de menores.

Quizá los acontecimientos sociales revolucionarios produjeron que los proyectos no prosperaran y fueran archivados. Por ejemplo, el *Proyecto de reformas promovido por el Gobierno del Distrito Federal a la Legislación Penal de 1871, del 30 de septiembre de 1908*,¹¹⁴ fue contestado cinco años después por la Secretaría de Despacho y Gobernación, la cual solo da parte a la Secretaría de Justicia por medio del oficio con fecha primero de junio de 1902 (que por cierto nunca contestó). La respuesta escrita al proyecto del Gobierno del Distrito Federal se realizó mediante el dictamen de los señores licenciados Miguel S. Macedo y Victoriano Pimentel, el 20 de mayo de 1912.

La contestación admitía como aceptables las demandas del Gobierno del Distrito Federal, recomendaba a la subcomisión que iba a reformar el Código Penal de 1871 la pertinencia de darle un trato humano a los menores que ingresaban a la Escuela Correccional, por lo que: "es indispensable para la aplicación del sistema, buenos establecimientos de corrección y educación para los menores, de manera que lo primero que habrá que hacerse será reorganizar las actuales casas de Corrección de Tlalpan y de Coyoacán, así como arreglar en el Hospicio de Niños o en otro plantel de beneficencia, departamentos adecuados para los menores"¹¹⁵

El dictamen no sólo pretendía hacer una legislación especial para los menores, sino propugnaba esencialmente que se modificará la organización administración de

¹¹⁴ *Apud* José Ángel Ceniceros y Luis, Garrido, 177.

¹¹⁵ *Ibidem*, 182.

las casas de corrección¹¹⁶ que estaban en paupérrimas condiciones, lo que generaba la agudización del problema de las conductas antisociales dentro de la institución.

En su punto nodal, el proyecto pretendió sustraer al menor de la "punición penal" y buscó establecer un nuevo sistema de vida, porque la "actual reclusión en establecimiento de educación correccional se debe suprimir, pues el nuevo sistema exige que la educación no tenga carácter alguno penal, ni aún el de simple corrección".¹¹⁷ Se manifiesta, pues, que el menor infractor debía ser formado por medio de una educación integral.

El proyecto se aparta totalmente de las reglas establecidas del sistema penal, por lo que nunca llegó a concretarse. Desde el Código Penal de 1871, el problema de los menores para la Administración de Justicia, fue de discernimiento y corrección, como consecuencia de la edad y no producto de una sociedad que se estaba desmoronado por las instituciones caducas que la Revolución posteriormente cambiaría.

A pesar de que el Código Penal establecía que los menores debían purgar sus penas en instituciones administrativas especiales como la Reclusión Preventiva en Establecimiento de Educación Correccional, Reclusión Preventiva en Escuela de Sordomudos y Reclusión Preventiva en Hospital, esto sólo formó parte de la teoría. En realidad, el problema de la delincuencia del menor fue percibido como producto de falta de discernimiento que requería ser tratado en escuelas; sin embargo, también en los hechos esto no sucedía así, ya que era atendido como un delincuente adulto.

¹¹⁶Genia Marín Hernández, 28. Uno de los primeros intentos por crear una institución no penal a cargo de los tribunales fue la 'Escuela Hogar para varones' que se fundó en 1930, donde permaneció hasta el año de 1976, fecha en que fue trasladada a la 'Escuela Orientación de Tlalpan'. En 1985, se fusionaron las Escuelas Orientación y Hogar para Varones, otra vez en San Fernando No. 1, de Tlalpan. Pero en 1935 se seleccionaron alumnos internos de la 'Casa hogar para Varones' y del 'Tribunal para Menores' y el 18 del mismo año quedó integrada la 'Escuela de Orientación para Varones' en Tlalpan.

¹¹⁷*Idem.*

Hasta 1917 fue la Secretaría de Justicia quien se hacía cargo de todo el sistema penal; era esta Secretaría la que proporcionaba los recursos humanos y materiales para el funcionamiento de la correcta Administración de Justicia, como bien lo plantea Omar Guerrero¹¹⁸ su impropia desaparición acarreó deficiencias en el servicio administrativo de justicia.

Decretada su desaparición por el Constituyente de 1917¹¹⁹ sus funciones fueron absorbidas por un Departamento Judicial y la Secretaría de Gobernación. Por ello, por Decreto del 1º de mayo de 1917 se sumaron a la Secretaría de Estado los negocios que habían pertenecido a la Secretaría de Justicia y las instituciones especiales para el tratamiento de los menores infractores quedaron a cargo del gobierno del Distrito Federal.

¹¹⁸Véase más ampliamente Omar Guerrero, 1997, 1 y ss.

¹¹⁹*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Transitorio Art. 14.

CAPÍTULO III

3. La Administración de Justicia de Menores en el Distrito Federal

3.1. La instauración de la Administración de Justicia de Menores en el Distrito Federal

En 1926, el gobernador del Distrito Federal, Francisco Serrano, expresa¹²⁰ que la deficiente organización de la Administración de Justicia generaba condiciones perversas en los sujetos, en particular los menores que ingresaban a la Escuela Correccional. Menciona que las condiciones de los menores indiciados empeoraban en las prisiones, donde eran reclusos antes de llegar a la Escuela Correccional.

El Gobernador relata también que las decisiones jurisdiccionales tenían un carácter represivo y discrecional, por lo que era necesario instaurar una organización administrativa que no sólo se ocupara de la observación y del estudio de las condiciones sociales, pedagógicas, médicas y mentales de los infractores menores de edad, sino que extendiera su acción benéfica para proteger a los menores "desvalidos" de la sociedad. Con tal fin, se expidió un *Reglamento para la Calificación de los Infractores Menores de Edad en el Distrito Federal*,¹²¹ con fecha del 19 de agosto de 1926, en el se establece un *Tribunal Administrativo para Menores* dependiente del Gobierno del Distrito Federal.

¹²⁰ Este apartado sigue en lo fundamental el importante texto de Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, p. 263, en esencia los proyectos y leyes que se recopilan en el texto. Asimismo, el objetivo en el capítulo es eminentemente descriptivo para la comprensión del actual Consejo de Menores y los Centros de Tratamiento. Con esta intención, realizaremos la exposición con el fin de conocer los cambios que se han producido en el órgano jurisdiccional que limita la libertad del menor infractor.

¹²¹ Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, "*Reglamento para la Calificación de los Infractores Menores de Edad en el Distrito Federal*", con fecha del 19 de agosto de 1926", *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, p. 263.

Dicho Tribunal Administrativo de Menores a pesar de tener buenas intenciones, era ilegal y, en cierto sentido, contravenía el Estado de Derecho, porque la limitación de la libertad es función exclusiva del Poder Judicial. Sin embargo, a pesar de eso, se instauró y adquirió mayor relevancia que las Escuelas de Corrección donde estaban los menores.

El Gobierno del Distrito Federal fue el encargado de hacer funcionar el órgano jurisdiccional especial para menores infractores, ente que resolvió los primeros casos de menores "delincuentes" que infringieron el Código Penal y el Reglamento de Policía y Buen Gobierno. El Tribunal Administrativo para Menores secuestró la potestad de los jueces penales y se constituyó en el *Leviatán* de los menores. A pesar de esto, el órgano jurisdiccional tenía un carácter pedagógico y pretendiendo educar a los menores, intención que se fue perdiendo con el tiempo y que hoy consiste en darle un tratamiento como si se tratara de un "enfermo".¹²²

Reconocido formalmente como el primer Tribunal Administrativo de Menores del Distrito Federal, acontecimiento relevante para muchos, tenía como figura principal a tres jueces,¹²³ y un ayudante llamado Secretario. Los jueces pretendían ser más que

¹²² César, Lombroso, "Causas y remedios del delito", en *Antología de Criminología*, Ana Josefina Álvarez Gómez, (Comp.) México, ENEP-Acallán-UNAM, 1992, pp. 497-523 y 207-222. Lombroso observa, empíricamente, teoría rebasada actualmente, que el delito es un fenómeno necesario, como la muerte o como el nacimiento. Argumenta que el delito "tiene un punto de partida atávico en los instintos animales de que la infancia nos ofrece pálido ejemplo, y que, sofocados en el hombre civilizado por la educación, el ambiente y el miedo a la pena, renacen de repente sin cesar en el delincuente nato o bajo la influencia de ciertas circunstancias como enfermedad, meteoritos, embriaguez, la agitación de la muchedumbres". Agregando que, "Además de que los niños ineducados ignoran la diferencia entre el crimen y la virtud, y que roban, pegan y mienten sin escrúpulos, lo cual nos explica perfectamente la precocidad en el delito y por qué la mayoría de huérfanos o abandonados acaban de delincuentes".

¹²³Las *cursivas* indican los nuevos órganos y funciones administrativas y las posteriores reformas que aparecen en las instituciones de menores.

jueces penales, para ello, era necesario que fuera “*un profesor normalista, un médico y un experto con estudios psicotécnicos*”.¹²⁴

El órgano jurisdiccional aspiraba a ser un ente que dictara medidas formativas, más que aplicar medidas de retención; tan es así que no aparece como persona principal el abogado. Esta institución pretendía ser más parte del ámbito formativo de los menores que ser represiva. Los hombres formados en la rama del derecho existían con suficiencia, pero no eran necesarios. El autor de este Tribunal único pretendía excluirlos del ámbito de lo punitivo, de los tratamientos, de las readaptaciones de la justicia ordinaria que lo miraba como la podredumbre de la sociedad.

Ahora bien, por medio de sus órganos administrativos pretendía crear los programas individualizados para el menor. Para ello, tenía un “*Departamento Técnico de Estudios Médico, Mental, Pedagógico y Social*”¹²⁵ de los menores integrado, no fragmentado, que decidía que tipo de formación se necesita. Asimismo, contaba con una pequeña *Sección Legal*, que defendía los derechos civiles y tutelares; su herencia y su inscripción en el Registro Civil; un *Establecimiento de Observación*, que permitía que el menor no entrara en contacto con el resto de la población de menores que se encontraba ya en las correccionales; un cuerpo de *Delegados a la Protección de la Infancia*, y además, establecía como coadyuvantes a todas las dependencias (La Escuela Correccional para Delinquentes Varones Menores de Edad y a la Escuela Correccional para Mujeres en Coyoacán y hospicios).¹²⁶

¹²⁴ Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, “Reglamento para la Calificación de los Infractores Menores de Edad en el Distrito Federal”, art. 5, *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, p. 265

¹²⁵ *Ibidem*, art. 3°.

¹²⁶ *Ibid.*

Las atribuciones de los jueces se circunscribían a los niños menores de 16 años que se encontraban en los Tribunales del Orden Común. El Tribunal Administrativo de Menores conocía de los casos de vagancia y menores incorregibles canalizados por los padres.

Con el *Reglamento para la Calificación de los Infractores Menores de Edad en el Distrito Federal*, el Gobierno del Distrito Federal pone a las Escuelas Correccionales bajo la jurisdicción del Tribunal Administrativo de Menores, donde se realizan procedimientos privados, lo cual no ha cambiado hasta nuestros días. Bajo la jurisdicción del Tribunal Administrativo, los menores son observados por los diferentes especialistas, quienes podían determinar, de manera sumaria, devolver al menor a sus familias. Supuestamente las decisiones para internar al menor, no tienen el carácter de sentencias judiciales; sin embargo, se le sujetaba a un tratamiento médico, amonestación, vigilancia, educación correccional y correccional penal.

Así pues, aunque el Gobierno del Distrito Federal estableció el Tribunal Administrativo para Menores, en cierto sentido fue un avance que permitió quitarle jurisdicción a los tribunales de adultos. Aunque el Tribunal Administrativo de Menores del Distrito Federal no fue el primero,¹²⁷ su instauración no tenía sustento constitucional, y en cierto sentido, las decisiones que tomaban en todos los tribunales de menores eran inconstitucionales e ilegales, porque el único ente que estaba autorizado para imponer penas punitivas eran los tribunales establecidos en la propia Constitución.

¹²⁷El primer tribunal para menores en los Estados Unidos Mexicanos se instituyó en San Luis Potosí, en 1923.

Posteriormente, las primeras decisiones jurisdiccionales "legales" sobre menores se basaron en la *Ley sobre Previsión Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal y Territorios Federales*,¹²⁸ promulgada el 9 de junio de 1928, expedida por el Gobierno del Distrito Federal por el Secretario General, encargado del Gobierno del Distrito Federal, Primo Villa Michel y siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Plutarco Elías Calles. En la Ley, se considera que la acción del Gobierno debe encaminarse a desaparecer la delincuencia infantil estableciendo instituciones que se acerquen más a la realidad social, esto con el fin de corregir a tiempo las perturbaciones físicas o mentales de los menores y evitar su perversión moral.¹²⁹

Indudablemente, el mejoramiento de las condiciones del menor no se circunscribía a crear tribunales, sino que pretendía, por medio de leyes, crear mejores lugares donde formar a los menores. Se considera también que las condiciones del medio social del menor son factores criminógenos y algo tendría que realizarse al respecto se dice que:

En nuestro medio social puede establecerse como regla general, que los menores de quince años de edad que infrinjan las leyes penales son víctimas de su abandono legal o moral, de ejemplos deplorables en un ambiente social inadecuado o malsano, de su medio

¹²⁸ Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, "Ley sobre previsión social de la delincuencia infantil", *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, p. 257.

¹²⁹ Robert, K. Merton, *Teoría y estructuras sociales*, México, FCE., 1996, p. 209 y ss. El autor atribuye las conductas criminales a las deficiencias de las estructuras sociales y culturales, debido a un desfase entre las metas culturales y las normas institucionales para llegar al éxito. Aprecia que cada individuo es divergente y se adapta a cierto tipo de conductas relacionadas con la conformidad, la innovación, el ritualismo, el retraimiento y la rebelión. La conducta de desviación más común es el sujeto innovador que acepta los fines culturales tratando de llegar a los objetivos por medios no institucionales. La meta social a la que aspira el individuo por lo general es el éxito económico. La existencia de una armonía en la sociedad debe tener así una correspondencia con los fines culturales y las normas estatuidas. Sobre el interaccionismo simbólico, la teoría de la reacción social y el enfoque del etiquetamiento (*labelling approach*) son líneas de investigación seguidas por Georg H. Mead, Howard S. Becker, Edwin M. Lemert, Chapman, Edwin M. Schur, Goffman, Erikson y Kitsuse en los cincuenta y sesentas, buscan interpretar las conductas que atentan contra el *statu quo*, que no podían ser encontradas en una definición legal, englobando el homosexualismo, drogadicción, hippismo, prostitución, feminismo, en términos de "desviación social".

familiar deficiente o corrompido por el descuido o perversión de los padres, de su ignorancia o incomprensión del equilibrio en la vida de la sociedad, o de las perturbaciones psico-físicas que provoca la evolución puberal, por lo tanto, en la ejecución de actos ilícitos no proceden con libertad, ni con cabal discernimiento. Necesitan, más que la pena estéril y aún nociva, medidas de carácter médico, de educación, de vigilancia, de corrección, que los restituyan al equilibrio social y los pongan a salvo de las numerosas ocasiones de vicio que se multiplican cuanto más aumentan los grandes centros de población[...]¹³⁰

Desde esta perspectiva, para el Gobierno es necesario crear un organismo jurisdiccional asistencialista, con amplia libertad para dictar medidas protectoras, que puedan aplicarse en los centros de formación, y no sólo una administración que haga justicia con benevolencia.

El nuevo gobierno con rasgos sociales, que había creado el Constituyente de 1917, adquiere la responsabilidad de corregir a los menores y los sustrae del ámbito penal y la familia, y los trata de encausar por medio de la Escuela Correccional. El Gobierno se erige como protector de su salud, educación, vivienda y trabajo; en esas condiciones, la patria potestad del menor antisocial y desprotegido queda bajo el arbitrio del Poder Público, que se instituye como un microsistema de corrección que podía darse desde el órgano jurisdiccional de menores.

Así pues, la *Ley sobre Previsión Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal, y Territorios Federales*,¹³¹ establece un Tribunal legal, pero a la vez anticonstitucional¹³², que dependía del Gobierno del Distrito Federal. Este hecho significó que, una vez más, se violentara la división de poderes establecida en la

¹³⁰ Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, "Ley sobre previsión social de la delincuencia infantil", *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, p. 258.

¹³¹ *Ibidem*, 257.

¹³² Es pertinente aclarar que existen, en estricto sentido, varias leyes emitidas por el Poder Legislativo que no se adecuan a los preceptos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que pueden ser impugnadas por el individuo afectado por medio del Juicio de Amparo. En caso de ganar, el Tribunal Constitucional lo protege y ampara contra cualquier acto del Poder Ejecutivo, quien es quien aplica las leyes.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, como se ha expresado en el primer capítulo, en un Estado de Derecho no se puede ser juez y parte cuando se aplican sanciones en las que se ponga en entredicho la libertad personal. Aquí habría que puntualizar que el Poder Judicial es el único que puede emitir actos jurisdiccionales que priven de la libertad, posesiones o derechos. A pesar de lo anterior, el Tribunal de Menores comenzó a funcionar.

Siendo el Tribunal de Menores una copia de los tribunales judiciales, se dividió legalmente su organización en *Salas*¹³³, donde se decidía el destino de los menores. Las Salas eran semejantes en funcionamiento a las Salas Colegiadas que funcionaban para juzgar a los adultos; estaban integradas por un profesor normalista, un médico y un *experto en estudios psicológicos*. El *experto con estudios psicotécnicos*¹³⁴ del anterior tribunal se sustituye por un psicólogo. Sin embargo, por el perfil humano de los integrantes, todo indicaba que se propugnaba por una institución netamente educativa. Más que ser una Sala de sojuzgamiento, pretendía ser un ente a través del cual canalizar al menor a la institución más adecuada.

Las decisiones del tribunal se tomaban por mayoría, ya sea en Pleno o por Salas, y de ahí se elegía a un *Presidente*. Como eje principal de ese órgano "administrativo" el Tribunal de Menores se auxilió de una *Sección de Investigación y de Protección Social*, subdividida en una Sección Pedagógica, una Sección Psicológica, una Sección Médica, un cuerpo de Delegados a la Protección de la Infancia, y un establecimiento destinado a la observación previa de los menores.¹³⁵ Los estudios que se recababan eran la parte fundamental de las decisiones de la Sala y el Pleno.

¹³³ Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, "Ley sobre previsión social de la delincuencia infantil", art. 7, *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, p. 259.

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ *Ibidem*. art. 11.

El Tribunal de Menores tenía la potestad omnipotente de imponer sanciones coercitivas o punitivas a los menores infractores del código penal, a los niños abandonados, a los menesterosos, vagos, supuestos indisciplinados e "incoregibles" que entregaban los padres. Menores a los que después de varios días de observación se les podía recluir en los diferentes centros para aplicárseles medidas pedagógicas, educación correccional, tratamiento médico, de vigilancia y de guarda.

Los menores infractores eran sometidos a un procedimiento sencillo que dio lugar con posterioridad a uno más complejo. En un primer momento, al menor "culpable" de la infracción administrativa o penal se le matriculaba en una Casa de Observación, donde se determinaba si era mayor de 15 años; si era así, se les trasladaba a la Escuela Correccional, y si era 18 años a la cárcel preventiva.¹³⁶

El procedimiento del Tribunal se circunscribía a observar al menor desde los aspectos físicos, sociales y psicológicos; después de estas observaciones, se podía determinar que el menor regresara con su familia o fuera vigilado por el Tribunal por un periodo de 15 días.¹³⁷ Las audiencias solían ser privadas, y se pretendía que fueran desprovistas de carácter judicial, pero revestidas de la severidad paternal, para hacer comprender al menor sus errores o sus malas acciones. Además, se proponía que las resoluciones que emitía el Tribunal no tendrían el carácter de sentencias judiciales, sino que fueran medidas educativas.

¹³⁶ Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, "Ley sobre previsión social de la delincuencia infantil", art. 7, *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, Art. 19, p. 261

¹³⁷ *Ibidem*.

Derivado de la *Ley sobre Previsión Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal*, Primo Villa Michel, Secretario General del Gobierno del Distrito Federal, expide el 15 de noviembre de 1928 un *Reglamento del Tribunal para Menores del Distrito Federal*,¹³⁸ El reglamento establece con mayor precisión las partes con que cuenta el Tribunal y las funciones que se debían realizar para estudiar al menor.

El Tribunal siguió funcionando en Pleno y por Salas, las cuales podían aumentar o disminuir según las necesidades del tribunal. La organización era casi la misma. Cada Sala se componía de tres miembros, un profesor normalista, un médico y un experto en estudios psicológicos, entre los cuales se elegía un presidente. Asimismo, cuando el Tribunal funcionaba en Pleno también elegiría un presidente, quien contaría con un Secretario. El Tribunal contaría con cinco secciones: pedagógica, psicológica, médica, social y *paidográfica*. A los establecimientos de la Beneficencia Pública, se les asigna el papel de auxiliares para que se encarguen de las medidas educativas, médicas y de guarda.¹³⁹

La competencia de este Tribunal abarcaba la calificación de las *omisiones* y actos contra las Leyes Penales, Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, y circulares; extendía su jurisdicción a los menores abandonados, menesterosos y niños incorregibles canalizados por los padres, incluso podía intervenir para quitarle la patria potestad a los padres que los descuidasen física y moralmente, los trataran con dureza excesiva o les diesen órdenes, consejos o ejemplos corruptores.¹⁴⁰

¹³⁸ *Ibidem*, p. 268.

¹³⁹ *Ibidem*, arts. 2 al 9, p. 269.

¹⁴⁰ *Ibidem*, art. 11.

El procedimiento del Tribunal se basaba en la observación previa de la personalidad del menor para determinar las medidas que habían de someterse para su educación y corrección. A cada sección se le encomendaba una tarea, que debía reportar al tribunal, así, a la Sección Social se le encomendó estudiar la *personalidad social del menor, por medio de una biografía*, que contenía datos generales del menor, procedencia, causa de ingreso, ingresos anteriores, conducta, medio familiar, medio extrafamiliar y diagnóstico. La Sección Social se encargaba de vigilar que se cumplieran las resoluciones del Tribunal y de informar de sus progresos.¹⁴¹

Por otra parte, a la Sección Pedagógica, se le asigna el *estudio de los antecedentes escolares, sus aptitudes y conocimientos*. Como la historia escolar; la normalidad, insuficiencia o carencia de escolaridad, causas que influyeron en su carencia de escolaridad, edad pedagógica, coeficiente de aprovechamiento y su educación vocacional. El jefe de la Sección, además de la labor administrativa, elaboraba las pruebas pedagógicas.¹⁴²

A la sección médica, se le encomendó el *estudio de los antecedentes patológicos, hereditarios y personales*, así como su estado actual, comprendiendo en esto el examen antropológico. Estos estudios servían para emitir un diagnóstico, un pronóstico que se anotaban en fichas.¹⁴³

Una sección de importancia es el área de psicología, que *investigaba el desarrollo mental de cada menor, su carácter y conducta*, la cual se anotaba en una ficha, con la edad cronológica, edad mental, posible retardo y cociente intelectual. Estos datos eran

¹⁴¹ *Ibidem*, arts. 13 al 33, p. 270 a 272.

¹⁴² *Ibidem*, arts. 34 al 41, p. 273.

¹⁴³ *Ibidem*, arts. 42 y 43, p. 274.

proporcionados a la Sección Social, la cual colaboraba con las Salas a fin de realizar estudios psiquiátricos. Complementariamente, estaba la Sección de Paidografía que llevaba la *estadística del Tribunal*.¹⁴⁴

Por otra parte, el Presidente del Tribunal era el representante administrativo ante las demás autoridades. Conservaba la disciplina; vigilaba la Ley de Previsión Social de la Delincuencia Infantil y su reglamento y también autorizaba las resoluciones del Tribunal Pleno junto con el Secretario.¹⁴⁵

Los presidentes de las Salas presidían las audiencias en privado, prohibiéndole a la policía publicar los nombres de los menores indiciados, procediendo con absoluta libertad para emitir sus resoluciones. El Secretario, en su papel de ayudante del Tribunal, estaba facultado para hacerse cargo de la inscripción de los menores que ingresaban al Tribunal, así como levantar y firmar las actas de las sesiones del Tribunal en Pleno. La "Casa de Observación" destinada como "hogar" de los menores mientras se estudiaba su caso, funcionó a manera de prisión preventiva.

Así, desde la creación del órgano jurisdiccional de la Administración de Justicia de Menores, la preocupación fundamental del gobierno fue crear y perfeccionar los tribunales y no las condiciones de organización humana y material de los sitios en donde estaban reclusos los menores; sin embargo, un avance fue el nuevo funcionamiento de la Casa de Orientación para Mujeres, lo que permitió tener en mejores condiciones a las menores, aunque no fue lo mismo para los varones.

¹⁴⁴ *Ibidem*, arts. 55 al 68, p. 275 y 276.

¹⁴⁵ *Ibidem*, arts. 69 al 83, p. 277 al 279.

3.2. El Tribunal Administrativo de Menores de 1929: una jurisdicción penal acotada

La organización de la Administración de Justicia de Menores fue deficiente durante años; y tal problema intentó ser subsanada estableciendo nuevas normas y formas de castigo, como si tales normas resolvieran el problema de la mejora de las condiciones del menor. En el nuevo *Código Penal de 1929*,¹⁴⁶ se establecieron formalmente los castigos que un juez podía imponer a los menores delincuentes, que podían ser: arrestos escolares; libertad vigilada; reclusión en establecimiento de educación correccional; reclusión en colonia agrícola para menores, y reclusión en navío escuela.

Cada uno de los castigos tenía determinadas características. Por ejemplo, la libertad vigilada establecía como responsable a la familia, quien debía canalizarlo a un establecimiento de educación o taller privado bajo la vigilancia del *Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social* dependiente del Gobierno del Distrito Federal, por una duración no inferior a un año.¹⁴⁷ El *Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social* fue una organización administrativa creada por el licenciado Emilio Portes Gil, a quien se le encargaron los centros correccionales.

El menor que era castigado con reclusión en establecimiento de educación correccional, se le asignaba a unidades de aprendizaje industrial o agrícola. La reclusión no era inferior a un año, ni excedería del cumplimiento de los 21 años del menor. Los menores reclusos en colonia agrícola trabajaban en una granja-escuela durante el día, por un término no inferior a dos años. La reclusión en navío escuela

¹⁴⁶ Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, "Código Penal de 1929", *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, 249.

¹⁴⁷ *Ibidem*, art. 121.

consistía en prepararlo en la marina, la reclusión duraba todo el tiempo de condena. En todas estas instituciones totales se exigían el aislamiento nocturno, complementado con educación física, intelectual, moral y estética para el menor; en todos los casos, si el menor excedía los 21 años de edad se le trasladaba a la prisión de adultos. El órgano que determinaba el lugar donde debían ser reclusos los menores era el Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social.¹⁴⁸

En 1929, se expide un *Código de Organización de Competencia y de Procedimientos en Materia Penal*¹⁴⁹ en él se establece un tribunal que rompe con el carácter paternalista del anterior ente juzgador de las conductas de los menores. Se diseña como órgano jurisdiccional administrativo con la denominación de *Tribunal para Menores Delincuentes*.

El perfil del personal jurisdiccional es ahora constituido por tres miembros, un *perito siquiátra*, otro en educación y el *abogado*. El siquiátra y el abogado son las nuevas figuras. El abogado quien era excluido de la anterior organización de la Administración de Justicia del Menor, ahora es el Presidente del Tribunal y por tanto ahora son los criterios legales los que prevalecen para detener al menor. Se establece también como parte secundaria del Tribunal *una mujer supnumeraria* para juzgar a menores de edad.

Al Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social, se le atribuyen facultades discrecionales. El "Consejo", decide los nuevos tribunales y personal por contratar y los requisitos del mismo, incluso la liberación del menor. El Consejo Supremo de

¹⁴⁸ *Ibidem*, arts. 122 al 124, p. 250.

¹⁴⁹ Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, "Código de Organización de Competencia y de Procedimientos en Materia Pena de 1929", *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, 251.

Defensa y Prevención Social, además, se auxilia con los siguientes establecimientos: una *Clinica Sociológica*; un *Departamento de Protección y de Vigilancia Infantil*; *Departamento Médico y Antropométrico*; una *Clinica Psicopedagógica*; una *Clinica psiquiátrica*; una Casa de Observación; un Departamento de Investigación Paidográfica y un *Departamento de Identificación*. El Tribunal contaba con un Secretario y Delegados Investigadores que podían amonestar al menor.¹⁵⁰

El Tribunal de Menores Delincentes establece un procedimiento formal judicial que se inicia con una consignación. El instructor, que en mucho se asemeja al Ministerio Público, realiza las diligencias para comprobar los hechos punibles, su educación, sus condiciones físicas y mentales. Terminado el expediente, se presenta al Tribunal de Menores Delincentes en Pleno y se dicta la resolución. Estos procedimientos eran privados y sólo se podía tener acceso a ellos con autorización del Tribunal. Sin embargo, el Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social se constituye en el ente que finalmente decreta la libertad, la libertad vigilada, la obligación para el menor de aprender un oficio, permanecer en un determinado lugar o la de abstenerse de bebidas alcohólicas; podía incluso revocarle la libertad y reingresarle en una institución total.¹⁵¹

Por sus características la Administración de Justicia de Menores, tendía a ser una institución educativa-penal; en una organización cuya mayor importancia consistía en mirarse como una institución legal que se sujetaba al Estado de Derecho. Al respecto, el Tribunal para Menores Delincentes fue impugnado por las comisiones al redactar el Código Penal de 1929. Se objetaba que el tribunal de menores violaba los artículos

¹⁵⁰ *Ibidem*, arts. 60 al 62, p. 253

¹⁵¹ *Ibidem*, arts. 505 al 523, p. 254 al 256.

16, 19 y 21 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ya que prácticamente la Administración Pública secuestraba al menor.

Otra parte de la comisión aducía que tales actos administrativos eran para proteger al menor. Unos de los comisionados, Guadalupe Mainero propuso reformar la Constitución, ya que no bastaba declarar que el menor quedaba fuera del Código Penal, ya que de ello se derivaban otros problemas como el tiempo de duración y si eran aplicables los procesos del Ministerio Público, como la formal prisión.¹⁵²

Hubo otras opiniones como la del Comisionado Ceniceros, que propugnaba que fuera la Suprema Corte de Justicia la que diera las pautas para hacer compatibles, los preceptos de las garantías individuales con los nuevos avances del sistema penal de menores. Y fue precisamente la Suprema Corte de Justicia Nación quien dictó los lineamientos que prevalecieron para regular la Administración de la Justicia del Menor con motivo del amparo promovido a favor del menor Ezequiel Castañeda por su detención por el Tribunal de Menores de esta capital. El criterio señalaba que:

Esta Sala estima, dice el licenciado, Machorro, que la ley sobre delincuencia infantil de 30 de marzo de 1928, no establece una acción directa del Estado, de la Autoridad, sino que, en razón del alto interés social de preparar a las generaciones futuras, el Estado hace una incursión, ejerce una intervención en la familia, se substituye a quienes hasta hoy habían sido considerados como los únicos titulares del derecho sobre los menores y encarga a un órgano social –hay que repeler el término "social" – la misión que dentro de la organización familiar secular no pudieron desempeñar los primeros indicados.¹⁵³

Así, la ejecutoria percibía que el gobierno no actuaba como autoridad con el menor, sino como protector, como un benefactor que coincidía en gran medida con el nuevo paradigma de Estado Benefactor. Por ello, los tribunales de menores

¹⁵² Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, p. 28

¹⁵³ *Ibidem*, 30

aceptaron, que no se trataba de un fuero especial o criminal, sino que era un órgano administrativo que podía tuturar, custodiar y juzgar a los menores.

Mientras se ponía en entredicho el órgano jurisdiccional, las Escuelas Correccionales de varones y mujeres también eran objeto de transformaciones que corrían en forma asimétrica al Tribunal para Menores Delincuentes.

3.3. La Correccional de Mujeres.

Las medidas coercitivas y punitivas no sólo eran aplicadas a los varones, las menores de edad también estaban sujetas a sanciones. En un principio las presuntas menores delincuentes sentenciadas por los tribunales comunes eran enviadas a la Cárcel de Belén.

En 1906, se traslada a las menores delincuentes de la cárcel al viejo caserón orfanatorio del pueblo de Coyoacán¹⁵⁴. Su traslado se debía a que se observaba que en las prisiones comunes las menores, en vez de mejorar, aprendían nuevos delitos. En el edificio de Coyoacán una parte quedó destinada al orfanatorio y otra para la Escuela Correccional para Mujeres. En esta última, existía un departamento de encausadas donde se incomunicaba a las menores durante 72 horas y se elaboraba una ficha signaléctica, durante ese lapso el juez resolvía su libertad por falta de méritos o su detención.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Génia, Marín Hernández, *Historia de la instituciones de tratamiento para menores infractores del D.F.*, México, Comisión de Derechos Humanos, 1991. p. 36 ss. La Escuela Orientación para Mujeres, situada en Coyoacán, era un orfanatorio, donde se asilaban niñas que vagaban por la ciudad o servía como el lugar donde los padres las entregaban en custodia por no tener los recursos necesarios para mantenerlas.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

Debido a la inexistencia de un tribunal especial para mujeres, las pequeñas supuestas transgresoras eran juzgadas por autoridades del fuero común, quienes imponían castigos de dos a seis años de reclusión. En la Escuela Correccional para Mujeres, imperaba la disciplina militar y era custodiada por militares que solicitaban dádivas¹⁵⁶ para ingresar a la institución.

El proceso judicial era llevado a cabo en el Palacio Penal y en el Hospital Juárez, lugares a donde se trasladaba a las menores antes de ser sentenciadas y canalizadas a la Escuela Correccional.

A las menores casadas que llegaban embarazadas, al quinto mes de gestación el juez ordenaba su traslado a la Cárcel General (de Belén) para seguir cumpliendo su sentencia, pues eran consideradas mayores de edad, por la circunstancia de su embarazo. Con el fin de disminuir la reincidencia, a manera de castigo, las menores que reingresaban eran trasladadas a las Islas Marias.¹⁵⁷

En 1910, el robo y en menor medida el asesinato, eran los delitos que más se juzgaban. Pero a partir de este año, la prostitución y el alcoholismo fueron considerados como conductas antisociales que se sancionaban comúnmente. Esto hizo que existiera un aumento en los ingresos, lo que provocó que los recursos económicos disminuyeran y las condiciones del edificio y de la alimentación se deterioraran.

¹⁵⁶ *Ibidem*. En esta primera institución, cuentan las crónicas que para ver a las menores a las familias se les pedía dinero. A su ingreso, se les pedía a los familiares de las corrientes la cantidad de \$11.03 para algunos gastos personales; se empleaban así: doce metros de calicot (23 centavos el metro), un chal (dos pesos 50 centavos), un par de medias (20 centavos), un carrete (31 centavos), y un par de zapatos (4 centavos).

¹⁵⁷ *Ibidem*. Hasta 1900 el Gobierno de Porfirio Díaz, prohibió que las menores delincuentes fueran enviadas al Penal de Islas Marias.

El estallido de la Revolución Mexicana trastornó el orden de cosas establecido por el porfirismo. Los problemas económicos se agudizaron; las enfermedades se hicieron frecuentes en las niñas debido a la escasa alimentación y a la falta de medicinas.¹⁵⁸

En 1912, se diseñaron nuevas formas de libertad preparatoria; sin embargo, los tribunales dejaron de operar debido a la Revolución Mexicana. En 1914, los revolucionarios zapatistas llegaron a la escuela y abrieron las puertas dando libertad a las alumnas.

Restablecido el nuevo orden social, la Escuela Correccional siguió operando como una instancia donde el castigo físico era frecuente. En 1922, se crean los cuartos de aislamiento; las infractoras son producto de las familias desintegradas por la Revolución. En 1923, este lugar cambia de nombre por el de "Casa de Orientación para Mujeres".¹⁵⁹ A pesar de ello su organización administrativa no sufrió cambios.

En 1926, el jefe del Gobierno del Distrito Federal, el licenciado. Primo Villa Michel, se presentó en la "Casa de Orientación para Mujeres," observando el abandono y pobreza en que vivían las menores. Mandó destruir el antiguo caserón para levantar en su lugar un edificio parecido a un internado con mayores comodidades. El edificio comenzó a funcionar en 1928, siendo Presidente el General Plutarco Elías Calles.¹⁶⁰

Al instituir el Tribunal para Menores, el licenciado Villa Michel pretendió "reemplazar" las severas medidas del fuero común, hecho que en cierto sentido logró.

¹⁵⁸ *Ibidem.* P. 37

¹⁵⁹ *Ibidem*

¹⁶⁰ *Ibidem.* P. 38

Sin embargo, el castigo en las "Casas de Orientación" solía ser una práctica cotidiana, por lo que la reintegración a la sociedad era mínima.

La escasa organización que presentaba la institución motivó que se realizara un proyecto de *Reglamento y Lineamientos para el funcionamiento de la Casa Hogar para Mujeres, del 28 de febrero de 1936*.¹⁶¹ El Reglamento pretendía que la Casa Hogar para Mujeres protegiera a las menores de 18 años, abandonadas o en peligro de pervertirse, cuyo delito fuera de baja peligrosidad. Su finalidad era procurar que durante su permanencia adquirieran hábitos de trabajo y educación escolar, al igual que cultura física, higiene corporal y atención médica, cumpliendo básicamente con el dictamen expuesto por el Tribunal de Menores.

La Casa Hogar para Mujeres pretendía educar a las menores en tres formas: por medio de las escuelas públicas; las que necesitaban instrucción dentro del plantel y las menores anormales que debían ser atendidas en el Instituto 'Parque Lira'. Se establecía que para las menores que hubieran terminado la primaria, serían inscritas en las escuelas secundarias o técnicas. Estando dentro de la institución se intentaría organizar grupos deportivos y excursiones, al mismo tiempo, se procuraría que las menores realizaran trabajos manuales.¹⁶²

Los tipos de trabajo que se proponían realizar eran labores domésticas, pequeñas industrias, trabajo de taller, trabajos agrícolas y crianza de animales. Los trabajos podrían realizarse fuera o dentro del plantel, sin descuidar su formación escolar. Las labores domésticas serían obligatorias. La atención médica será preventiva y curativa, para lo cual se contaría con un departamento de aislamiento de enfermos. Las

¹⁶¹ Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, "Reglamento y Lineamientos para el funcionamiento de la Casa Hogar para Mujeres, del 28 de febrero de 1936". *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, p. 207.

¹⁶² *Ibidem*, arts. 2 al 10 p. 208

alumnas que ingresaran estarían sujetas a examen médico periódico y a tratamientos en caso de enfermedad.¹⁶³

Se procuraría que la atención social, cultural fuera una responsabilidad colectiva, atendida por todo el personal. Al Departamento de Prevención Social se le asignó la tarea de realizar un programa general de trabajo social que indujera conferencias, formación de cooperativas, visitas de talleres, organización de grupos musicales, teatro, medias horas de lectura, hora cultural vespertina y cine educativo.¹⁶⁴

En el proyecto, se buscaba instaurar un control médico, pedagógico, de trabajo y de conducta; estudios que deberían quedar en un archivo. A pesar de que el proyecto estaba diseñado para mejorar las condiciones de las menores infractoras, en la práctica este objetivo no se logró.

3.4. Un Proyecto para un Tribunal de Menores

Los intentos por mejorar los internados donde se recluía a los menores "delincuentes" no sólo se situaban en ese plano. También se buscó mejorar los órganos jurisdiccionales, ya que su deficiente organización provocaba problemas para la emisión de resoluciones. Para resolver la problemática de organización, se diseñó un proyecto de *Reglamento de los Tribunales para Menores delincuentes del Distrito Federal, del 31 de julio de 1930*.¹⁶⁵

¹⁶³ *Ibidem*, arts. 12 al 24.

¹⁶⁴ *Ibidem*, arts. 25 al 29.

¹⁶⁵ Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, "proyecto de *Reglamento de los Tribunales para Menores delincuentes del Distrito Federal, del 31 de julio de 1930*", *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, p. 190.

El proyecto pretendía que existieran *tribunales para menores delincuentes numerados progresivamente*, con un Secretario General para todos los tribunales y un Secretario de Acuerdos. Se proponía que el Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social estableciera las siguientes secciones: de Investigación Social, de Protección y de Vigilancia; de Investigación Médica, Antropométrica y de Identificación; de Investigación Pedagógica; de Paidografía y una Casa de Observación.

Se pretendía que cada tribunal funcionara en pleno¹⁶⁶ para dictaminar las resoluciones y orientaciones y castigos, y no sólo eso, el tribunal ambicionaba ser un ente autónomo que propusiera las reformas al Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social. La competencia del tribunal seguía conociendo los actos y omisiones de los abandonados, incorregibles, incapaces y niños maltratados por sus padres.¹⁶⁷

El personal administrativo del Tribunal de Menores que se proponía en el proyecto era un *Presidente Ejecutivo, electo entre los jueces de los tribunales, el cual tomaría las determinaciones administrativas*. Un Secretario General y *Oficial Mayor*, los jefes de las secciones, los directores de las demás dependencias y todos los empleados. El presidente debía rendir informes administrativos al Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social.¹⁶⁸

Entre las facultades del Tribunal, se establecía el manejo del personal para hacer investigaciones técnicas, acordar los turnos y días de descanso, los horarios de oficina, los horarios de asistencia del público, y las faltas de asistencia y de orden

¹⁶⁶ *Ibidem*, art. 5

¹⁶⁷ *Ibidem*, art. 7 p. 191.

¹⁶⁸ *Ibidem*, art. 41 p. 195

administrativo deberían de comunicarse a Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social. Subordinado al juez, el Secretario con carácter de oficial mayor tendría que inscribir a los menores que ingresaban, llevar el registro y archivos de la institución, expedir copias certificadas, conservar el sello oficial y citar a las personas cuando así lo solicitasen los jueces.¹⁶⁹

El proyecto establecía tutores especiales para menores, nombrados por el Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social, a quienes se les asignaba a un tribunal.¹⁷⁰ Se pretendía que fueran abogados que defendieran y representaran en sus audiencias a los menores abandonados.

A las secciones de Investigación y Protección, se les establece como competencia el estudio del medio social del menor, su biografía, sus generales, ingresos, las causas, el medio familiar; teniendo como encargo la vigilancia de las resoluciones, informando al Juez Instructor por escrito, quien debería dar parte al Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social.

A la Sección Pedagógica, se le encomendó estudiar los antecedentes escolares y sus deficiencias. A la Sección Médica-Psicológica, estudiar la personalidad del menor. A la subsección Médica, estudiar los antecedentes patológicos y hereditarios; su personal debería ser un médico especialista en psiquiatría, un médico internista y enfermeras. A la subsección Psicológica, se le autorizaba estudiar el desarrollo mental del menor mediante un psicólogo. A la Sección Paidográfica se encargaba de la estadística. Además, se proponía que la Casa de Observación, dependiente del Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social, y subordinada a los tribunales,

¹⁶⁹ *Ibidem*, arts. 42 al 56. pp. 195 al 198.

¹⁷⁰ *Ibidem*, arts. 57 al 59 p. 199.

servieran de hogar a los menores durante el tiempo en que éste era estudiado por el tribunal.¹⁷¹

En la Casa de Observación, se *proponía que se dividiera en hombres y mujeres, los que eran agrupados en recién llegados, impúberes, púberes, postpúberes*. Se establecía que cada mes un magistrado visitara la Casa de Observación. En la Casa de Observación, el director y los profesores anotarían la conducta de los menores.¹⁷² En síntesis, el proyecto pretendía ser un ente con autonomía administrativa; además, pretendía ser ya un documento que diera orden al Tribunal y a la Casa de Observación y que sirviera como un primer filtro para separar a los menores de diversas edades e infracciones que convivían diariamente. A pesar de sus buenas intenciones, nunca se hizo realidad, pero permitió ser un instrumento de referencia para las posteriores modificaciones al Tribunal.

3.5. La Organización de la Administración de Justicia para menores en 1931

A pesar de que los primeros experimentos de organización administrativa y jurídica intentaban que los menores fueran excluidos del ámbito penal, el procedimiento en el Tribunal de Menores era prácticamente el mismo en el disciplinamiento, rituales y examinación que se aplicaban a los adultos.

En 1931, se establecen nuevas normas que afectan al menor, y se transfiere la Administración de Justicia de Menores a la Secretaría de Gobernación, lo que agrava, de cierta forma, la vida de los menores. La emisión del *Código Penal para el Distrito y*

¹⁷¹ *Ibidem*, arts. 60 al 88 pp. 200 al 204.

¹⁷² *Ibidem*, arts. 89 al 100 pp. 204 al 205.

*Territorios Federales, de 1931*¹⁷³ suprime la Junta Federal de Protección a la Infancia, amplía los castigos para la corrección del menor, sancionándolos con la reclusión a domicilio; reclusión escolar; reclusión en un hogar honrado, patronato o instituciones similares; reclusión en establecimiento médico; reclusión en establecimiento especial de educación técnica y reclusión en establecimiento de educación correccional. Se establece la fianza, que se exige a los padres para darle permiso de ser recluso en otra instancia que no fuera la escuela correccional.

Respecto a la transferencia de la Administración de Justicia de Menores, el 14 de septiembre de 1931 el Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social, que depende del Gobierno del Distrito Federal, desaparece, y se instituye en su lugar el *Departamento de Prevención Social*,¹⁷⁴ subordinado a la Secretaría de Gobernación, la cual vigila a los menores, cumple las sentencias, administra y soluciona los conflictos en los centros de corrección. A pesar del traslado, los aspectos jurídicos pertenecían todavía al Gobierno del Distrito Federal. El enlace para resolver la problemática de la Administración de Justicia de Menores se realizaba por medio de su Departamento de Menores, del Gobierno del Distrito Federal. Con el cambio de organización, era ya patente que a los menores debía aplicárseles todo el peso del sistema penal, por lo que la visión formativa quedaba, por el momento, cancelada.

Así pues, el Departamento de Prevención Social, ahora dependiente de la Secretaría de Gobernación, estableció como control de los menores infractores una *Subdirección de Prevención y Readaptación Social de Menores, un Departamento de*

¹⁷³ Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, "Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, de 1931"; *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, p. 283.

¹⁷⁴ Apud Elena, Azaola, *La Institución Correccional en México: una mirada extraviada* México, Siglo XXI, 1990, p.70

Menores del D. F. y una Oficina de Control de Menores,¹⁷⁵ instancias que eran paralelas a la de los adultos y regulada por mismos principios, por lo cual, cualquier determinación aplicada a los delincuentes adultos, afectaba de la misma forma a los menores infractores

Complementario a lo anterior, se establecieron procedimientos específicos para juzgar al menor ahora en el *Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales de 1931*.¹⁷⁶ Los procedimientos para recluir al menor se iniciaban con la consignación del menor ante el Tribunal de Menores Delinquentes, por parte del Instructor, representante de hecho del Ministerio Público. Terminada la investigación, el Tribunal de Menores se instalaba en pleno y dictaba la resolución. Las audiencias debían ser privadas. El Tribunal, a los menores de doce años, abandonados, perversos, o en peligro de serlo, se les canalizaba a un establecimiento de educación normal, de educación especial o la familia, el tiempo necesario para su formación.¹⁷⁷

En igual medida, a los menores de dieciocho años, pero mayores de doce, el Tribunal de Menores los podía enviar a la Escuela de Corrección, a una familia, o decretar su libertad. En contraposición al Tribunal, el Departamento de Prevención Social tenía el poder discrecional de revocar la libertad en caso de que la familia no hubiera hecho lo "suficiente" para corregirlo y obligar al menor a trabajar. Incluso, a los menores se les sujetaba a prueba de buen comportamiento, que en caso de quebrantarse, se les recluía y la condena se tenía por no impuesta.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Apud Elena, Azaola, *La Institución Correccional en México: una mirada extraviada* México, Siglo XXI, 1990, p. 71.

¹⁷⁶ Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, "Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales de 1931". *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, p. 284.

¹⁷⁷ *Ibidem*, arts. 389 al 402 pp. 284 y 285.

¹⁷⁸ *Ibidem*, arts. 403 al 407 p. 286.

En general, la Administración de Justicia de Menores se instituyó como un ente discrecional, que establecía castigos y "premios." Los menores infractores no sólo cometían infracciones al Código Penal, algunos menores atentaban contra las normas federales, por lo que se creyó pertinente un órgano jurisdiccional federal.

3.6. Los Tribunales Federales de Menores

Uno de los principios esenciales del Estado de Derecho, como ya se precisó, es la división de poderes. En este sentido, la conformación de Tribunales que limitan la libertad estaba conferida estrictamente al Poder Judicial, en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Al expedirse el *Código Federal de Procedimientos Penales* de 1933,¹⁷⁹ se otorgaba al Tribunal local competencia para juzgar las infracciones a las *leyes penales federales*¹⁸⁰ cometidas por menores de edad. Esta

¹⁷⁹ Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, "Código Federal de Procedimientos Penales de 1933", *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, p. 286.

¹⁸⁰ *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, México, Porrúa, 1999. Actualmente, los delitos del orden federal se establecen en el "art. 51. Los jueces de Distrito en materia penal conocerán: I. De los delitos del orden federal. Son delitos del orden federal: a) Los previstos en las leyes federales y en los tratados. b) Los señalados en los artículos 29 a 59 del Código Penal; c) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos; d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras; e) Aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo; f) Los cometidos por un funcionario o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas; g) Los cometidos en contra de un funcionario o empleado federal en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas; h) Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté recentralizado o concesionado; i) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado; j) Todos aquellos que ataquen, dificulten o imposibiliten, el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación; k) Los señalados en el artículo 389 del Código Penal, cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del Gobierno Federal; II. De los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales; III. De los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal; contra actos de cualquiera autoridad que afecten la libertad personal, salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal, y contra los actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro, alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal. Cuando se trate de la violación de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20, fracciones I, VIII y X, párrafos primero y segundo de la misma Constitución, el juicio de garantías podrá promoverse ante el juez de Distrito respectivo o ante el superior del tribunal que se impute la violación reclamada; IV. De los juicios de amparo que se promuevan conforme al artículo 107, fracción VII, de la Constitución Federal, en los casos en que sea procedente contra resoluciones dictadas en los incidentes de reparación del daño exigible a personas distintas de los inculpados o en los de responsabilidad civil, por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos, o por tribunales diversos, en

excepción es comprensible porque no existía la infraestructura a nivel nacional para juzgar a los menores. Ante la imposibilidad de establecer órganos jurisdiccionales en todos los estados, sólo se estableció un *Consejo de Vigilancia*,¹⁸¹ que verificara que las resoluciones del Tribunal de Menores, en materia federal, se estaban cumpliendo. La obligación del "Consejero" designado, consistía en visitar a los menores donde se hubieren recluso; y tenía la atribución de observar e informar de la conducta del menor al Tribunal, para modificar las medidas adoptadas o decretar su libertad.

No se estableció un procedimiento rígido, pero se recomendaba que toda investigación se basara en la observación de los aspectos social, médico, psicológico y pedagógico a fin de determinar su culpabilidad. Es a la Secretaría de Gobernación a quien se le encargó la instauración del Consejo de Vigilancia, para que cuidara el sostenimiento, educación y vigilancia de los menores que habían sido reclusos por delitos federales.¹⁸²

En 1933, el país no contaba con tribunales de menores en todos los estados, por lo que se autorizó, donde no lo hubiera, el establecimiento de un *Tribunal Federal de Menores*, que debía ser integrado por un *Presidente*, (no se especifica su especialidad) un *juez médico* y un *juez maestro*, autorizado para investigar al menor, sus generales, biografía, procedencia, causa de ingreso, imputabilidad del hecho, medio familiar, antecedentes patológicos hereditarios y personales, un diagnóstico, un pronóstico, un estudio cuantitativo de la inteligencia, carácter, conducta, historia

los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en I comisión de un delito; y V. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal, en los términos de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal".

¹⁸¹ Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, "Código Federal de Procedimientos Penales de 1933", art. 503, *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, p. 287.

¹⁸² *Ibidem*, arts. 504 al 506, p. 288.

escolar, coeficiente de aprovechamiento, educación vocacional.¹⁸³ Concluido el estudio del menor, el Presidente del Tribunal en audiencia dictaba la resolución fundamentada y motivada con carácter de definitiva. Dictada la resolución, el Consejo de Vigilancia se constituye en el órgano de Administración Pública que cuida y vigila que los menores infractores cumplan con las especificaciones de corrección que se les imponen. Este Consejo incluso podía revertir las sanciones del Tribunal, si el menor que estaba sujeto a corrección no mejoraba su conducta.¹⁸⁴

Complementando al *Código Federal de Procedimientos Penales*, el Poder Judicial, instancia facultada para crear Tribunales, trató de regular la organización administrativa que había dejado acéfala la antigua Secretaría de Justicia, por medio de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1931*.¹⁸⁵ Ésta estableció que cada jurisdicción de los Juzgados de Distrito instituya un Tribunal de Menores y un Consejo de Vigilancia para prevenir y reprimir a los menores de dieciocho años que atentaran contra los bienes y funcionarios de la Administración Pública Federal. En el Tribunal de Menores Federal deberían tener como *Presidente al Juez de Distrito, a un funcionario sanitario Federal y un funcionario Federal en materia de educación*. El Secretario del Juzgado de Distrito tendrá el carácter de Secretario del Tribunal de Menores Federal.¹⁸⁶

Se establecía, también, que cuando en las capitales no resida un Juez de Distrito, serán sustituidos por el Juez y el Secretario del Juzgado Penal de Primera Instancia.

¹⁸³ Sobre estos temas véase Luis, Rodríguez Manzanera, *Criminalidad de menores*, México, Porrúa, 2000, pp. 67-215. El autor analiza los principales factores criminógenos: factores somáticos; hogar y familia; lo psicológico; lo sicopatológico; el medio escolar; el medio socioeconómico; el medio ambiente; las diversiones y los medios de difusión, y el maltrato a menores.

¹⁸⁴ Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, "Código Federal de Procedimientos Penales de 1933", art. 503, *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, arts. 507 al 516 pp. 288 a la 290.

¹⁸⁵ Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, "Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1931", *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, 1936, p. 296.

¹⁸⁶ *Ibidem*, arts. 58 y 59 p. 296.

El Consejo de Vigilancia estará presidido por una persona de la Beneficencia Pública o privada y estará integrado por diez personas que serán designadas por el Tribunal de Menores. Los Consejos de Vigilancia tendrán el carácter de delegaciones de la Secretaría de Gobernación, además de que cuidará que los tribunales de menores funcionen regular y eficazmente.¹⁸⁷

En suma, el Tribunal de Menores Federal consideraba que los menores, por sus características, no podían ser juzgados sin la participación de los especialistas que formaban a los menores. Por otra parte, a pesar de instaurarse el Tribunal de Menores Federal, éste siempre remitía a los tribunales administrativos locales, por lo que indirectamente cedía su potestad jurisdiccional a un órgano que no le correspondía.

3.7. Un intento por recuperar el Tribunal de Menores al ámbito del Poder Judicial local

Aunque pareciera que el Tribunal de Menores Federales era un órgano deontológico, otro tanto eran los órganos jurisdiccionales establecidos por el Poder Legislativo local. En los tribunales locales la ley establecía una mezcla amorfa entre Administración Pública y el Poder Judicial, quizá comprensible porque las tareas que tenían asignadas la desaparecida Secretaría de Justicia ahora pertenecían a la Secretaría de Gobernación. Al respecto, la *Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales*,¹⁸⁸ de 1933, contempla la facultad expresa de aplicar las leyes en asuntos penales y civiles a los Tribunales para Menores Delinquentes, subordinados a la Administración Pública; facultad dada por el Poder Legislativo local, que violenta la división de poderes, esto era así, debido a que los

¹⁸⁷ *Ibidem*, arts 59 a 63.

¹⁸⁸ Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, "Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales de 1933" *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, p. 291.

jueces del Tribunal de Menores eran nombrados por el Departamento de Prevención Social, designio que en un Estado de Derecho estaría prohibido, porque se pondría en entredicho la independencia de los poderes.

A pesar de otorgársele al Departamento de Prevención Social la facultad de establecer Jueces Pupilares¹⁸⁹ que dependiesen del Poder Judicial, esto nunca se realizó; sin embargo, se señaló que era necesaria la creación de Jueces Pupilares en la ciudad de México, con jurisdicción en el Partido Judicial del mismo nombre, un Juez Pupilar y otro para los tres Partidos Judiciales restantes del Distrito Federal. Estos jueces tenían la facultad de conocer todos los asuntos de carácter civil, como la tutela, la herencia, y la capacidad de los tutores para representar a los menores.¹⁹⁰ Estos Tribunales nunca se instauraron, pero hubieran sido un gran avance en materia pupilar ya que los menores en materia civil son los más desprotegidos en la sociedad mexicana.

En cuanto a los Tribunales de Menores Delincuentes, se designaron dos en la ciudad de México, compuestos por un *Abogado, un Médico, y un Educador*, figura ya establecida en otros tribunales de menores, pero que se diferencia de los anteriores en que la preponderancia en las decisiones jurisdiccionales se encomendó al Abogado. Se le pedía también al Departamento de Prevención Social que los jueces de los Tribunales para Menores fueran nombrados con ciertos requisitos, que permitieran ser más eficientes y eficaces en sus labores jurisdiccionales. Se pedía que

¹⁸⁹ *Ibidem* arts. 67 al 71. p. 292.

¹⁹⁰ Sobre este tema véase más ampliamente Ingrid, Brena Sesma, *Intervención del Estado en la Tutela de menores*, México, UNAM, P.79. El marco Jurídico y administrativo que delimita las actuaciones del Juez en la tutela está integrado por diversos cuerpos jurídicos y organizaciones públicas como el DIF. Además del Código Civil para el Distrito Federal, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, el Código Penal, el Código de Procedimientos Penales, tanto federal como para el Distrito Federal, y la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común en el Distrito Federal. Códigos que regulan entre otras cosas la herencia, y la patria potestad.

fueran mexicanos por nacimiento, tener treinta años cumplidos, haber hecho trabajos de investigación en delincuencia infantil, tener título, y adquirir el puesto por oposición, teniendo como jurado al Director del Servicio Médico legal, al Director de la Escuela Normal de Maestros y al Director de la Facultad de Derecho, dependiente de la Universidad Nacional. Por cada uno de los jueces que integren los Tribunales de Menores se designará un juez supernumerario.¹⁹¹

Al Tribunal para Menores Delinquentes se le encomendó juzgar a los menores que violentaran el Código Penal; se establecían Delegados que podían amonestar. En cada Territorio Federal, el Departamento de Prevención Social, a propuesta hecha por las Corporaciones de Médicos, Abogados y Profesores de Educación de la localidad, debía nombrar el Tribunal de Menores. Y en caso de falta de los Jueces de los Tribunales, se suplirán por un supernumerario, si fuere mayor de tres meses, se procederá a un nuevo nombramiento.¹⁹² En realidad, mucho de lo establecido en la ley nunca se concretó, pero no por ello se dejaron de emitir leyes y reglamentos.

3.8. Nuevas complejidades administrativas en el Tribunal de Menores en 1934

El 6 de abril de 1934, el Gobierno del Distrito Federal¹⁹³ cambia su nombre, por *Departamento del Distrito Federal*;¹⁹⁴ en este contexto, bajo el mandato de Abelardo L. Rodríguez, se expide el *Reglamento para los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares, de 1934*.¹⁹⁵ En el Reglamento se especifica que la

¹⁹¹ Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, "Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales de 1933" arts. 140 a 148, *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, 1936, p. 293 y 294.

¹⁹² *Ibidem*, arts. 168 a 171, pp. 294 y 295.

¹⁹³ La vigencia con el nombre de "Gobierno del Distrito Federal" es del 31 de diciembre de 1917 al 5 de abril de 1934. *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 31 de diciembre de 1917.

¹⁹⁴ *Diario Oficial de la Federación*, del 6 de abril de 1934.

¹⁹⁵ Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, "Reglamento para los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares, de 1934" *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, p. 299.

organización administrativa del Tribunal de Menores tendrá un *Presidente* quien durará cuatro meses en su encargo, y no un año como anteriormente se señalaba; además, debía ser sustituido por un miembro del propio Tribunal, que le siga en número; un secretario de acuerdos y los empleados que señale el presupuesto.

Así, en este Reglamento, al *Presidente de cada Tribunal se le autorizaba tramitar administrativamente con el Departamento de Prevención Social lo que necesitara para su funcionamiento; junto con el Secretario de Acuerdos se dictarán las resoluciones del Tribunal;* además, de distribuir las consignaciones, recibir las quejas e informes de demora de los negocios, mantener la disciplina y presidir las sesiones de su Tribunal.¹⁹⁶

Los jueces de cada Tribunal se circunscribían al Código de Procedimientos Penales para realizar los procedimientos para juzgar a los menores y sus resoluciones que podrían ser por *mayoría de votos o en Pleno*.¹⁹⁷

A los *Secretarios de Acuerdos* se les asignaron nuevas tareas. *Estaban obligados a inscribir a los menores cuyo estudio ocupe al Tribunal para su clasificación; acordar las comparecencias; asentar las certificaciones; tener bajo su resguardo el sello y libros pertenecientes al Tribunal*.¹⁹⁸

En cuanto al procedimiento, se iniciará con la formación de un expediente, donde se asentarán los incidentes con formulas sencillas, se realizarán las citaciones que firmará el Secretario de Acuerdos. Los jueces, en el término de veinte días,

¹⁹⁶ *Ibidem*, arts. 4° al 7° p. 300 y 301

¹⁹⁷ *Ibidem*, art. 8°. A1 10

¹⁹⁸ *Ibidem*, art. 11.

deberán concluir la consignación y la instrucción de las investigaciones; agotadas éstas, el Tribunal en Pleno dictará la resolución definitiva.¹⁹⁹

En la resolución, se relatarán concisamente los hechos y las medidas a las que deba sujetarse el menor. Estas resoluciones se comunicarán en un término de tres días al Departamento de Prevención Social para su ejecución, para una corrección, una prevención general o un tratamiento. Los jueces podrán hacer visitas a la Casa de Observación para proponer medidas para que el menor mejore, haciendo del conocimiento del mismo Departamento las irregularidades y deficiencias que noten. Los Tribunales, al dictar nuevas medidas, tomarán en cuenta el dictamen que el Director del Centro de Observación e Investigación expida de cada menor.²⁰⁰

Respecto a los "internados" donde se recluía a los menores, pasaron a ser entes secundarios o como dice el Reglamento, Instituciones Auxiliares de los Tribunales de Menores. Los lugares de reclusión podían ser de índole diferente como: un Centro de Observación e Investigaciones, las casas hogares, escuelas correccionales, escuelas industriales, escuelas de orientación y reformatorios para anormales.²⁰¹ Estas instituciones auxiliares, instituciones totales en un sentido teórico, formaron parte del Departamento de Prevención Social, que acordaba con la Secretaría de Gobernación las medidas administrativas, de su organización y su funcionamiento, por lo que todos los empleados estaban sujetos al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

Al Centro de Observación e Investigaciones, como coadyuvante del Tribunal de Menores, se le asignaron nuevas tareas. Así a las *Secciones Investigadoras*, deben

¹⁹⁹ *Ibidem*, arts. 12° al 20, pp. 302 y 303.

²⁰⁰ *Ibidem*, arts. 21° al 29, p. 302 y 303.

²⁰¹ *Ibidem*, art. 30, p. 304

estar dirigidas técnicamente y administrativamente por un Director, que debe informar al Departamento de Prevención Social sobre los libros de matrícula, archivo y registro del trabajo de los empleados. En los libros se apuntará el nombre del menor, número de expediente y el juez que lo juzgará.²⁰²

Las Secciones Investigadoras están integradas por la *Sección de Investigación y Protección* (antes Sección de Investigación y Protección Social); Sección Pedagógica; Sección Médico Psicológica, y la Sección de Paidografía.

La Sección de Investigación y Protección se encargará de estudiar el medio social del menor y sus antecedentes hereditarios, los datos generales, la procedencia, las causas del ingreso, los ingresos anteriores, la vida anterior, el medio familiar, el medio extrafamiliar y las conclusiones.²⁰³

La Sección Pedagógica estudiará a los menores desde el ámbito de la educación, sus antecedentes escolares y su *alfabetización, proponiendo el tratamiento pedagógico*²⁰⁴.

La Sección Médico Psicológica estudiará la personalidad psicofísica de los menores. Esta Sección se integrará de dos subsecciones: la médica y la psicológica. La Subsección Médica se encargará de vigilar los antecedentes patológicos, hereditarios personales y los exámenes antropométricos. La Subsección Psicológica estudiará el desarrollo mental normal o patológico. El personal de la Sección Médico-Psicológica se compondrá de un Jefe de Sección médico *especialista en Psiquiatría*

²⁰² *Ibidem*, arts. 34 al 38, pp. 304 y 305.

²⁰³ *Ibidem*, arts. 43 al 48, p. 306.

²⁰⁴ *Ibidem*, arts. 49 y 50.

*infantil; dos subjeses encargados de la subsección médica, siendo un médico internista y otro en psicología, con ayudantes psicológicos y enfermeras.*²⁰⁵

*El Jefe de la Sección Médico-Psicológica estará obligado a rendir al Director del Centro un dictamen de los casos estudiados, en el cual se asentarán las conclusiones, el diagnóstico somático y mental; formular el pedido de instrumentos, medicinas y material quirúrgico; informar al Departamento de Prevención Social los pases que se expidan a los hospitales. Los médicos realizarán estudios a los menores, quedando asentados en fichas. Las enfermeras desempeñarán las funciones que se le encomienden. El encargado de la Subsección Psicológica ejecutará los programas del Departamento de Prevención Social, asentándose en tarjetas sus observaciones y tratamiento.*²⁰⁶

La Sección de Paidografía se encargará de la estadística de todos los casos sometidos a los Tribunales de Menores, quien informará al Director del Departamento de Prevención Social, quien a su vez, remitirá al Departamento de Estadística de la Nación.²⁰⁷

Expedido el reglamento, el Gobierno de Cárdenas sustituye el nombre de Escuela Correccional para Varones y Mujeres por el de *Escuela Orientación para Varones*, y la *Escuela Orientación para Mujeres*; no por cambiar el nombre mejoraron las condiciones materiales de los menores, tanto es así, que el Presidente ofreció instalar talleres para aprender diferentes oficios y crear una *Casa Hogar para Varones* y una *Casa Hogar de Mujeres*, con la finalidad de mandar a niños infractores menores de 14 años que no representaran un problema para la sociedad. Vale apuntar que las

²⁰⁵ *Ibidem*, arts. 51 al 63, p. 307 y 308.

²⁰⁶ *Ibidem*

²⁰⁷ *Ibidem*, arts. 64 al 66, p. 309.

"Escuelas" seguían siendo parte de la Secretaría de Gobernación, ¿pero es esta secretaría la encargada de las escuelas en el país?

Como complemento, se expidió el *Reglamento del Patronato para Menores*,²⁰⁸ en 1934. El Reglamento, en términos generales, pretendía prestar asistencia a los menores que eran liberados por los Tribunales de Menores y que se encontraban socialmente abandonados, asistiéndolos en el orden económico, cultural y moral; proporcionándoles comedores y dormitorios públicos, casas hogares, organización de cooperativas. Su organización administrativa era paradójica, estaba integrada por los mismos órganos administrativos que los "juzgaban": un *Cuerpo Patronal*, un *Cuerpo Consultivo* y *Cuerpo Ejecutivo*, financiado con recursos públicos y privados.²⁰⁹

Mientras los tribunales perfeccionaban sus órganos para juzgar a los menores. Las condiciones de los menores seguían igual, carecían de programas serios para formar a los menores, por lo que en 1935, se establece la Escuela Vocacional de Varones, escuela alterna para menores infractores de poco riesgo de volver a repetir la infracción. Esta escuela desapareció en 1947.²¹⁰ Una vez desaparecida, los menores volvieron a la Escuela Orientación para Varones, fecha en que reorganizaron y renovaron sus talleres de hojalatería, herrería, carpintería y zapatería y salones de escuela.

²⁰⁸ Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, "Reglamento del Patronato para Menores" *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, p.310.

²⁰⁹ *Ibidem* "El Cuerpo Patronal estaba integrado por un Presidente nombrado por la Secretaría de Gobernación; tres Vicepresidentes que serán el Jefe de Departamento de Prevención Social, el Jefe de la Policía del D. F. y el Director de la Beneficencia Pública; los vocales, el Director del Centro de Observación e Investigación; el Director de la Casa de Orientación para Varones; la Directora de la Casa de Orientación para Mujeres; un Director de escuela particular designado por la Secretaría de Gobernación, dos maestros que designará la Secretaría de Educación Pública; un representante de la Procuraduría General de la República; un representante de la Procuraduría de Justicia del D. F. y tres vocales más que designará la Secretaría de Gobernación, representantes de distintos sectores sociales".

²¹⁰ Mauricio, G. Ruiz Garza, *Menores infractores: Una Pedagogía especializada*, México, ediciones Castillo, 1998, p. 152.

La *Escuela Orientación para Varones*, y la *Escuela Orientación para Mujeres*, a pesar de algunas mejoras, seguía siendo un lugar donde operaban la discrecionalidad sobre la administración y los castigos individuales al menor. Los supuestos tratamientos para "readaptarlos" eran sólo una falacia. Los internados carecían de normas, su organización administrativa básica tenía un carácter empírico; el modelo respondía más al diseño de una institución total de tipo penal conductista, que a formas que permitieran tener las condiciones adecuadas para reformar a los menores infractores. Los esfuerzos por mejorar la organización de la Administración de Justicia del Menor fueron escasos, los intentos de reforma pronto se harían realidad.

3.9. La Organización de la Casa Orientación para Varones: apéndice del Tribunal de Menores

Mientras de alguna manera los Tribunales de Menores se perfeccionaban, los lugares de internamiento recibieron escasa atención, generalmente eran sitios donde se reclusa a los menores indeseados de la sociedad. El personal que atendía a los menores era mínimo y los pedagogos, psicólogos, psiquiatras y trabajadores sociales poco podían hacer por ellos.²¹¹ Los salarios del personal eran exigüos, lo que redundaba en una atención deficiente. Las reformas se enfocaban más en un tribunal de menores que cumpliera con los procedimientos legales, que en mejorar la organización de las escuelas correccionales.

En tanto los tribunales ya tenían algunos principios para su funcionamiento, las decisiones en los centros de tratamiento generalmente eran discrecionales. Se sabe poco acerca de la organización administrativa de las escuelas de internamiento, su

²¹¹ *Ibidem*, p. 153

racionalidad, su eficacia y eficiencia en los menores. Empero, uno de los primeros proyectos fue el que se diseñó un 21 de mayo de 1935, llamado *Anteproyecto de Reglamento de la Casa Orientación para Varones de Tlalpan D. F.*²¹² El anteproyecto especifica la organización administrativa, la jerarquía y los programas que se aplicaban al menor, además, es un reflejo de lo que sucedía cotidianamente.

El anteproyecto, visión deontológica para las "escuelas de corrección", estaba destinado a organizar los internados para alojar a los menores delincuentes en estado de peligrosidad y que ameritaran un internamiento prolongado. La finalidad de segregarlos temporalmente de la sociedad tenía el propósito de estudiar sus antecedentes psicosomáticos, sociales y criminológicos, para aplicarles un tratamiento escolar, pedagógico y médico.²¹³

En 1935, la Escuela de Orientación para Varones de Tlalpan estaba planeada para internar de 450 a 500 menores, mayores de doce años, que implicaran peligro para la sociedad. La Escuela estaba a cargo del Departamento de Prevención Social y tenía una conexión directa con el Tribunal de Menores, e indirectamente con las dependencias de Beneficencia Pública (Escuela Vocacional, Manicomio General, Casa de Cuna, Consultorios, Hospitales, etc.), y con la Secretaría de Educación Pública, ya que en ella se realizaban trabajos "similares" como el diagnóstico vocacional, la aplicación de pruebas pedagógicas y mentales, etc.; con el Departamento de Salubridad Pública para la desinfección y otros servicios; con la penitenciaria para internar a los mayores de dieciocho años.²¹⁴

²¹² Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, "*Anteproyecto de Reglamento de la Casa Orientación para Varones de Tlalpan D. F.*" *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936, p. 210.

²¹³ *Ibidem*, art. 1o. p. 211

²¹⁴ *Ibidem*, arts. 3 y 4, p. 213.

La dependencia pretendía contar con los siguientes servicios: Dirección, Secretaría, Administración, Almacenes, Exposición, Oficina del Departamento de Prevención Social, Biblioteca, Sala de Reunión y de Conferencias, Cocina, Ropería, Lavandería, etcétera.

Para los servicios de los menores infractores contaba con dormitorios, comedor, baños, servicios sanitarios, salones de clase, talleres, Departamento Médico (enfermería, gabinete dental, consultorio, oficina psicotécnica, oficina de identificación, estadística, botiquín, etc.), patios de recreo, campos deportivos, alberca, jardines, horticultura, etcétera.²¹⁵

El personal se dividía en personal técnico y administrativo. El técnico se componía de un Director que debía ser profesor normalista o médico neuropsiquiatra, nombrado por el "Departamento Central."²¹⁶ El Director era la autoridad que tendría a su cargo a los empleados, impondría sanciones disciplinarias, concedería licencias económicas y rendiría los informes correspondientes. El cuerpo médico estaba formado por un médico, un dentista, un farmacéutico, dos practicantes y dos enfermeras.²¹⁷

Los profesores de Instrucción primaria debían poner en funcionamiento el programa redactado por el Servicio Técnico, informando del rendimiento y del récord, así como los profesores de taller, solfeo, canto coral, banda, dibujo industrial, gimnasia, deportes.²¹⁸

²¹⁵ *Ibidem*, art. 5 p. 214.

²¹⁶ *Ibidem*. Con el nombre de Departamento Central, se estipula en el Anteproyecto.

²¹⁷ *Ibidem*, art. 6

²¹⁸ *Ibidem*, p. 215

El servicio de Investigación comprendería un especialista en psicotécnica y un ayudante, éste dependería del Delegado especialista del Departamento de Prevención Social.

El personal administrativo se compondría de un Secretario, un economista, un jefe de vigilancia, trabajadores, mozos y porteros. Las labores del Secretario se circunscribían a ser profesor auxiliar que supervisaría las labores de orden administrativo, y que podría suplir al Director en sus faltas temporales. El Administrador vigilaría los servicios, y tendría un inventario general de muebles, enseres y útiles, ropa de uso personal, cama de los alumnos; llevaría los libros de contabilidad, de las cooperativas que funcionen en el plantel, tendría a su cuidado la ejecución de prácticas judiciales y cuidaría la conservación del edificio, del mobiliario y la vigilancia del resto del personal administrativo.²¹⁹

El economista, que dependía del Administrador, aprovisionaba al plantel, haría los pedidos y repartiría las provisiones, útiles y materiales; asimismo, vigilaba la alimentación de los alumnos y empleados, la actividad de los talleres en su aspecto económico de acuerdo con los estatutos de las Sociedades Cooperativas, el aseo del establecimiento, rindiendo un informe de labores.

El Jefe de Vigilancia controlaba los permisos, paseos, salidas dados por el Director, siendo su función la de prefecto, subordinándose a él los vigilantes hoy llamados custodios.

²¹⁹ *Ibidem.* p. 216

Los trabajadores sociales supeditados al Jefe de Vigilancia, serían los árbitros en las controversias de los menores. La función de los mozos y porteros sería la vigilancia y el aseo.²²⁰

Los alumnos sólo podrían ingresar si eran consignados por el Tribunal para Menores. Las obligaciones de los alumnos eran respetar el reglamento, la autoridad, someterse a las órdenes superiores, disciplinarse, prestar colaboración en las comisiones que se les designen, mantener su aseo personal y del establecimiento, informar a la dirección de cualquier acto indebido. Su derecho, exigir que se cumpliera el Reglamento, acercarse al Director y a sus superiores inmediatos en casos de maltrato o peticiones para comunicarse con sus familiares, conocer su situación legal, obtener permisos y recibir retribución económica cuando quedara organizado el trabajo productivo.²²¹

Las sanciones serían impuestas por el Director, previo reporte, dichas sanciones se dictarían públicamente una vez por semana, excluyéndose el maltrato corporal. Las sanciones debían incluirse en un Reglamento de castigos que elaboraría la Dirección de acuerdo con el Delegado técnico del Departamento de Prevención Social, quien debería ser conocido por los alumnos.

Las recompensas se darían a conocer públicamente, quedando a juicio del Director; las visitas serían un derecho con permiso expreso de la Dirección, y en la cual se podrían llevar alimentos, ropa y enseres domésticos. La suspensión de la visita constituiría una sanción. Los permisos de salida podrían ser solicitados por los menores y familiares por algunas horas o por varios días al Director; cuando se

²²⁰ *Ibidem*, p. 217

²²¹ *Ibidem*, art. 7 y 8, p. 218 y 219.

tratase de permisos de más de tres días, ameritaría permiso del Departamento de Prevención Social.²²²

Las externaciones se llevarían a solicitud de los familiares, instituciones oficiales o particulares, del menor y del Director. Se formularían por escrito, dirigidas al Jefe del Departamento de Prevención Social, quien comprobaría que el estado peligroso hubiera desaparecido. La externación podría ser vigilada o absoluta, prevaleciendo esta última.²²³

En general, el menor se levantaría temprano para su aseo personal, de su dormitorio y ejercicios militares. El desayuno tendría verificativo a las 8:30 horas; de las 9 a las 10:30, asistiría a la escuela o al taller; de las 10:30 a las 11 recreo; de las 11 a las 12:30 se reanudarían actividades; de las 12:30 a las 13:00 se llevaría a cabo el aseo personal previo a la comida; a las 13:00 se iniciaría la comida de acuerdo con la clasificación del director, después de la comida disfrutarían de un recreo de media hora. Iniciándose las labores, a las 16:15 se les concederá un descanso de 15 minutos; terminados éstas a las 18 horas. La cena sería a las 19:30, después gozarían de media hora, para retirarse a sus dormitorios a las 20:30 horas; a las 21 horas se tocaría silencio. En las horas libres la Dirección determinaría las actividades por realizar.²²⁴

Las labores en los talleres serían obligatorias y con una finalidad de aprendizaje, como aspecto secundario la producción utilitaria, teniendo sus propios horarios.

²²² *Ibidem*, arts. 9 y 10, p. 219 y 220

²²³ *Ibidem*, art. 12 p. 221.

²²⁴ *Ibidem*, arts. 15 al 21 p. 223

- a) Al ingreso de un menor, se le sometería a un periodo de investigación y observación, cuyo plazo máximo sería de tres meses, durante los cuales se le practicaría los siguientes exámenes de exploración: Recolección de antecedentes.
- b) Recolección de antecedentes.
- c) Estudio médico somático y mental.
- d) Estudio pedagógico.
- e) Examen general de inteligencia.
- f) Investigación de destrezas manuales, lo cual puede hacerse tanto por medio de la observación sistemática del alumno, en un taller básico, como el de modelado con yeso, barro y plastilina o por el examen por medio de aparatos.
- g) Estudio mental y caracteriológico.
- Los talleres estarán divididos en la siguiente forma:
1. Unidad o agrícola, comprendiendo como aprendizajes diversificados los siguientes:
 - a) Horticultura.
 - b) Floricultura.
 - c) Avicultura.
 - d) Apicultura y sericultura.
 2. Unidad industrial, que comprenderán a su vez, tres aspectos diferentes:
 - 2.1. El aprendizaje con materiales rígidos, con las siguientes enseñanzas:
 - a) Hojalatería.
 - b) Herrería.
 - c) Mecánica.
 - d) Electricidad.
 - e) Carpintería.
 - f) Juguetería.
 - g) Imprenta.
 - 2.2. El aprendizaje con materiales suaves que abarca:
 - a) Tejidos de lana.
 - b) Sombrerería.
 - c) Zapatería.
 - d) Sastrería.
 - e) Encuadernación.
 - 2.3. El tercer grupo o materiales de transformación, a su vez, engloba:
 - a) Pintura.
 - b) Jabonería.
 - c) Grasas.
 - d) Panadería.
 - e) Conservación de frutas.²²⁵

²²⁵ *Ibidem*, 224.

El taller era asignado por la Dirección o el Departamento Técnico de Prevención Social. La escuela impartía cursos de alfabetización complementarios a los talleres, realizando exámenes que servirían para promover al alumno.

El tratamiento médico comprendía: la profilaxis, higiene general y tratamiento médico, servicios que serían proporcionados por la Casa de Orientación. La profilaxis consistía en aislar a los enfermos infecto-contagiosos; la higiene comprendería la limpieza personal y sexual.²²⁶

Los estudios de investigación los realizaba el Departamento de Prevención Social por medio de los Delegados Técnicos y comprenderían fichas de estudios médicos, psicológicos, sociales y de aptitudes, los cuales se complementarían con estudios criminológicos y antropométricos que permitieran crear programas para la orientación vocacional.²²⁷

Por último, se pretendía fundar un Banco Escolar Refaccionario y una caja de ahorros. Este *Anteproyecto de Reglamento de la Casa Orientación para Varones de Tlalpan D. F.* fue la referencia de los posteriores reglamentos que se expidieron y que sólo se reformaron para agregar nuevas tareas al personal que atendía a los menores.

En 1945, se fundó la Escuela Vocacional, que posteriormente desapareció; fue el lugar donde se internaba a los niños con perturbaciones físicas y mentales. Cabe señalar que los objetivos de esta escuela eran proporcionar bienestar para la sociedad, incluso para la misma familia del discapacitado infractor. Aunque esta escuela tuvo fines benévolos para los menores con problemas, su fracaso se debió

²²⁶ *Ibidem*, arts. 30 al 34 p. 226

²²⁷ *Ibidem*, arts. 35 al 37 p. 227

quizá a que el personal que los atendía no contaba con la preparación suficiente²²⁸ para adaptar a los menores.

La escuela sólo congregó a los menores extraños, de los "diferentes", de los "anormales infractores" llamados jurídicamente inimputables de la sociedad. La institución funcionó, pues, como un centro de reclusión; ante estas muestras de desorganización se expidió el *Plan que se propone para la organización de la Escuela Vocacional de Tlalpan, de 26 de junio de 1935*,²²⁹ en el cual se especificaba que uno de los problemas por resolver era hacer las clasificaciones de los menores, ya que la Escuela era muy heterogénea tanto en edad mental, como escolar, por lo que resultaba necesario realizar exámenes y darles un tratamiento adecuado, dado que en muchos menores existe anomalía mental. En la práctica, el establecimiento atendía personas con perturbaciones mentales cuyo estado no reclamase su internamiento en manicomios; el propósito de la Escuela era ser un Reformatorio Especial para la educación del menor.

Una propuesta por mejorar esta Escuela fue el plan ideado por Roberto Solís Quiroga, quien propugnaba por una organización administrativa para menores con problemas genéticos, como los niños con síndrome de down o autistas educables, cuyo deficiente desarrollo mental da lugar a la incapacidad de adaptarse a la sociedad.

La base era someter a los menores a un tratamiento médico y pedagógico especial, procurando que fuera de carácter individual. En cuanto al tratamiento

²²⁸ María Kobashi, *et al.*, *Historia de la Educación en México*, México, SEP, 1996, p. 131. La primera escuela para preparar profesores para atender niños anormales se creó en 1942, llamada Escuela Nacional de Especialistas.

²²⁹ *Apud* José Ángel, Ceniceros y Luis, Garrido, 1936, p. 228.

pedagógico, debía comprender los siguientes puntos: I) Educación fisiológica. II) Ortopedia mental. III) Metodología especial del cálculo, del lenguaje y de las materias socializadas. IV) Educación ético-social. V) Adiestramiento prevocacional o vocacional. La educación fisiológica abarcaría los siguientes aspectos: a) Educación higiénica. b) Juegos libres y organizados. e) Gimnasia correctiva. d) Educación de la coordinación motriz, particularmente de la mano como adiestramiento prevocacional. f) Educación de los sentidos.²³⁰

Asimismo, se proponía que los menores de 7 a 12 años debían seguir cursos normales de primaria, y para los alumnos de 14 a 18 años analfabetos, se pretendía excluirlos de la educación primaria con el fin de prepararlos para satisfacer sus necesidades económicas; su educación debía circunscribirse a una alfabetización elemental.²³¹ Quizá, de lo expuesto, esto era lo que más comúnmente se realizaba, las demás tareas se cumplían escasamente, como las clases de gimnasia, educación física y música. En cuanto a los talleres, no existían en la práctica la imprenta, la panadería, la carpintería, y la granja, sólo aparecían en la visión del plan.

Tal vez, en consonancia con la reforma socialista del sexenio del Gobierno de Cárdenas, se pretendía que los aprendizajes de los oficios fueran sistematizados y graduales y no sólo talleres de entretenimiento. Se buscaba que la educación formara al sujeto y lo hiciera consciente de su realidad, no un individuo mecánico al servicio del mercado. Así pues, el plan tenía el propósito de que la reclusión estuviera de acuerdo con la duración de la enseñanza, para que salieran como maestros, obreros u oficiales, el tiempo necesario, elemento olvidado actualmente. Después de ello, a los alumnos no debería de abandonárseles a su suerte, y sería necesario vincularlos con

²³⁰ *Ibidem*, 46.

²³¹ *Ibidem*.

los talleres organizados en forma de cooperativa, función que en su momento no funcionó.

En general, las condiciones de los niños en un país subdesarrollado siempre han sido difíciles, más aún cuando en los Estados Unidos Mexicanos se estaba saliendo de la posrevolución y el país se estaba estabilizando. La defensa de los menores, en este contexto, no era una prioridad, por lo que los esfuerzos por protegerlos quedaban sólo en leyes. Una de las primeras, que buscaba tutelar al menor, fue el *Código Mexicano de Protección Infantil*,²³² en su numeral 47, en referencia al Tribunal de Menores, establecía que el organismo debía juzgar con benevolencia familiar los hechos de la delincuencia infantil, permitiendo que los presuntos infractores no se recluyeran con los niños ya juzgados para evitar la contaminación social. En cuanto al oficio de juez o los jurados para tribunales, se sugería que fueran objeto de especialización, precepto que generalmente quedó en eso.

En virtud de lo establecido en el Código, apunta Solís Quiroga,²³³ que en 1936 se formó una Comisión Instaladora de los Tribunales para Menores, con carácter nacional, que emitió un proyecto de organización administrativa en el cual se establecían las características que debían tener los edificios, el personal y los lineamientos que permitieran instalar los tribunales, porque las deficiencias eran ya patentes y el personal improvisado.

Una nueva modificación a la Ley de Secretarías de Estado, apareció en 1939,²³⁴ en ella, se le facultó a la Secretaría de Gobernación el despacho de los asuntos del

²³² *Ibidem*, 238.

²³³ *Apud* Mauricio, Ruiz Garza, *Menores Infractores*, México, Castillo, 1998, p. 153.

²³⁴ *Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación*, México, Gobernación, enero 1999, p. 1.

orden administrativo relacionados con: la defensa y prevención social contra la delincuencia; escuelas correccionales; reformatorios; casas de orientación; sanatorios para anormales y demás instituciones auxiliares para individuos de más de seis años en el Distrito Federal y Territorios Federales.

A partir de esta fecha, los tribunales de menores y sus escuelas de tratamiento se convirtieron en sistemas de control duro; un control que específicamente buscaba inmovilizar al menor. Dentro de la Secretaría de Gobernación, la prioridad fue su vigilancia. Incluso, el niño al ingresar sabe que está en una prisión, donde tiene que aprender los programas establecidos que a lo mejor no le gustan, pero que tiene que cumplir para salir de ahí.

En 1940, se realiza el primer intento por construir la Casa Hogar, distinta a la Escuela Orientación para Varones²³⁵. La Casa Hogar fue un edificio destinado a acoger a menores de 14 años, vagos o niños abandonados que no hubieran cometido infracciones consideradas peligrosas para la sociedad. Existieron intentos fallidos por mejorar la institución, y no se concretaron por falta más de voluntad política que financiera.

3.10. Organización y procedimientos de los Tribunales de Menores en 1941

Hasta el año de 1940, se realizó una exposición más bien descriptiva de las leyes, reglamentos y proyectos que se generaron para justificar, mejorar, humanizar los internamientos del menor, así como del órgano jurisdiccional de menores. Es pues evidente, que una vez instaurado el órgano jurisdiccional de menores en la Administración Pública, sus decisiones al limitar la libertad del menor rompían con el

²³⁵ *Apud* Maurício, Ruiz Garza, *Menores Infractores*, México, Castillo, 1998, p. 153.

Estado de Derecho; asimismo, el Departamento del Distrito y posteriormente la Secretaría de Gobernación, no eran la institución para hacerse cargo de las escuelas donde se corregía a los menores infractores.

Ampliando lo anterior, los rezagos en la Administración de Justicia eran patentes. No sólo en este ámbito había carencias,²³⁶ por lo general, la forma de resolver la problemática de los menores infractores por parte de quienes propugnaban por cambios, era sustituir las disposiciones legales y no materiales del menor. Pues bien, el 22 de abril de 1941 se expidió la *Ley Orgánica y Normas de Procedimientos de los Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorios Federales*,²³⁷ que organizó administrativamente, de 1941 a 1974, los Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares. Esta ley abrogó toda ley o reglamento de carácter local o federal que interfiriera en la jurisdicción del menor infractor. Ahora la organización administrativa giraba en función a las decisiones de los dos Tribunales para Menores del Distrito Federal, que intervenían cuando los menores infringían el Código Penal, que contemplaba como delitos la vagancia y la prostitución.

El Tribunal de Menores siguió siendo tripartito, compuesto de un abogado, un médico y educador.²³⁸ En estas fechas todavía existían territorios, por lo que se designó un tribunal con las mismas características. En torno al juicio principal, se ejerció una justicia de menores ya más delineada hacia la punición. Desde la instauración de esta ley, los jueces tripartitos son "jueces" paralelos que aplican penas, que junto con los funcionarios de la administración semipenitenciaria se

²³⁶Cfr., José María Kobayashi, *et al.*, 131. Por estos años, "Torres Bodet tuvo dos graves problemas en el renglón educativo: el alto porcentaje de analfabetismo y la carencia de escuelas".

²³⁷*Ley Orgánica y Normas de Procedimientos de los Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorios Federales Diario*, expedida el 22 de abril de 1941 en el *Diario Oficial de la Federación*, tomo CXXVI, núm. 39, México, jueves 26 de junio de 1941.

²³⁸ *Ibidem*, art. 2.

dividen el poder legal de castigar al menor, y se opera la relación del poder²³⁹ sobre una presa inmediata que es el menor.

Al menor infractor lo cercan, lo marcan, lo doman, lo someten al poder administrativo, lo fuerzan a unos trabajos, lo obligan a unas ceremonias; exigen del menor signos de mejoramiento. El poder del Tribunal se manifiesta como una situación total. Pero desde la instauración de un tribunal formal semipunitivo se convirtió en la máscara que utiliza la ideología como violencia para corregirlo. Violencia que puede ser física o moral, castigarlo con la supresión de elementos materiales. El castigo puede ser calculado, organizado, técnicamente reflexivo con sus tratamientos, pero también puede ser sutil, sin hacer uso ni de las armas ni del terror.²⁴⁰

El macropoder del *Presidente de la República*, interviene a *propuesta de la Secretaría de Gobernación para designar a los jueces, así como al juez supernumerario*;²⁴¹ se necesitaba la venia del sistema presidencial, o paradójico, la figura presidencial se convierte en juez y parte. Para controlar a un menor no sólo se requería tener ya un título, se solicitaba el saber poder "ser mexicano titulados en su especialidad, tener al menos treinta años, y publicar trabajos de investigación sobre delincuencia juvenil".²⁴²

²³⁹ Raúl, Olmedo, 1991, p. 102. "Aquí radica la importancia de la máquina tautológica: es una máquina del poder. Sus productos -los fetiches igualadores- son productos del poder. El poder los usa para reafirmar su poder a través del control social. El poder gobierna por conducto de fetiches. Podríamos decir, incluso que los fetiches son 'delegados' del poder para gobernar conductas"

²⁴⁰ Michel Foucault, *Vigilar y Castigar*, México, FCE, 1991, p. 33

²⁴¹ *Ley Orgánica y Normas de Procedimientos de los Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorios Federales Diario*, expedida el 22 de abril de 1941 en el *Diario Oficial de la Federación*, tomo CXXVI, núm. 39, México, jueves 26 de junio de 1941. art. 3º.

²⁴² *Ibidem*, art. 4º.

Ser joven o menor también se convertía en un obstáculo, una sinrazón para emitir juicios sobre los menores. Se pedía que fuera gente de razón, especialistas que entraran a juzgar a los menores desde los ámbitos científicos, que en aquel entonces eran incipientes en México. Esta agencia gubernamental llamada Tribunal de Menores tenía delegados²⁴³ que se erigían como agentes investigadores para consignar ante el tribunal o amonestar para disciplinarlo, porque el menor era un problema de Seguridad Pública.

Los centros de disciplinamiento y examinación se consideraban ahora como Instituciones Auxiliares: el Centro de Observación e Investigaciones, las Casas Hogares, Escuelas Correccionales, Escuelas Industriales, Escuelas de Orientación, Reformatorios para Anormales, todas bajo la jurisdicción del Departamento de Prevención Social. Asimismo, el Departamento de Prevención Tutelar funcionaba como policía para menores; dicho órgano se concretó y empezó a funcionar en 1942.²⁴⁴

El Departamento de Prevención Tutelar se convierte en un ente administrativo de vigilancia que ejerce estrategias y disposiciones, maniobras, tácticas, y técnicas, en consonancia con los funcionamientos de la Administración Pública. En suma, el poder de la Administración Pública transfiere sus prácticas a esta institución policiaca, posee y ejerce un dominio sobre el menor que considere delincuente. Es el privilegio adquirido de vigilar por este cambio de ley; es el efecto de conjunto de sus posiciones estratégicas legales, efecto que se manifiesta en aquellos que llegan a la Administración de Justicia.

²⁴³ *Ibidem*, art. 6°.

²⁴⁴ *Ibidem*, art. 7°.

En una sociedad jerarquizada, donde el culto a la personalidad es patente, la organización administrativa del Tribunal se componía de un Presidente y un Secretario de Acuerdos, que podían decidir sobre la administración. Sus atribuciones y objetivos se amplían, al Presidente de cada Tribunal le correspondía tramitar administrativamente con el Departamento de Prevención Social cualquier asunto; distribuir entre los demás miembros las consignaciones; recibir las quejas, para turnarlas al Departamento de Prevención Social; mantener la disciplina del Tribunal y presidir las sesiones, proponiendo al Departamento de Prevención Social los acuerdos para el mejor funcionamiento de la Institución.²⁴⁵

Es claro que todo esto subordinado a las más grandes instancias de la Administración Pública. El tribunal tiene poder en su esfera funcional, pero éste es una parte de poder; el Departamento de Prevención Social codifica los espacios y necesidades de vigilar. La disciplina administrativa no sólo se da en el Tribunal del Menor, es el Departamento de Prevención quien aplica las técnicas administrativas para la transformación del menor que tiene a su cargo.

Así pues, se requiere que los tribunales sean numerados progresivamente, funcionando independientemente de las instituciones auxiliares. Se pretende, desde esta época, darles un carácter independiente e imparcial. Extraordinariamente, los tribunales pronunciarán sus resoluciones en pleno en los horarios establecidos por el Departamento de Prevención Social. En otro espacio, cada decisión de los empleados de los tribunales estará administrativamente sujeta al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.²⁴⁶

²⁴⁵ *Ibidem*, art. 9

²⁴⁶ *Ibidem*, arts. 10 al 13.

Así pues, los jueces disciplinadores, correccionales, reformadores, salvadores de los niños, asumen un papel casi de observadores de sus decisiones a pesar de que se les exige permanecer en su Tribunal todo el tiempo que exijan sus funciones, fijando las horas para el público; pedir al Director del Centro de Observación los estudios técnicos de la personalidad del menor cuyos casos se investiguen; observar que los tratamientos respectivos sean aplicados en los establecimientos, para comunicarlo al Departamento de Prevención Social, informando las deficiencias, para saber si el menor puede ser externado o no. Además, podrán realizar recomendaciones para mejorar las condiciones y problemas que se presenten, asentar las certificaciones; citar a las personas cuya comparecencia sea necesaria y remitir al Departamento de Prevención Social las resoluciones.²⁴⁷ Es, en sí, un gran juez de menores que en realidad estaba divorciado del mundo de lo ontológico.

Pero la justicia no sólo se imparte desde el Tribunal de Menores. El Tribunal pretende transformar conglomerados difusos y potencialmente peligrosos en cuadros ordenados, con un mejor empleo del tiempo, estableciendo ritmos para el menor en una situación específica, regulando el tiempo, los ciclos y repetición de los mismos. Por lo que el Tribunal de Menores, por medio de sus instituciones auxiliares, se rige por la exactitud y la aplicación que unidos a la regularidad, constituye la característica de ésta.

Las características anteriores no son propias de los lugares donde se recluiran a los menores el mayor tiempo, sino también se aplicaba en la institución auxiliar vinculada directamente con el Tribunal, el Centro de Observación e Investigaciones, que comprende; la Casa de Observación y las Secciones investigadoras, todas bajo la responsabilidad técnica y administrativa de un Director. Las secciones investigadoras

²⁴⁷ *Ibidem*, arts. 14 al 17.

estaban conformadas por una sección de Investigación y Protección; Sección Pedagógica; Sección Médicopsicológica y la Sección de Paidografía.²⁴⁸

Los jefes de cada sección distribuirán el trabajo que hayan acordado con el Director del Centro así como los asuntos técnicos y administrativos. El Director del Centro de Centro de Observación, a la vez, deberá informar al Departamento de Prevención Social.²⁴⁹ En esta época, más que institución de observancia e investigación, es de vigilancia. Los conocimientos en estas áreas se ejercen sobre aquellos a los que se castiga, se vigila, se da educación, y corrige; los infantes, los colegiales infractores, los colonizados mentalmente, sobre aquellos a los que se excluye de los sistemas de producción y a los que se les controla su vida.

El poder de la Administración de Justicia de Menores controla todos los órdenes y ámbitos de la vida del menor, a través de un control sutil, que se manifiesta por la vigilancia, disciplina, ejercicios, jerarquizaciones, calificaciones, rangos, exámenes²⁵⁰, clasificaciones, observaciones y reclasificaciones. Es tal la vigilancia que la Dirección del Centro lleva un libro de matrícula, uno de archivo y un registro del trabajo de los menores. En los libros se anota el nombre del menor, número de expediente, el juez ponente y la resolución, además, los trabajos de observación, investigación, protección, vigilancia y tratamiento.²⁵¹

Pero para marcar y domar al menor, lo anterior no es suficiente, hay que exhibirlo. No sólo es castigo la segregación, es necesario que el Director del Centro organice

²⁴⁸ *Ibidem*, arts. 20 al 25.

²⁴⁹ *Ibidem*, arts. 26 y 27.

²⁵⁰ Michel Foucault, *Vigilar y Castigar*, México, FCE, 1991, p. 175

²⁵¹ *Ley Orgánica y Normas de Procedimientos de los Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorios Federales Diario*, expedida el 22 de abril de 1941 en el *Diario Oficial de la Federación*, tomo CXXVI, núm. 39, México, jueves 26 de junio de 1941. arts. 30 y 31.

los grupos de menores en prepúberes, púberes y postpúberes, a quienes se les pueda poner sanciones particularizadas: persuasión o advertencia; amonestación privada; amonestación ante un pequeño grupo; amonestación ante todo el grupo; exclusión temporal de grupos deportivos; exclusión temporal de diversiones; suspensión de comisiones honoríficas; autoproposición de castigos; suspensión de visitas; suspensión de permisos o de recreos y sanciones mixtas.

En contraposición a los castigos se estimulará con grupos de diversiones; nombramientos honoríficos y comisiones especiales.²⁵² La prisión, porque es prisión a pesar de que la justifiquen como internamiento, es incompatible con la técnica de la pena etiológica, de la pena representación, pena signo y discurso.²⁵³ Se reduce al trabajo como cura, como el médico que cura todos los males con el mismo remedio.

La reclusión como estigmatización del menor no es suficiente, es necesario que para que se le dé su tratamiento cumpla con los rituales que le impone la administración; es necesario que la Sección de Investigación y Protección, encargada de estudiar el medio social familiar, recoja los datos que sirvan al Departamento de Prevención Social, para prevenir la delincuencia, para ello, anota los generales, la procedencia, las causas de ingreso, los ingresos anteriores, el medio familiar y extrafamiliar. Esta sección vigila que se cumplan las resoluciones de los tribunales y rinde informes al Departamento de Prevención Social. Los Delegados de esta sección que hagan los estudios a los menores presentan informes semanarios al Jefe de la

²⁵² *Ibidem*, arts. 32 y 33.

²⁵³ Véase más sobre este tema a Michel, Foucault, 1991, 118 y ss. La pena etiológica es aplicada al menor debido a causas de vagancia, falta de educación. La pena representación es aplicada como ejemplo para otros menores. La pena signo, es aplicada a ciertos menores por su estereotipo, así estar mal vestido o con cabello desaliñado es causa para que los jueces tomaran determinaciones para el internamiento. La pena discurso, son los informes y adaptaciones que se informan al superior sin ser estas reales.

Sección del estado de los menores.²⁵⁴

Para conocer el estadio de los menores es necesario que se realicen jerarquizaciones, calificaciones, rangos, exámenes, clasificaciones, observaciones y reclasificaciones, para ello siguen siendo necesarios diferentes especialistas que necesitan extraer datos para juzgar al menor; la Sección Pedagógica necesita saber cómo es su educación, como si esto fuera también otro elemento de exclusión; para ello, se encarga de estudiar a los menores respecto a su educación, antecedentes escolares y extraescolares, para tal efecto se conocerá su escolaridad; sus conocimientos actuales; coeficiente de aprovechamiento, conocimientos extraescolares; retardo escolar, y año en que debe ser inscrito.²⁵⁵

La Sección Médico-Psicológica se dedica al estudio de la personalidad psicofísica de los menores y se divide en una Sección Médica y una Sección Psicológica. En la Subsección Médica, se estudian los antecedentes patológicos, los hereditarios, el estado actual, y el examen antropométrico. En la Subsección Psicológica, se estudia el desarrollo mental del menor. *Reunidos los datos, junto con los obtenidos por la Secciones Sociales, Pedagógica y de la instancia del menor en la Casa de Observación se realiza un examen.* El estudio quedará consignado en tarjetas en un modelo aprobado por el Departamento de Prevención Social, que será remitido al establecimiento que se haga cargo del tratamiento, otro a la Dirección del Centro, otro para estadística y uno se archivará en la Sección.²⁵⁶

²⁵⁴*Diario Oficial de la Federación*, tomo CXXVI, Núm. 39, México, jueves 26 de junio de 1941, arts. 36 al 41.

²⁵⁵ *Ley Orgánica y Normas de Procedimientos de los Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorios Federales Diario*, expedida el 22 de abril de 1941 en el *Diario Oficial de la Federación*, tomo CXXVI, núm. 39, México, jueves 26 de junio de 1941. art. 42

²⁵⁶ *Ibidem*, arts. 43 al 47.

El personal de la Sección Médico-Psicológica se compondrá de un Jefe de Sección, médico psiquiatra infantil; dos subjefes, de los cuales uno se encargará de la Subsección Médica que estará a cargo de un médico internista, y la Subsección de Psicología de un psicólogo, los cuales serán ayudados por ayudantes de psicología, medicina y enfermeras.

El encargado de la Subsección Médica, en colaboración con los médicos auxiliares y enfermeras, hará el estudio médico de los menores delincuentes de acuerdo con el programa del Departamento de Prevención Social, realizando además, medidas profilácticas y terapéuticas en los menores internados, atendiendo a las víctimas de enfermedad en el Centro de Observación y el Tribunal de Menores.²⁵⁷

El encargado de la Subsección Psicológica también ejecutará los programas del Departamento de Prevención Social, asentando en tarjetas especiales, llenadas por cuadruplicado: una de ellas se remitirá al establecimiento que se haga cargo del tratamiento; otra a la Dirección del Centro; otra para la estadística, la que se archivará en la Sección.²⁵⁸

La Sección de Paidografía es la encargada de la estadística y enviará mensualmente, por conducto del Director del Centro, al Departamento de Prevención Social, el cual remitirá a la vez al Departamento de Estadística de la Nación. Los datos que se remitirán son: el número de ingresos y sus causas; el número de dictámenes de los Tribunales; el número de fugas y número de menores externados.²⁵⁹

²⁵⁷ *Ibidem*, arts. 48 al 55.

²⁵⁸ *Ibidem*, art. 56.

²⁵⁹ *Ibidem*, arts. 57 al 59.

Las secciones investigadoras no sólo consisten en indagar situaciones definidas, sino que implican también rapidez y eficiencia. El desperdicio no es un signo de la administración pública. Existe un vínculo entre la administración pública y otras ciencias, ya que cuidan toda actividad del menor. Conocerlo desde áreas como la psicología, la pedagogía, la medicina tiene como efecto imponerle una serie de actividades que la administración puede fiscalizar de manera detallada.

Por medio de la psicología, la pedagogía, la medicina se hace diferente al excluido, se pretende corregir, depurar y "eliminar" para poder normalizarlo en la sociedad. Es necesario darle la mejor capacidad al menor para que acepte lo establecido en su medio, el poder que se aplica al menor asegura su control y garantiza que éste cumpla la verdad del adulto. Estas ciencias modifican y estructuran la historia del menor.

La tecnología administrativa, también es utilizada para normalizar al niño, célula fundamental que ha roto y puede romper también con todo el orden social. Pero la fiscalización no sólo se realiza en un tribunal de menores, esto se expande a las Casas Hogares, Escuelas Correccionales, Escuelas, Escuelas Industriales, Escuelas de Orientación, Reformatorios para Anormales, y demás establecimientos similares auxiliares de los Tribunales para Menores, que se rigen por los reglamentos del Departamento de Prevención Social, que en una jerarquía administrativa debe tener la aprobación de la Secretaría de Gobernación.²⁶⁰

Sobre el procedimiento, en sentido amplio, el Presidente del Tribunal nombrará un Instructor, éste practicará las diligencias para comprobar los hechos y consignarlos al

²⁶⁰ *Ibidem*, arts. 60

mismo tribunal, para ello debe investigar la educación, condiciones físicas y mentales del menor. Así, cuando un menor de dieciocho años cometa una infracción, el Juez Instructor citará a las Comisiones Especiales y a los familiares; si la falta no amerita internación se entregará a sus padres, en caso contrario el Juez ordenará que se traslade al menor al Centro de Observación, donde se realizarán los estudios de personalidad.²⁶¹

Si el menor es un abandonado, o pervertido, y fuere menor de doce años, se entregara a un establecimiento de educación para su tratamiento. Si no lo fuere se le entregará a la familia y el tribunal podrá aplicar una amonestación y aconsejara a los padres. Si es menor de dieciocho años, pero mayor de 12 y estuviere abandonado y pervertido, el Tribunal lo enviará a una Casa de Corrección donde permanecerá el tiempo necesario para su educación.²⁶²

Los jueces, al dictar sus resoluciones, deberán concluir las en el término de veinte días, tomando en cuenta los datos aportados por el Director del Centro de Observación. Todas las diligencias se harán constar en un acta por el Juez Instructor y el Secretario de Acuerdos, en caso contrario, podrán ser aplicables las correcciones disciplinarias previstas en el Código de Procedimientos Penales.²⁶³

El Tribunal sólo podrá fijar en sus resoluciones las medidas señaladas en el Código Penal. Para la resolución definitiva, el Tribunal presentará una ponencia que contendrá las generales del menor; la causa de ingreso, la síntesis de la personalidad; la valorización del estado peligroso; el pronóstico social; el tratamiento adecuado; la resolución y el fundamento legal. Si la ponencia es aprobada por mayoría o

²⁶¹ *Ibidem*, arts. 63 al 67

²⁶² *Ibidem*, arts. 68 al 73.

²⁶³ *Ibidem*, arts. 73 al 80.

unanimidad, tendrá carácter definitivo, si no, deberá realizarse otra. El menor podrá disfrutar condicionalmente de su libertad si así lo decreta el Tribunal.²⁶⁴

*El Departamento de Prevención Social cumplirá las resoluciones del Tribunal y cuidará el sostenimiento, educación, y la vigilancia del libertado, fijando las reglas de conducta, y su posterior libertad definitiva, en caso contrario ordenará su reingreso a un establecimiento correccional. No procederá recurso alguno contra las resoluciones dictadas por el Tribunal de Menores. Las Secretarías de Educación Pública, de Asistencia Social y del Trabajo y los Departamentos de Salubridad Pública y de Asuntos Indígenas deberán prestar la cooperación que les solicite el Tribunal de Menores.*²⁶⁵

En resumen, el Tribunal de Menores es una fábrica de la Administración Pública que controla la individualidad del menor con las siguientes características: es orgánica porque se controla desde el ámbito de la administración; genética porque el menor es considerado como un enfermo social, y es combinatoria en la aplicación de la psicología y la pedagogía en el menor. Para ello, la administración construye cuadros, prescribe maniobras; impone ejercicios y dispone de tácticas para normalizar al menor.

Durante la vigencia de la *Ley Orgánica y Normas de Procedimientos de los Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorios Federales* se fundan, en 1943, los Hogares Colectivos para varones número 1 y el número 2 de mujeres.²⁶⁶ Estas instituciones auxiliares sirvieron al Departamento de Prevención Social para ampliar su red de control sobre los menores infractores.

²⁶⁴ *Ibidem*, arts. 80 al 83.

²⁶⁵ *Ibidem*, arts. 94 al 102.

²⁶⁶ Véase más ampliamente, Mauricio G., Ruiz Garza, *Menores infractores*, México, Castillo, 1998, p. 156

Se construye un Centro de Observación que alberga a los menores que juzgan los Tribunales de Menores, con cupo para 200 hombres y 145 mujeres, inaugurándose en 1952, en Calzada del Obrero Mundial número 76. Se crean también instancias de ayuda como la Asociación Civil Auxiliar de Prevención Social contra la Delincuencia Juvenil, auxiliar del Departamento de Prevención Social, para conseguirles empleo y representar jurídicamente a los menores, su nombre cambia posteriormente en 1969, llamándose ahora Patronato Auxiliar de Prevención Social de Menores.²⁶⁷

Durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, se reconstruyó la Escuela Orientación de Varones, instalándose nuevos edificios para los Tribunales de Menores. En 1953, se crea un Centro Quirúrgico en el edificio del Tribunal de Menores, para atender a los enfermos.²⁶⁸

Se reorganiza el Departamento de Prevención Social en 1957 en varias secciones: la sección jurídica, que expedía la libertad preparatoria; la sección médico-criminológica, que expedía información complementaria para el estudio del menor; la sección de trabajo social, que estudiaba el ambiente familiar y social del menor; la sección de tratamiento de menores, de donde era parte la Policía Preventiva de Menores y la Asociación Civil Auxiliar de Prevención Social contra la Delincuencia Juvenil, y por último, la Sección de Estadística e Investigaciones, que procesaba la información de las diversas secciones; la Sección de Prevención Social, dependiente de la Dirección General de los Tribunales, la cual adquiere jurisdicción sobre el mismo tribunal, los Centros de Observación, las cuatro escuelas de tratamiento (Casa Hogar

²⁶⁷ *Ibidem*, p. 157

²⁶⁸ *Ibidem*.

para Varones, Casa Hogar para Mujeres, Escuela Orientación para Varones y Escuela Orientación para Mujeres) y los siete Hogares Colectivos que existieron hasta 1970.²⁶⁹

A pesar de que existió un avance en la existencia material y desarrollo de la Administración de Justicia de Menores, al separar a los menores de las prisiones de los adultos el sustento jurídico constitucional era endeble, ya que al Poder Ejecutivo, titular de la Administración Pública, no le estaba permitido expresamente emitir actos jurisdiccionales que privaran de la libertad o de algún derecho, ya que eso le correspondía al Poder Judicial.²⁷⁰

Un principio de la Administración Pública es que lo que no está permitido expresamente, está prohibido, dado lo cual todas las decisiones que privaran al menor de su libertad iban contra el Estado de Derecho liberal, que no del Estado de Derecho Social, por lo que se decretó, reformó y adicionó el artículo 18 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, de 28 de diciembre de 1964,²⁷¹ y publicado el 23 de febrero de 1965, para quedar como sigue:

Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

Los Gobiernos de la federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la

²⁶⁹ *Ibidem*, pp. 158.

²⁷⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2001, "artículo. 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad Judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato..."

²⁷¹ Sergio, García Ramírez, "Sistema penitenciario del siglo XIX y XX", en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva serie, año XXXII, núm. mayo-agosto, 1999, UNAM, p. 384. "En el proceso de la reforma se produjo un voto particular de diputados de la oposición, quienes solicitaron tomar en cuenta diversas situaciones específicas no contempladas en la iniciativa ni en el dictamen; entre ellas, el régimen aplicable a las mujeres y a los menores. Uno y otro ingresaron a la Constitución, pero con expresiones diferentes de la propuesta en el voto particular. Es relevante la diferencia en lo que respecta a los menores: sobre ellos, el voto de los diputados de Acción Nacional iba en el rumbo de la legislación penal; el parecer de los miembros de las comisiones, que prevaleció, sostuvo los principios del sistema tutelar."

educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Los Gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.²⁷²

La autorización, menciona el artículo citado, le otorgó al Gobierno Federal y Estadual la creación de instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores, y quedó la interrogante de si podía un órgano de la Administración Pública emitir actos jurisdiccionales que privaran de sus derechos y libertad a los menores. A pesar de ello, la Administración de Justicia de Menores se constituyó como un mecanismo de la Administración Pública de control, que no ha podido ser sustituido por una administración educativa, eficaz, eficiente y con calidad.

Los problemas que presentaba la Administración de Justicia de Menores, hasta este momento, eran diversos, pero indudablemente tampoco era un problema de leyes o de ajusticiar benévolamente.²⁷³ La problemática es de organización y de falta

²⁷²Felipe, Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1987*, México, Porrúa, 1987, p.949. Este artículo se analizará con mayor profundidad en el último capítulo.

²⁷³Con fecha del 8 de febrero de 1971, se promulga La "Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados" por el C. Presidente de la República Lic. Luis Echeverría Álvarez y refrendado por los C. Lic. Mario Moya Palencia, Secretario de Gobernación y Alfonso Martínez Domínguez, Jefe del Departamento del Distrito Federal. Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 19 de mayo de 1971. En esta ley se establecen a los tratamientos de preliberación. Lo irónico, a pesar de ser nombrados los menores infractores, si nos atenemos a la letra, es que esta ley es sólo para sentenciados y de acuerdo con la ley que rige a los menores éstos no reciben sentencias, sólo resoluciones. Además, los menores no son reos, ni condenados. Se nombra también que por cada dos días de trabajo se hará remisión de uno de prisión. En los menores no se establecen resoluciones donde el menor quede determinando tiempo. Su instancia es indeterminada, por lo que es nugatoria esta ley. Sobre este tema confróntese, *El Proceso Legislativo*, de la ley que establece las normas mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y las Reformas a los Código Penal, de Procedimientos Penales del Distrito Federal, y de Procedimientos Civiles y la Ley Orgánica de Tribunales del Fuero común del Distrito Federal, XI.VIII, Legislatura del Congreso de la Unión. México, Senado de la República, Gran Comisión 1971, p.11.

de individuos capacitados que respondan eficazmente y eficientemente en el marco del Estado de Derecho para mejorar las condiciones del menor infractor.²⁷⁴

3.11. El Consejo Tutelar para Menores Infractores en Distrito Federal

El predominio del Estado con orientación social, en sentido amplio, reguló las actividades económicas y sociales de los particulares. La Administración Pública había expandido los cometidos de salud, educación y asistencia en todo el país y los menores infractores no podían ser excluidos. Como órgano de la Administración Pública, el Tribunal de Menores no podía ser ya más un ente aplicador de medidas por infracciones al Código Penal; ya no encajaba en el Gobierno con orientación social, se requería un órgano interventor del menor que sustrajera del campo de la actividad familiar su corrección.

En el marco del Estado con orientación social, en 1971, el Dr. Solís Quiroga, Director General de los Tribunales del Distrito Federal, en el ámbito de una Reforma del Sistema Penal, sugirió a la Secretaría de Gobernación, por medio de la reciente *Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social* que asumió las tareas del extinguido Departamento de Prevención Social y bajo la cual siguió funcionando la *Dirección General de Tribunales para Menores*, la

²⁷⁴Héctor, Solís Quiroga, *Reflexiones en Torno a los Menores Infractores*, México, Secretaría de Gobernación, marzo de 1998, p. 9. El autor en 1962 precisa que es "Bien sabido es que, al crearse los Tribunales para Menores en México, la 'Ley Villa-Michel' les concedió la más amplias facultades para que protegieran a los menores que hubieran cometido los más diversos tipos de infracciones, a los abandonados y a todos los menesterosos. Desgraciadamente, el Tribunal para Menores degeneró de institución protectora en institución autoritaria y sancionadora y, en busca de más autoridad, perdió en extensión y protección lo que ganó en tendencia sancionadora, como lo demuestran el artículo primero de su Ley Orgánica vigente y el anticonstitucional artículo 87 de la misma. Quedaron excluidos, por dicha Ley, los menores que hubieran cometido faltas administrativas y los abandonados y menesterosos de protección." Además, plantea el autor que se requiere "de una plena reorganización de los Tribunales para Menores, una depuración de su personal y la necesaria preparación (que lógicamente debe ser previa y no posterior) de nuevo personal que dejara todo autoritarismo (que predomina actualmente) y estuviera en disposición psíquica de ayudar a todo menor de conducta irregular, como el más necesitado de auténtica protección".

transformación del órgano jurisdiccional en un *Consejo Tutelar para Menores Infractores*,²⁷⁵ con la finalidad de que las resoluciones no fueran violatorias del Estado de Derecho. El Consejo Tutelar para Menores pretendía no ser más en sentido estricto un "Tribunal", sino un órgano tutelar que tuviera la más amplia facultad para proteger a los menores de edad.

La constitución del Consejo Tutelar para Menores Infractores se hizo realidad durante el periodo del Presidente Luis Echeverría por medio de la *Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales*.²⁷⁶ La nueva designación de Consejo Tutelar para Menores pretendía que este órgano fuera más que un aparato punitivo; se buscaba que fuera un ente que determinara los mecanismos necesarios para dotar al menor de asistencia, educación y tratamientos.

Establecido el Consejo Tutelar para Menores Infractores, éste se auxilió de una red de establecimientos con la finalidad de darles asistencia, educación y tratamiento a los presuntos menores infractores que funcionó entre 1971 y 1976, como la Casa Juvenil en Coyoacán y la Granja Abierta para Menores Infractores en Apan, Hidalgo. Además, en 1976, el Departamento del Distrito Federal para atender a los menores disponía de un Centro de Recepción; lo Centros de Observación, uno para varones y uno para mujeres, anexos al propio Consejo Tutelar para Menores; una Escuela Orientación para Varones y una Escuela Orientación para Mujeres,²⁷⁷ lugares donde se internaba o recluía a los menores en cierto sentido más problemáticos de la sociedad.

²⁷⁵ *Apud* Mauricio G., Ruiz-Garza, *Menores infractores*, México, Castillo, 1998, p. 160.

²⁷⁶ *Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales*, promulgada el 26 de diciembre de 1973 y publicada en el *Diario Oficial* del 2 de agosto de 1974.

²⁷⁷ *Apud* Mauricio G., Ruiz-Garza, *Menores infractores*, México, Castillo, 1998, p. 164.

A los menores que por vagancia o faltas administrativas y que no representaban un problema penal, se les enviaba a la Casa Hogar para Varones y a la Casa Hogar para Mujeres; el Internado Infantil Guadalupano (hogar colectivo 4); y los seis Hogares Colectivos del Patronato Auxiliar de Prevención Social para Menores, A. C. (Números 2,3,5, y 8 para mujeres y los Números 6 y 7 para varones) que, por cierto, recibían ayuda para los gastos de alimentación, vestido y medicinas por parte de la Secretaría de Gobernación.²⁷⁸

Establecida la red para recluir al menor, el Consejo Tutelar para Menores Infractores, sustituye jurídicamente, en cierta forma, las labores de la familia, que por desidia, falta de preparación u olvido, desatendía al menor y ponía en entredicho su formación. El gobierno con orientación social se arroga la potestad de decidir el destino de los menores, porque el Gobierno "gendarme" liberal, ya no es suficiente para potenciar a la sociedad. Se requiere que el Gobierno proporcione asistencia, salud y educación.

Proyectado el Consejo Tutelar para Menores Infractores como asistencial, educativo y terapeuta de menores, tejió una serie de entidades para atender a los menores infractores del Código Penal o administrativas. El primer lugar donde llegaban los menores era el *Centro de Recepción*, lugar donde en 48 horas se resolvía su situación jurídica, antes de ingresarlo al Centro de Observación. El Centro de Recepción intentaba evitar que el menor interaccionara con otros compañeros ingresados por diversas infracciones y evitar su "contaminación". En el Centro de Recepción, se le asignaba un Promotor que desarrollaba una función parecida a la de

²⁷⁸ *Ibidem*, p. 173.

un Abogado de Oficio, un observador que podía intervenir en cualquier instancia donde se encontrara el menor.

Establecido el Consejo Tutelar para Menores Infractores, se sustituyó también, en 1975, la entonces Dirección General de los Tribunales para Menores por la *Dirección de Prevención y Readaptación Social para Menores*, subordinada a la *Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social*, de la Secretaría de Gobernación

El cambio de nomenclatura no modificó en los hechos, las prácticas viciadas de otros tribunales. Las buenas o ilusas decisiones en nada cambiaron las prácticas sociales tampoco en la Escuela Orientación para Varones y en la Escuela Orientación para Mujeres,²⁷⁹ ni en el órgano jurisdiccional. La sustitución de la denominación Tribunal de Menores por Consejo Tutelar para Menores sólo pretendió que sus actos

²⁷⁹Elena, Azola Garrido, *Los niños de la correccional: fragmentos de vida*, México, CIESAS, 1993, p. 11 y ss. Para darnos una idea de que las prácticas en las escuelas de tratamiento eran las mismas existen estudios de 1984-1988, indicando que: " para un niño, estar en una Escuela de Tratamiento para Varones Infractores implicaba, entre otras cosas, que se había atravesado varias instancias, la última de las cuales, el Consejo Tutelar, había determinado que por ser un caso de especial 'gravedad', o por tratarse de un reincidente, debía internarse en dicho establecimiento por tiempo indefinido cuyo término sería resuelto de acuerdo con determinados signos que se consideraban como 'prueba' de su 'rehabilitación'. La escuela para varones, que en realidad albergaba menores de 7 a 15 años, se había recientemente 'fusionado' con la Escuela de Tratamiento, también para varones de 15 a 18 años. Esta última, tenía un promedio de 250 menores considerada como la más difícil, aun por su personal. En la escuela se separaba a los niños por edad y grado de peligrosidad, para lo cual se había dividido el patio, en tres espacios para que no se mezclaran. Las medidas de seguridad se habían incrementado. Parecía haber una correlación entre rigor, y medidas de seguridad y fugas. En el año de 1985 a 1986, se fugaron 32 niños, esto es, el 30% de la población promedio de internos de 8 a 14 años. El personal para la escuela de menores de 8 a 14 años constaba de 102 elementos, que laboraban por turnos, repartidos de la siguiente manera: 7 eran del área delictiva, 28 al área técnica, 8 a la de talleres, 7 a la educación física y artística, 16 al área de servicios y 36 de vigilancia. Por lo que se refiere a los menores, 79% fueron conducidos por la autoridad, el 21% por sus padres. El 66% era del Distrito Federal. La mayoría era reiterante 54%. El 60% tenía como escolaridad máxima el tercer grado de primaria y sólo un 4% en la secundaria. El 69% había abandonado su hogar por maltrato. El 83% de los padres estaba separado. Los menores antes de su ingreso habitaban un 39% en la calle, 9% en un lote baldío; la casa de un amigo un 7%; el 4% en puesto de mercado; 3% en un automóvil abandonado. Solo un 31% vivía con su familia. Las causas de ingreso eran por robo 74%; un 2% por homicidio y un 2% por violación. El restante ingresaba por 'irregularidades de conducta', 'vagancia' e 'incoregible'.

administrativos jurisdiccionales fueran percibidos como actos emitidos por un Consejo benevolente.

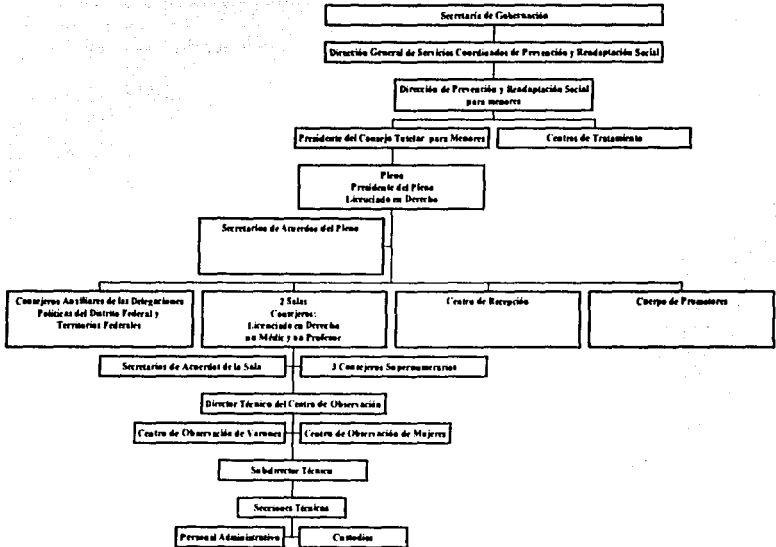
El Consejo Tutelar para Menores Infractores tenía amplias facultades y extendía su acción bajo tres hipótesis: 1) la comisión de conductas previstas por la ley penal; 2) la ejecución de conductas que contravinieran los reglamentos de policía y buen gobierno y 3) la presentación de situaciones o estados de peligro social.²⁸⁰

Legalmente, el Gobierno podía poner bajo su jurisdicción, con estos términos subjetivos, al menor que considerara había violado estas tres presunciones. La hipótesis más subjetiva era el estado de peligro, definida en la exposición de motivos como los casos de abandono material y moral, corrupción o peligro de corrupción, mendicidad, etc., términos que permitían juzgar, orientar, o canalizar a las instituciones de control formal e informal de carácter blando.

²⁸⁰ *Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales*, promulgada el 26 de diciembre de 1973 y publicada en el *Diario Oficial* del 2 de agosto de 1974, art. 2

Organigrama 1

Consejo Tutelar para Menores Infractores



Fuente: *Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales*, Diario Oficial del 2 de agosto de 1974.

Por otra parte, el Consejo Tutelar para Menores Infractores (organigrama 1) conservo casi la misma composición del antiguo tribunal. Las Salas son colegiadas y son quienes establecen el diagnóstico, pronóstico y terapia del menor. Es decir, los Consejeros y sus ayudantes se convierten en cierta en forma en los pitonisos del menor, ya que "diagnostican", "pronostican" y "curan" al supuesto "inadaptado".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En sentido amplio, se aprecia al menor como un enfermo social, que debe ser curado punitivamente. En sentido estricto, se violentan no sólo sus derechos individuales, sino también los sociales.

En otro sentido, la organización administrativa del Consejo Tutelar para Menores Infractores, en el Distrito Federal y Territorios Federales, siguió funcionando en Pleno, conformada por un *Presidente*, que forzosamente por imperio de ley *será licenciado en Derecho* y los Consejeros integrantes de la Salas. El profesor y el médico ya no podían ser presidentes, su dirección ya no era necesaria, sólo eran comparsas de un sistema inquisitivo, los avaladores de las medidas impuestas a los menores; su verdad está restringida y supeditada al derecho. Pero no sólo el Pleno era dominado por la verdad y las prácticas jurídicas, las dos Salas que existían respondían a ese mismo concepto "colegiado" y parcial; integrado con tres Consejeros Numerarios que debían ser presididas forzosamente por un licenciado en Derecho, un médico y *profesor especialista en infractores*.²⁸¹

Por lo expuesto, el nuevo Consejo Tutelar para Menores Infractores se convierte en un instrumento de sometimiento de los abogados. Los demás poderes se contentan sólo con imponer sus conocimientos sociales y tecnológicos por medio de la medicina clínica, la psiquiatría, la psicología del niño, la psicopedagogía y la racionalización del trabajo. El Consejo Tutelar para Menores Infractores reproduce en forma concentrada o formalizada el esquema de poder-saber²⁸² propio de la disciplina administrativa.

²⁸¹ *Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales*, promulgada el 26 de diciembre de 1973 y publicada en el *Diario Oficial* del 2 de agosto de 1974, art. 3.

²⁸² S.J. Ball, Foucault y la educación: disciplinas y saber, Madrid, Morata, 1994, p. 108

El personal del Consejo Tutelar para Menores Infractores y sus organismos administrativos auxiliares que intervienen en el "procedimiento para tutelar al menor", se integran esencialmente con: un Presidente; tres *Consejeros numerarios* por cada una de las Salas; tres *Consejeros supernumerarios*; un *Secretario de Acuerdos del Pleno*; un *Secretario de Acuerdos para cada Sala*; el *Jefe de Promotores* y los miembros de este Cuerpo; los *consejeros Auxiliares de las Delegaciones Políticas del Distrito Federal*, de los Municipios Foráneos del Territorio de Baja California Sur y de las Delegaciones del Territorio de Quintana Roo, y personal técnico y administrativo.²⁸³

Todos estos actores del Consejo Tutelar para Menores hacen que la valoración del tiempo y el espacio sean premisas esenciales que determinan los tratamientos, los lugares y el tiempo donde deben permanecer. Con este nuevo Consejo Tutelar para Menores, aumentan los controles, se hacen más minuciosas las tareas y las intervenciones tutelares penales se realizan a más temprana hora. El fenómeno de los menores infractores es más evidente y sensible allí donde el desarrollo económico es más intenso, como es la ciudad de México. La nueva reforma tutelar punitiva se basa en el punto de conjunción entre la lucha del menor contra el poder de sometimiento y el uso de un minipoder por parte de los especialistas que controlan al menor.

Si en el inicio de la formación de los tribunales de menores, éstos eran simples órganos administrativos que pretendían sustraer al menor del ámbito penal y de sus procedimientos, el Consejo Tutelar para Menores Infractores se delineó como un tribunal ordinario; por ejemplo, las *funciones* que corresponden al *Pleno* constituido en segunda instancia era *conocer los recursos contra las resoluciones de las Salas*,

²⁸³ *Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales*, promulgada el 26 de diciembre de 1973 y publicada en el *Diario Oficial* del 2 de agosto de 1974, art. 4

establecer los Consejos Auxiliares; los impedimentos de los Consejeros; fijar la adscripción de los Consejos Auxiliares, la subsanación del procedimiento y establecer el funcionamiento técnico y administrativo de los Centros de Observación.

El instructor principal es el *Presidente del Consejo que representa y preside el Consejo en sus sesiones; autoriza las resoluciones que se adopten; tramita ante otras autoridades los asuntos del Consejo y sus Centros de Observación; vigila el turno entre los miembros del Consejo; recibe las quejas de los funcionarios y administra el Consejo y los Centros de Observación.*²⁸⁴ Si las comparamos por analogía, estas son funciones que corresponden al Presidente de la Suprema Corte de Justicia.²⁸⁵

Otra instancia, y quizá la de mayor preponderancia, son las funciones ejecutivas de la Sala: resolver los casos en que hubiesen actuado como instructores los Consejeros adscritos a ella y sus impedimentos; ser un conducto para tramitar ante el Presidente del Consejo, en lo técnico y en lo administrativo, los asuntos de la Sala y remitir a la Presidencia del Consejo el expediente, cuando sea recurrida la resolución dictada por ésta.²⁸⁶

La Sala es la instancia donde se resuelven las medidas dictadas al menor, es la Sala de la definición, la Sala donde el menor conocerá la decisión de ser internado, regresar con su familia, o ser canalizado a una institución menos rígida. La Sala es la que dicta un castigo a la "medida" del menor; decisiones de racionalidad que deben proporcionar la pena y sus técnicas afinadas. Sin embargo, son los *Consejeros* que

²⁸⁴ *Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales*, promulgada el 26 de diciembre de 1973 y publicada en el *Diario Oficial* del 2 de agosto de 1974, art. 8

²⁸⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2001, p.86. art. 100.

²⁸⁶ *Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales*, promulgada el 26 de diciembre de 1973 y publicada en el *Diario Oficial* del 2 de agosto de 1974, art. 9

actúan como instructores los que conocerán los casos que le sean turnados, recabando todos los elementos para la resolución del Consejo; redactar y someter el proyecto de resolución; realizar informes periódicos de los Centros de Observación sobre los menores en los casos en que actúen como instructores; supervisar a los Consejos Auxiliares y visitar los Centros de Observación para informarse del tratamiento y su procedimiento, sometiéndolo a la Sala de proyectos de resolución para efectos de revisión.²⁸⁷

Los Consejeros instructores en todo este entramado para juzgar al menor, son los que definen en función de la infracción y sus intereses, cuál es la trasgresión. Para castigar, el Consejo Tutelar para Menores Infractores utiliza el tiempo como valor, es decir, al "perezoso", al "vago", al "infractor" no hay mejor castigo que ponerlo a trabajar, o quienes trabajan, privarlo prolongadamente de su libertad. Es preciso que el castigo parezca normal e interesante para el menor y la sociedad, es decir, la cura está en enseñarle un oficio para que pueda sobrevivir en la economía de mercado.

Para el sistema, lo ideal será que el infractor aparezca como una especie de propiedad rentable, es decir, que tenga una utilidad para la sociedad. El menor es, pues, un bien objeto de apropiación del gobierno, en donde el Consejo Tutelar para Menores Infractores tendrá que aparecer ante la publicidad como el salvador de los menores que la sociedad rechaza.

Para llevar a cabo sus tareas, la estructura del Consejo Tutelar de Menores se diversifica; se requiere de un Secretario de Acuerdos del Pleno, que debe acordar con el Presidente del Consejo llevar el turno de los negocios que deba conocer el

²⁸⁷ *Ibidem*, art. 11

Pleno; autorizar con el Presidente las resoluciones del Pleno; auxiliar al Presidente del Consejo en el manejo del personal administrativo adscrito a la Presidencia; documentar las actuaciones y las constancias que el Presidente determine y remitir a la autoridad ejecutora copia certificada de las resoluciones en que se acuerde la aplicación, modificación o cesación de una medida.²⁸⁸

Otra instancia que vela por los derechos de los menores es el *Jefe de Promotores*²⁸⁹ que, junto con el Presidente del Consejo, *supervisa sólo en lo administrativo el Cuerpo de Promotores. Fundamentalmente, los Promotores intervienen en todo el procedimiento, desde que el menor queda a disposición del Consejo, concurriendo con el menor ante los Consejeros, la Sala o el Pleno, presentando pruebas, alegatos; interponiendo recursos y la revisión anticipada ante la Sala. Asimismo, sirve como conducto para presentar quejas ante los órganos que corresponda; visita a los menores internos de los Centros de Observación, poniendo en conocimiento del Presidente del Consejo las irregularidades. Conocer los Centros de tratamiento y observa la ejecución e irregularidades impuestas; vigila que los menores no sean detenidos en prisiones para adultos.*

El Cuerpo de Promotores es sencillamente una especie híbrida de defensor de oficio y de *ombudsman*, pero sin fuerza para corregir las irregularidades que observa; es sólo el informador, el visitador, un inspector sin autoridad. Sin embargo, la red para "tutelar" al menor pretendía ser más amplia, y para ello se diseñaron los *Consejos Auxiliares en las Delegaciones Políticas del Distrito Federal y en los Municipios o Delegaciones Foráneas de los Territorios Federales*. Los Consejos auxiliares eran órganos que dependían del Consejo Tutelar y se integraban con un Consejero

²⁸⁸ *Ibidem*, art. 12.

²⁸⁹ *Ibidem*, art. 14 y 16.

Presidente y dos Consejeros Vocales; su instauración funcionó en las Delegaciones Cuauhtémoc, Álvaro Obregón y Venustiano Carranza.²⁹⁰

Los Consejos Auxiliares fungen como órganos desconcentrados de servicios para resolver con sentido práctico irregularidades de los menores que no requieran la llegada al Consejo Tutelar. En la ciudad de México, los Consejos Auxiliares participaban como miembros de las Juntas de Vecinos. En el marco de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, los Consejos Auxiliares entregan al menor a la familia, o lo colocan en un hogar sustituto, acción que es instrumentada por la autoridad administrativa a cargo de la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social.

Por otro lado, los Centros de Observación son el inicio de un proceso de aprendizaje para el menor, no sólo es una instancia para juzgarlo; es el preludio de lo que le espera si es internado, trabajo obligatorio, talleres, ocupaciones constantes, para hacer que soporten las tareas impuestas y prepararlos con algunos recursos para el momento de su liberación. El Centro de Observación funciona como una institución de mecanización para transformar al individuo por medio de la coerción, al aplicar repetidos ejercicios, horarios, empleos de tiempo, movimientos obligatorios, actividades regulares, trabajo común, respeto, lo que hará menores sometidos en los centros de internamiento.

Esta institución de coerción, que lo es en sentido amplio, pone en acción procedimientos de sometimiento del cuerpo en forma de hábito; por tal motivo, en los *Centros de Observación*, se requieren auxiliares del Consejo Tutelar, un Director

²⁹⁰ Apud Mauricio G., Ruiz-Garza, *Menores infractores*, México, Castillo, 1998, p. 165

*Técnico; un Subdirector, para cada uno de los Centros de Observación de Varones y de Mujeres; Jefes de las secciones técnicas y administrativas y el personal administrativo, técnico y de custodia. Pero el Director Técnico de los Centros de Observación no es un ente autónomo, es un apéndice que debe acordar con el Presidente del Consejo, en lo técnico y en lo administrativo, los asuntos del Centro; realizar los estudios técnicos que soliciten los Consejeros, la Sala o el Pleno; manejar al personal adscrito a los Centros de Observación.*²⁹¹

La mecanización no sólo era aplicable al menor, todas las instancias administrativas que juzgaban al menor debían someterse a repetidos ejercicios, horarios, empleos de tiempo, movimientos obligatorios, actividades regulares, trabajo común, por lo que era necesario que el Pleno se reuniera dos veces por semana mínimo y sus resoluciones se tomaran por mayoría de votos. También era necesario que los integrantes de la Sala se reúnan dos veces por semana, y en sesión extraordinaria el número de veces que fuere necesario; la Sala podría funcionar con la asistencia del Presidente y de un Consejero tomaría sus resoluciones por mayoría de votos.²⁹²

Los Consejeros y el Cuerpo de Promotores debían estar las veinticuatro horas del día, incluyendo festivos e instruiría para conocimiento y resolución de la sala; no se permitiría el acceso al público a las diligencias ante el instructor de la Sala o el Pleno del Consejo. En las resoluciones en las que se aplica una medida al menor, las Salas y Pleno asentarán la causa del procedimiento, los resultados de las pruebas practicadas, estableciendo su diagnóstico con fundamentos legales y técnicos.

²⁹¹ *Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales*, promulgada el 26 de diciembre de 1973 y publicada en el *Diario Oficial* del 2 de agosto de 1974, art. 17

²⁹² *Ibidem*, arts. 23 al 24.

Para el despacho de los asuntos sometidos a su conocimiento, el instructor, la sala o el pleno practicarán notificaciones, expedirán citas y órdenes de presentación y aplicarán medidas de apremio y correcciones disciplinarias a los adultos que en ellos intervengan. Los Consejeros, los Secretarios de Acuerdos y los Promotores quedan sujetos en lo aplicable a los impedimentos que establece el Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales.²⁹³

Aunque reitero, el procedimiento no es objeto de nuestro estudio, éste se volvió más complejo. En síntesis, el procedimiento ante el Consejo Tutelar para Menores Infractores se inicia cuando cualquier autoridad presenta un menor que haya cometido un ilícito tipificado en el Código Penal, en el Reglamento de Policía y Buen Gobierno, o manifieste una conducta que haga presumir un peligro, una inclinación a causarse daño a sí mismo, a su familia o a la sociedad; el menor deberá ser trasladado a un Centro de Observación con un oficio informativo de los hechos. Al ser presentado el menor, el Consejero Instructor y el Promotor lo escucharán, y con base en los elementos reunidos, el Instructor resolverá de plano de acuerdo con la conducta atribuida al menor dentro de las 48 horas siguientes, después de haber radicado al menor; si éste queda en libertad incondicional, se entrega a quienes ejerzan la patria potestad o la tutela.²⁹⁴

Si se encontraran elementos de presunción de alguna infracción, el menor quedará sujeto al Consejo Tutelar para Menores Infractores para la continuidad del procedimiento, debiendo ser internado en el Centro de Observación. Al recluirlo, el Instructor (que podía ser cualquier Consejero de la Sala) debía emitir con

²⁹³ *Ibidem*, arts. 25 al 32.

²⁹⁴ *Ibidem*, arts. 34 y 35

fundamentos legales y técnicos el por qué de su internamiento. En caso de que el menor no hubiere sido presentado ante el Consejo, el Instructor que conoce del caso, citará al menor y a sus familiares o, en su caso, dispondrá la presentación del mismo por conducto del personal con que cuente el Consejo por medio de una orden escrita y fundada del Consejero Instructor.²⁹⁵

El Instructor tendrá quince días para integrar el expediente, el cual contendrá los estudios de personalidad realizados por el personal del Centro de Observación; además, la declaración de quien ejerza la patria potestad o la tutela, los testigos, la víctima, los peritos y el Promotor. Reunidas las pruebas, se realizará el proyecto de resolución definitiva para que la Sala dictamine.²⁹⁶

Dentro de los diez días de recibido el proyecto por la Presidencia de la Sala, se celebrará una audiencia donde el Instructor expondrá y justificará su proyecto, así como también la relación del Promotor. A continuación, la Sala dictará de plano la resolución, notificándoles a todos los que intervinieron en el proceso. La resolución se integrará por escrito dentro de los cinco días siguientes a la audiencia, y será comunicada a la autoridad ejecutoria, la instrucción sólo podrá ampliarse quince días más.²⁹⁷

El Promotor podrá informar al Presidente del Consejo si no se ha presentado el proyecto de resolución, lo cual se le notificará al Pleno para el cambio de Instructor. Si el Consejero reincidiera, se informará a la Secretaría de Gobernación, la cual lo apercibirá o lo separará temporal o definitivamente. La ejecución de las medidas

²⁹⁵ *Ibidem.*

²⁹⁶ *Ibidem*, arts. 39

²⁹⁷ *Ibidem*, arts. 40 y 41.

impuestas por el Consejo Tutelar de Menores Infractores corresponde a la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, misma que informará al Consejo el tratamiento y su revisión.²⁹⁸

En los Centros de Observación, se alojan los menores bajo un sistema de clasificación, atendiendo a su sexo, edad, condiciones de personalidad, estado de salud. Éstos funcionan como internados escolares, en cuanto a su educación, recreo, higiene y disciplina y en ellos se practican estudios médicos, psicológicos, pedagógicos y sociales.²⁹⁹

El Consejo Tutelar Auxiliar sólo conocerá de las infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno y de conductas constitutivas de golpes, amenazas, injurias, lesiones, que no pongan en peligro la vida y tarden en sanar menos de quince días, y daño en propiedad ajena culposo hasta la cantidad de dos mil pesos. El castigo sólo será de amonestación y no impugnabile; cuando se trate de reincidencia se remitirá al Tutelar. Los Consejos Auxiliares rendirán un informe al Consejo Tutelar. En la misma audiencia de conocimiento y de resolución, los Consejeros orientarán al menor, y a quienes lo tengan bajo su guarda, acerca de la conducta de éste.³⁰⁰

La revisión corría a cargo de la Sala como mínimo cada tres meses o cuando lo solicitaba la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social. La Sala ratificaba, modificaba o podía cesar la medida.³⁰¹

²⁹⁸ *Ibidem*, arts. 42 y 43

²⁹⁹ *Ibidem*, arts. 44 al al 47.

³⁰⁰ *Ibidem*, arts. 48 al 52.

³⁰¹ *Ibidem*, arts. 53 al 55.

La impugnación se daba cuando se presentaba el recurso de inconformidad ante el Pleno del Consejo, el cual era interpuesto por el Promotor de la Sala, por sí mismo o a solicitud de quien ejercía la patria potestad o tutela sobre el menor. Al dar entrada al recurso, el Presidente de la Sala suspendía la medida impuesta al menor y remitía el expediente a la Presidencia del Consejo. En el pleno, se escuchaba al Promotor o a quienes ejercían la patria potestad o la tutela del menor, se presentaban las pruebas y se determinaba de plano lo que procedía.³⁰²

Con respecto a las medidas para readaptar socialmente al menor, según las circunstancias del caso, el Consejo podrá disponer su internamiento o la libertad vigilada. *"La medida tendrá duración indeterminada y quedará sujeta a la revisión prevista en la presente Ley, sin que el procedimiento y medidas que se adopten puedan ser alteradas por acuerdos o resoluciones de tribunales civiles o familiares"*.³⁰³

Así, durante la vigencia del Consejo Tutelar de Menores, éste tuvo una trascendencia administrativo-jurídica, por su carácter tutelar asistencial. Se crearon nuevas figuras para la atención de los menores; pero es cierto, también, que siguió siendo un cuasitribunal³⁰⁴ incompatible con el Estado de Derecho. La punibilidad, que en esencia es la pérdida del derecho a la libertad, siguió operando como forma de tratamiento. El menor, al ser recluido en los Centros, quedaba en estado de incertidumbre ya que sabía de su ingreso, pero desconocía cuándo podría salir.

³⁰² *Ibidem*, arts. 56 al 60.

³⁰³ *Ibidem*, art. 61

³⁰⁴ Ana Josefina, Álvarez, "El Sistema de Justicia de Menores en México", en *Política Criminal y Sociología Jurídica*, (coords.) Augusto Sánchez Sandoval y Venus Armenta Fraga, México, ENEP/UNAM, 1998, pp. 152-154. Al respecto, desde la perspectiva de esta autora, dice que el Consejo Tutelar de Menores viola el principio de legalidad derivada del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Establece una duración indeterminada de las medidas impuestas. Viola el principio de inocencia y el derecho a la defensa.

En cuanto a los centros donde se le recluye, las prácticas cotidianas violentas eran parte de la vida cotidiana. Lo más común era la violencia del personal administrativo y de custodia contra el menor; era también cotidiana la violencia ejercida entre los menores. Los agentes que aplicaban los tratamientos seguían percibiendo al menor como un "objeto".

Todas las instituciones para el Tratamiento para Menores "Transgresores", se subordinaban a la Secretaría de Gobernación, las cual las regulaba administrativamente por medio de la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social; las instancias son tres: la Escuela para Menores Infractores con Problemas de Aprendizaje, institución que en sus inicios atendía a menores de lento aprendizaje, que paulatinamente fue atendiendo menores con un coeficiente intelectual de difícil aceptación por su conducta antisocial. La Unidad de Tratamiento para Varones, y la Unidad de Tratamiento para Mujeres, productos de la unión en 1985, de las respectivas Casas Hogar y Escuelas de Orientación,³⁰⁵ en los locales de las segundas. A estas instituciones, se agregó una Sección de Recepción, en la cual se establece la situación jurídica del menor y supuestamente se comienza a clasificar a los menores.

Otras instituciones auxiliares que colaboran con el Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social son ocho Hogares Colectivos: el número 4 para varones o Internado Infantil Guadalupano y 7 Hogares dependientes del Patronato Auxiliar de Prevención Social para Menores, A.C., (los números 2, 3 y 8 para mujeres y los números 6 y 7 para varones); continuaron funcionando con regularidad el número 9 para mujeres que se incorpora en 1982 tras la desaparición

³⁰⁵Mauricio G., Ruiz Garza, 171.

del número 5 en ese mismo año, y el número 10 para mujeres, que se sumó a la asociación. Dentro del concepto de Consejo Tutelar de Menores, todas las instituciones intentaban ser instituciones de carácter asistencial, educativo y tutelar. Sus fines eran loables, pero indudablemente los hogares eran lugares para evitar la sobrepoblación de las Unidades de Tratamiento. Los Hogares eran, pues, refugios de menores que deambulaban por el Distrito Federal.

Durante la vigencia del Consejo del Consejo Tutelar de Menores, sus deficiencias fueron achacadas a la inexistencia de un procedimiento formal para juzgar a los menores; es decir, fue duramente cuestionado, porque no existía un procedimiento que se ajustara a las normas constitucionales. Este problema, se decía, violaba los derechos fundamentales del menor. Era cierta tal afirmación, aunque el problema de la Justicia de Menores era estructural. El perfil de su personal, sus recursos financieros, sus fines y sus edificios obsoletos representaban dificultades de fondo, que siguieron y siguen subsistiendo. Con la idea de resolver la Administración de Justicia y la violación a los procedimientos para juzgar al menor, se propugnó por un cambio en la ley sobre los menores infractores, vana ilusión que chocaría nuevamente con la realidad.

Cuadro 1

Resumen de los principales cambios del órgano jurisdiccional de menores de 1926 a 1991³⁰⁶

Reglamento o ley.	Jueces que existían y sus cambios.	Secretarías	Departamentos y sus nuevas funciones	Establecimiento de Observación	Salas	Presidente	Institución
Reglamento para la Calificación de las infracciones menores de edad en el Distrito Federal de 1926	Tres jueces: un profesor normalista, un médico y un experto con estudios psicotécnicos.	Existía un Secretario	Un solo Departamento Técnico de Estudios Médicos, Mentales, Pedagógicos y Sociales, y una Sección legal	Un establecimiento de Observación.			Gobierno del D. F.
Ley sobre Prevención Social de la Delincuencia Juvenil en el Distrito Federal y Territorios Federales de 1928	3 jueces: profesor normalista, un médico y un experto en estudios psicológicos		Sección de Investigación y de Protección Social; Sección Pedagógica; Sección Psicológica; Sección Médica, Cuerpo de Delegados a la Protección de la Infancia.	Un establecimiento de Observación.	Funcionamiento en Sala y Pleno.	Las decisiones del Tribunal eran por mayoría ya sea en pleno o por salas, entre los cuales se elegía a un Presidente.	Gobierno del D. F.
Reglamento del Tribunal para Menores del Distrito Federal, del 15 de noviembre de 1928	Tres jueces por cada Sala: un profesor normalista, un médico y un psicólogo.	Un Secretario	Secciones: pedagógica, psicológica, médica, social, psiquiátrica.	Una Casa de Observación.	Se presidía en Salas y en Pleno	Se elegía un presidente en Salas y uno en Pleno.	Gobierno del D. F.
Código Penal de 1929			El Código se establecía los diferentes castigos para el menor. Encargando la tarea al Gobierno del Distrito Federal.				Gobierno del Distrito Federal, bajo el Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social.
Código organizativo de procedimientos en Materia Penal de 1929	Jueces: Un Psiquiatra y un Abogado.	Secretarías y delegados investigadores.	Departamento de Protección y de Vigilancia Infantil; Departamento Médico y Antropométrico; Clínica Psicopedagógica, Clínica Psiquiátrica; Departamento de Investigación Psiquiátrica y Departamento de Identificación.	Casa de observación;			
Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, de 1931							A cargo Secretaría de Gobernación y Gobierno del Distrito Federal
Código Federal de Procedimientos Penales de 1933	Tres jueces federales: Presidario, (no se especifica su especialidad) un juez médico y un		Consejo de Vigilancia				Poder Judicial y su vigilancia de los menores por la S. G.

³⁰⁶ Cuadro elaborado a partir de los reglamentos y leyes que han regido a la Administración de Justicia del Menor.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1932	Juez de Distrito, un funcionario sanitario Federal y un funcionario Federal en materia de educación.	El secretario del Juzgado de Distrito tendrá el carácter de secretario del Tribunal de Menores	El Consejo de Vigilancia será presidido por una persona reconocida de la Beneficencia Pública o privada y estará integrada por diez personas que serán designadas por el Tribunal de Menores			Presidente: Juez de Distrito,	Poder Judicial. Los Consejos de Vigilancia tendrán el carácter de delegaciones de la Secretaría de Gobernación
Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales de 1933	Abogado, un Médico, y un Educador. Se pedía un perfil y designado por oposición.		Delegados que sólo podían amonestar.				Poder Judicial
Reglamento para los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares de 1934		Junta con el Secretario de Acuerdos	Secciones Investigadoras de Investigación y Protección, Pedagógica, Médico Psicológica, y la de Pedagogía	La Casa de Observación.	Los Tribunales funcionarán independientemente y sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos y en Pleno	Un Presidente, quien durará cuatro meses en su cargo	Secretaría de Gobernación, por medio del Departamento de Prevención Social
Ley Orgánica y Normas de Procedimientos de los Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorios Federales, de 1941	Dos Tribunales para Menores compuestos de tres miembros: un Abogado, Médico y Educador.	Un Secretario de Acuerdos	Se considera como Instituciones Auxiliares: la Casa de Observación e Investigaciones que comprenden las secciones Investigación y Protección; Pedagógica; Médico-psicológica y de Pedagogía.	Casa de Observación y aparece el Departamento de Prevención Tutelar con respecto a los menores funcionaba como policía para éstos	Los Tribunales son numerados progresivamente, funcionando independientemente de las instituciones Auxiliares. Los Tribunales pronunciarán sus resoluciones en Pleno.	El Tribunal se compone de un Presidente.	Secretaría de Gobernación a través del Departamento de Prevención Social; Casas Hogares; Escuelas Correccionales; Escuelas Industriales; Escuelas de Orientación; Reformatorios para Anormales.
Ley que crea los Consejos Tutelares para menores infractores del Distrito y Territorios Federales, de 1974	Consejeros: licenciado en Derecho, un Médico y Profesor especialista en infractores	Un Secretario de Acuerdos del Pleno, un Secretario de Acuerdos para cada Sala, el Jefe de Promotores.		Los Centros de Observación y un Centro de Recepción	Cada Sala se integrará con tres Consejeros numerados presidida por un licenciado en Derecho, un Médico y Profesor especialista en infractores.	El Pleno se formará por el Presidente, que será licenciado en Derecho, y los Consejeros integrantes de la Sala	Secretaría de Gobernación Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social
Ley para el tratamiento de menores infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal de 1991	Los Consejos Unitarios, ahora son los que resuelven la lite y todos son abogados	Un Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior; los Secretarios de acuerdos de los Consejos unitarios, los actuarios y la Unidad de Defensa de Menores.	Comité Técnico Interdisciplinario, está compuesto por un Médico, un Pedagogo, un licenciado en Trabajo Social, un Psicólogo y un Criminólogo, con licenciatura en Derecho y personal técnico	Centros de Diagnóstico	Sala Superior. Integrada por tres licenciados en Derecho, siendo uno el Presidente de la Sala Superior.	Presidente del Consejo de Menores debe ser licenciado en Derecho	Secretaría de Gobernación. Las escuelas de tratamiento son órganos independientes del Consejo de Menores, bajo la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SEGUNDA PARTE

La Administración de Justicia del Menor en la dimensión contemporánea.

CAPITULO IV

4. La Administración de Justicia de Menores: el Consejo de Menores

4.1. El Poder Ejecutivo con relación al ejercicio de la función jurisdiccional administrativa de menores.

La actual Administración de Justicia de Menores mantiene una compleja relación con el Poder Ejecutivo, con respecto al ejercicio de la función jurisdiccional. En esa compleja red de interrelaciones entre la Administración Pública central y la Administración de Justicia de Menores, intervienen elementos *extraorganizacionales, normativos, técnicos y de poder*,³⁰⁷ que están presentes, aun en su aparente ausencia, en toda la Administración Pública.

La interrelación entre Administración Pública y la Administración de Justicia de Menores puede ser analizadas desde diversas ópticas y dimensiones. Interesa aquí aludir a las dimensiones técnicas, históricas, formalistas y privadas que han explicado en diversos momentos dicha interrelación. Así, la Administración de Justicia de Menores ha sido descrita desde una dimensión técnica, que la explica como una fábrica que cumple con programas y fines establecidos, y que presenta problemas de maquinaria,³⁰⁸ de organización, de funcionamiento y, por ello, genera

³⁰⁷ *Vid* un completo resumen de las diversas Teorías de la Organización, José de Jesús, Ramírez Macías, "Teoría de la organización. Metáforas y Escuelas.", en Arellano, David, *et. al.* (coords.), *Reformando al Gobierno una visión organizacional del cambio Gubernamental*, México, Porrúa, 2000, pp. 21-76.

³⁰⁸ Bernardo, Kliksberg, *¿Cómo transformar al Estado?*, México, FCE, 1993, p. 50

problemas de ineficiencia e ineficacia. Una de las múltiples formas para arreglar el problema es superar las deficiencias técnicas y modernizarse.

Para superar las deficiencias se plantea la metáfora técnica, la solución que se propone es inventar u obtener tecnología, adecuarla y aplicarla para hacer funcionar eficiente y eficazmente a la Administración de Justicia de Menores; sin embargo, esta situación opera parcialmente en la realidad. Aunque se ha reformado la Administración de Justicia de Menores desde ese ángulo, no se han generado grandes cambios.

Otra dimensión es la histórica,³⁰⁹ esta vertiente entrelaza la Administración Pública con la Administración de Justicia de Menores, como una estructura surgida de un largo proceso histórico global que se explica en función de ella. La Administración de Justicia de Menores no es una estructura establecida permanentemente, ni carece de movimiento. Por tanto, su problema no es sólo tecnológico; no proviene de fenómenos de carácter local o coyuntural, sino es producto de las circunstancias históricas de la política y la economía; para entender su problemática habría que pensarla a través de los procesos históricos de corta y larga duración.

El análisis formalista³¹⁰ entrelaza con precisión los procesos de organización y su dinámica en los cambios de la Administración de Justicia de Menores; abarca la optimización de funciones por cumplir, la reasignación de los recursos en las organizaciones para que cumplan sus objetivos. La cuestión es cómo ordenar las

³⁰⁹ Fernand Braudel, *La historia*, México, Alianza, 1996, p. 64.

³¹⁰ Victor Manuel Martínez Chávez, *Teoría y práctica del diagnóstico administrativo*, México, Trillas, 1995, p. 10 y ss. Un buen resumen de la escuela formalista se encuentra en este libro.

líneas de autoridad y de comunicación para que éstas se puedan concretar ante el público, que se sitúa en calidad de ciudadano, usuario, beneficiario, concesionario y cliente. Sin embargo, el formalismo percibe las ineficiencias de la Administración de Justicia de Menores como un problema de organización, es decir, busca la respuesta en conceptos como unidad de mando, especialización, niveles de control, estructura organizacional, readecuación de los esquemas de organización, simplificación administrativa, asignaciones claras de funciones, planificación formal,³¹¹ normatividad y procedimientos uniformes.

El análisis formalista ha sido cuestionado por su inconsistencia, debido a que para su buen funcionamiento estas organizaciones se ven interferidas por procesos políticos, sociológicos, psicológicos, económicos que influyen en la excelente o deficiente Administración de Justicia de Menores. En general, la Administración Pública no sólo descansa en un eficaz organigrama, o en un manual de procedimientos; su eficacia y su eficiencia es más global.

Una modalidad con progresiva influencia en la relación entre la Administración Pública y la Administración de Justicia de Menores, es la empresarial privada.³¹² Se plantea, en extremo, que la Administración Pública debe funcionar de acuerdo con los cánones de la administración privada, que está basada en la ganancia. Por tanto, la rentabilidad sería el criterio de evaluación de los programas de la Administración Pública.

TESIS COMPLETA
FALLA DE

³¹¹ Hugo, Casanova Cardiel, 22. *Vid* con detenimiento el estudio de la planeación como elemento supuestamente neutral en las organizaciones universitarias.

³¹² Víctor Manuel Martínez Chávez, *Ibidem*, p. 12

Es evidente que desde el punto de vista de la rentabilidad la Administración Pública central y descentralizada, es diametralmente opuesta a la empresa privada, ya que la Administración Pública tiene como cometido gestionar los programas y servicios que demanda el engranaje social y prestar especial atención a las necesidades que plantea la sociedad heterogénea y compleja. En tal sentido, si el criterio fuera la ganancia el desarrollo de los individuos y de la sociedad, se verían obstaculizado seriamente por la baja capacidad de gasto de la mayoría de la población. ¿Por ejemplo quién pagaría educación y salud elemental si los ingresos de un obrero apenas es suficiente para vivir?

Por sus propósitos de rentabilidad económica, las soluciones de la empresa privada son incompatibles ante los fenómenos sociales que atiende la Administración Pública.

Sin embargo, existen dos relaciones formales evidentes con la Administración de Justicia: la normativa y la organizacional. Estas dos relaciones parten del hecho de considerar que la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* es la base de la que se desprenden los demás órganos de la Administración Pública, centralizada y descentralizada. Por ser la Administración de Justicia de Menores una entidad única, es preciso estudiar, desde esta perspectiva, esa interrelación.

4.2. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Administración Pública y su importancia normativa con la Administración de Justicia de Menores

En la Ciencia de la Administración Pública, se reconocen algunas categorías propias del Estado. Se ha precisado con anterioridad que el Estado³¹³ es un ente abstracto, constituido por diversos elementos básicos como *la Soberanía, el Poder Público, la Sociedad y el Territorio*. El diseño de organización del Poder Público está instituido por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, y se integra con el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Constituyente, entes que en su conjunto forman el Gobierno Democrático actual. Fragmentariamente, el Gobierno realiza funciones complementarias, ya sea emitiendo leyes, resolviendo controversias entre particulares o la administración y ejecutando las leyes, por medio de actos materiales.

Así pues, el Gobierno Democrático no sólo es el ente que ejecuta las leyes (Poder Ejecutivo), como rudimentariamente es percibido; el "gobierno es un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales".³¹⁴ El gobierno es la totalidad del Poder Público, la falta de algunos elementos en la modernidad generan las perversiones en los Gobiernos actuales.

Así pues, Poder Público como Gobierno, comprende el Poder Constituyente, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo; por ello, el Gobierno no es sólo el Poder Ejecutivo, como se suele identificar a esta fracción del Poder. El Gobierno es la suma de todos los elementos que constituyen el Poder Público.

³¹³Sobre este tema véase, Mario, De La Cueva, *La idea del Estado. México*, UNAM, 1996, p. 85.

³¹⁴José Juan, Sánchez González, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, México, Géminis, 1998, p. 32. Véase más ampliamente, Luis F., Aguilar, Luis F., "El debate del Estado: Carl Schmitt", en José Luis, Sobrantes, et. al, *La Reforma del Estado*, México, UNAM, 1996, pp. 571-581.

A cada Poder Público, para su funcionamiento, se le dota de una administración que tiene como finalidad última servir al público. El Poder Constituyente, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo tienen atribuciones administrativas autorizadas por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*,³¹⁵ sin embargo, el Poder Ejecutivo es el más ampliamente estudiado, son escasos los análisis de los demás poderes por parte de la Ciencia de la Administración Pública. "Ahora bien, las funciones del Poder Público están precisamente atribuidas, en su ejercicio predominante, a un específico Poder Público: la función constituyente al Poder Constituyente, la función legislativa al Poder Legislativo, la función jurisdiccional al Poder Judicial y la función administrativa al Poder ejecutivo. De donde, y para los efectos de la Ciencia de la Administración Pública, *el Poder Ejecutivo es el titular de principio de la función administrativa*."³¹⁶

³¹⁵ León, Cortiñas Peláez, 1999, 55. "Ello, salvo texto constitucional expreso que atribuya el ejercicio de la función administrativa a algún otro de los Poderes del Estado. Así, el *Poder Constituyente*, por imperio inmediato de la Carta de 1917, es titular de atribución, de una clara expresión de la función administrativa: la supresión de la Secretaría de Justicia (por aplicación del artículo 14° transitorio). Así, el *Poder Legislativo* es titular, de atribución, de una clara expresión de la función administrativa, por imperio del art. 73 de la Constitución, en estos casos (en los cuales se indica la respectiva fracción, en números romanos: admisión de nuevos Estados (I); formación de nuevos Estados (III); arreglo definitivo de límites entre los Estados (IV); cambio de la residencia de los Supremos Poderes de la Federación (V); creación y supresión de empleos públicos de la Federación (XI); declaratoria de la guerra (XII); y además, estas otras hipótesis: examen y discusión anuales del Presupuesto de Egresos y revisión de Cuenta Pública del año anterior (art. 74, fracc. IV, párr. 1°); autorización de salida y entrada de tropas (76, III); disposición de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados (76, IV); etc. Finalmente el Poder Judicial, para su organización y disciplina interiores, tiene amplia función administrativa, vg. Respecto del nombramiento, reelección o promoción de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; nombramiento de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito supernumerarios; designación de comisionados especiales en averiguación; distribución, para su visita, de los tribunales de circuito y juzgados de distrito; nombramiento y remoción de secretarios y demás empleados, designación del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sometimiento del nombramiento de un ministro provisional a la aprobación del Senado o en su receso a la de la Comisión Permanente, etc. (arts. 94 y 97 y concordantes con la Carta)".

³¹⁶ *Ibidem*, 55.

4.3. La Vinculación Jurídica entre el Poder Ejecutivo y la Administración de Justicia de Menores

Siendo el Poder Ejecutivo el titular de principio de la función administrativa pública, sus alcances se establecen en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, las leyes reglamentarias, reglamentos, circulares y acuerdos. Por lo que, en relación con la jerarquía legal existente, se establecerán las conexiones con la Administración de Justicia de Menores.

La Administración Pública es en esencia el proyector de emisiones materiales y conciencia (educación) que ejecuta por medio de la Administración Pública centralizada y paraestatal (*art. 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*), distribuyendo los negocios del orden administrativo de la Federación en *Secretarías de Estado* y Departamentos Administrativos.

Es la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*³¹⁷ (LOAPF.), la que establece las bases de la organización de la Administración Pública Federal y Paraestatal. Integran la Administración Pública centralizada la Presidencia de la República, *las Secretarías de Estado*, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (*art. 1, LOAPF.*). Las Secretarías de Estado tienen un titular que ejerce funciones y competencias dadas por acuerdo legal del Presidente de la República. Las competencias de cada Secretaría de Estado, para resolver asuntos del orden administrativo se encuentran estipuladas en el artículo 26 de la LOAPF.



³¹⁷ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México, Sista, pp. 3-38.

A cada Secretaría de Estado le corresponde un área específica, como organización especializada da servicio a determinado público. En este sentido, a cada Secretaría del Gobierno le corresponde un cometido de la agenda pública, por lo cual cuenta con personal especializado.

Éstas son las dependencias que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establecen:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

Secretaría de Energía

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

Secretaría de Comunicaciones y Transporte

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Secretaría de la Reforma Agraria

Secretaría de Turismo

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Desde la perspectiva de la Administración Pública, era³¹⁸en el artículo 27, de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*,³¹⁹ el que expresamente autorizaba el despacho para organizar el Consejo Tutelar para Menores, a la Secretaría de Gobernación, en su párrafo XXVI, que expresaba lo siguiente:

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

Era la Secretaría de Gobernación el órgano administrativo facultado legalmente para establecer las bases de la organización del Consejo Tutelar de menores. Dichos fundamentos estaban estipulados en una ley reglamentaria; esta era la primera vinculación directa que nos permitía conocer los principios en los que se basa el Consejo de Menores. Sin embargo, si nos atenemos a precisiones legales, es pertinente apuntar que este artículo estaba desfasado, ya que habla de establecer un Consejo Tutelar³²⁰ para Menores y no un Consejo de Menores. Por lo

³¹⁸ Actualmente de acuerdo a las últimas reformas de noviembre de 2000, Es la Secretaría de Seguridad Pública quien se encarga de los menores infractores, así se estipula en el "artículo 30 bis. A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I... XXV. Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; y

³¹⁹ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 1997. Las últimas reformas, fueron expedidas por decretos publicados el 18 de mayo de 1999 y el 30 de noviembre de 2000. En la última reforma se desprende una subsecretaría de la Secretaría de Gobernación, ahora llamada Secretaría de Seguridad Pública, que se hace cargo del Consejo de Menores y los Centros de Tratamiento entre otras muchas funciones. Además, se reestructura la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y la Secretaría de Economía. Véase estos cambios en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 2001, art. 26.

³²⁰ El Consejo Tutelar estaba autorizado y funcionó anteriormente al actual Consejo de Menores, que propugna por ser garantista y no tutelar.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que habría de preguntarse ¿era legal administrativamente desde la LOAPF el Consejo de Menores, cuando este órgano desconcentrado no era mencionado?³²¹

4.4. La Administración de Justicia de Menores: Consejo de Menores *versus* Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores.

Durante el período del presidente Carlos Salinas de Gortari, se diseña un nuevo esquema de organización para la Administración de Justicia de Menores. Las decisiones jurisdiccionales le son encomendadas al Consejo de Menores, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Los Centros de Tratamiento y los Comisionados (órgano persecutor) ahora están a cargo de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, de la misma Secretaría, ambos anteriormente unidos en una misma dirección.³²²

El motivo de tal división semindependiente, es crear un sistema garantista, es decir, un esquema donde los derechos de los menores se adecuen a las normas mínimas del procedimiento judicial establecido en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Sin embargo, como se planteó, *supra* "La Administración Pública y su importancia normativa con la Administración de Justicia de Menores," este esquema responde al principio de la división de poderes, que establece el Estado de Derecho. A pesar de esta división virtual, el Consejo de Menores y la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores estaban

³²¹ En la actualidad, el artículo 30 bis, menciona en su numeral "XXV. Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; y ...". En la nueva reforma corrige tal error, y solo menciona "administrar el sistema federal para el tratamiento de menores" el cual no existe.

³²² Esquema vigente mientras no existan reformas a la "Ley de Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal", en el *Código Penal para el Distrito Federal*, México, Porrúa, 1999. Pero que en los hechos se encuentran bajo la égida de la Secretaría de Seguridad Pública.

bajo la jerarquía administrativa de la Subsecretaría de Seguridad Pública, que depende del Secretario de Gobernación, por lo que cabría preguntarse si no se era juez y parte orgánicamente cuando se dependía de la misma Secretaría (aun hoy están las dos entidades bajo la nueva Secretaría de Seguridad Pública).

El *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*³²³ establecía la organización formal, instituyendo las atribuciones de la Administración de Justicia de Menores en dos entes independientes, pero a la vez complementarios. Al Consejo de Menores se le facultaba para decidir jurisdiccionalmente el tratamiento asignado al infractor, y a la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, imponer materialmente las resoluciones de los consejeros a los menores infractores (tratamientos) en los Centros de Tratamiento que tenía a su cargo.³²⁴

Para el Consejo de Menores, se estipulaba³²⁵ en el Capítulo VI. De los Órganos Administrativos Desconcentrados:

Artículo 30. Que para la más eficaz atención y el eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría contará *órganos administrativos desconcentrados que le*

³²³ "Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación," *Diario Oficial de la Federación*, 31-VIII-1998.

³²⁴ En el "Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública" *Diario Oficial de la Federación*, 6 de febrero de 2003, en vigencia, establece también la misma separación, solo que ahora, la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, es también un órgano administrativo desconcentrado al igual que el Consejo de Menores, pero subordinados en última instancia al Secretario de Despacho, por lo que no cambia la afirmación de que tal separación es solo ficticia, así lo establece el Art. 3º. Para el estudio, planeación y despacho de sus asuntos, la Secretaría contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas: ... XVII. Órganos Administrativos Desconcentrados. ... c) Prevención y Readaptación Social, y d) Consejo de Menores.

³²⁵ *Ibid.* En el vigente se estipula que el artículo 30. Corresponde al titular del Consejo de Menores: I. Promover la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño, en lo relativo a menores infractores, a fin de organizar y homologar el Sistema Nacional de Justicia de Menores; II. Establecer la coordinación necesaria con las autoridades de los gobiernos federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, para el mejor ejercicio de las atribuciones que le corresponden conforme a la ley de la materia, este Reglamento y con las disposiciones legales aplicables; III. Operar y mantener actualizado el Registro Nacional sobre Menores Infractores; IV. Elaborar y coordinar, con la participación que corresponda a las entidades federativas y al Distrito Federal, los programas de carácter nacional en materia de justicia de menores; V. Resolver las situaciones jurídicas de los menores de 18 años y mayores de 11 años, cuya conducta esté tipificada como delito por las leyes penales.

estarán jerárquicamente subordinados. Art. 31. El Consejo de Menores, se regirá por los ordenamientos específicos que disponen lo relativo a su estructura y atribuciones.³²⁶

A la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, se le atribuirán³²⁷ funciones y actividades operativas de prevención, clasificación, realización de estudios biosicosociales y aplicación de las medidas de orientación, protección y de tratamiento del menor;³²⁸ instancia que por su servicio de

³²⁶ *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, Diario Oficial del la Federación, 31-VIII-1998. "Art. 4. Los órganos administrativos desconcentrados y sus titulares tendrán las competencias y facultades que este Reglamento les confiere y, en su caso, las específicas que les señale el instrumento jurídico que los cree o regule o los acuerdos de Delegación de Facultades del Secretario. El Secretario establecerá la estructura orgánica y funciones complementarias de los órganos administrativos desconcentrados, mediante acuerdos que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación".

³²⁷ En el "Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública" *Diario Oficial de la Federación*, 6 de febrero de 2003, en vigencia, se establece que Artículo 29. Corresponde al titular de Prevención y Readaptación Social: ... XIX. Aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento externo o interno de menores infractores, de conformidad con la ley de la materia, tendientes a su adaptación social;... XXII. Atender la procuración de justicia en el ámbito de los menores infractores y realizar la prevención general y especial a efecto de evitar la comisión de infracciones; XXIII. Vigilar que los menores que se encuentren a disposición del Consejo de Menores cuenten en su expediente con el estudio de diagnóstico de personalidad para que éste sea enviado a la autoridad jurisdiccional para la individualización de la medida; XXIV. Vigilar que las medidas establecidas en el estudio del tratamiento del menor infractor se cumplan para facilitar el proceso de adaptación social; XXV. Promover, ante la Coordinación General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría, la homologación legislativa respecto de ejecución de medidas y beneficios a favor de adultos para aplicarse a menores infractores; ...

³²⁸ *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, Diario Oficial del la Federación, 31-VIII-1998. "Artículo 22. La Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores tendrá las siguientes atribuciones: I. Realizar las actividades normativas y operativas de prevención en materia de menores infractores; II. Formular, ejecutar y evaluar programas tendientes a evitar las conductas antisociales y parasociales de los menores, lo cual podrá llevara cabo en coordinación con otras dependencias y entidades del sector público o instituciones de los sectores privado y social; III. Promover, organizar y realizar reuniones, congresos y seminarios, tanto nacionales como internacionales en materia de prevención, con el objeto de favorecer el desarrollo integral del menor; IV. Promover la coordinación de actividades y programas con la Secretaría de Educación Pública y otras dependencias, entidades e instituciones a fin de evitar la deserción escolar y fomentar la impartición de cursos que desde la instrucción primaria establezcan principios orientados a la prevención del delito; V. Proponer medidas que prevengan la drogadicción, la prostitución, la vagancia, la mendicidad y todas aquellas conductas parasociales que induzcan a los menores a infringir los ordenamientos jurídicos; VI. Proponer medidas para evitar la proliferación de grupos de menores dedicados a la comisión de ilícitos tipificados por las leyes penales; VII. Orientar, con apoyo de la Subsecretaría de Comunicación Social, a los medios masivos de comunicación a fin de que se evite la difusión de mensajes que afecten el desarrollo biopsicosocial del menor; VIII. Formar parte de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas, para contribuir a evitar la apología del delito; IX. Llevar a cabo, conjuntamente con las autoridades competentes, programas de orientación para menores en materia de educación, salud y trabajo; X. Coordinarse con las autoridades competentes para realizar actividades y programas tendientes a mejorar las condiciones laborales de los menores; XI. Realizar todas las funciones de procuración, que ejercerá por medio de los comisionados, teniendo por objeto proteger los derechos y los intereses legítimos de las personas afectadas por las infracciones cometidas por los menores, así como los intereses de la sociedad en general, de conformidad con lo regulado por el artículo 35 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en

internamiento es una amalgama de clínica–escuela, donde se pretende socializar al menor.

Para conocer la función real de estos dos entes de la Administración de Justicia de Menores, es conveniente remitirse al *Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación, de enero de 1999*.³²⁹ La Subsecretaría de Seguridad Pública, tiene asignada la misión de normar, planear, programar, organizar, coordinar, supervisar, controlar, ejecutar y evaluar los trabajos realizados en materia de seguridad pública relacionados con la prevención del delito, la readaptación social del delincuente, *el tratamiento de menores infractores* y la seguridad privada, con el objeto de garantizar la protección ciudadana.

Bajo la égida directa de la Subsecretaría de Seguridad Pública, la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores tiene encomendada la función de la procuración de la justicia, la recepción de los menores que ingresen a las instalaciones de la dirección, los estudios biosicosociales y la aplicación de las medidas de orientación, protección y tratamiento.³³⁰

Materia Federal; XII. Llevar a cabo en forma humanitaria y en condiciones técnicas adecuadas la recepción de los menores que ingresen a las instalaciones de la Dirección; XIII. Practicar el estudio biopsicosocial de los menores que ingresen al Consejo de Menores y ejecutar las medidas de tratamiento ordenadas por los consejeros unitarios; XIV. Realizar la clasificación de los menores dentro de los Centros de Diagnóstico o de Tratamiento; XV. Aplicar las medidas de orientación, protección y de tratamiento, tanto externo como interno, de conformidad con lo establecido en la resolución que emitan los consejeros unitarios, participar en la evaluación del desarrollo del tratamiento aplicado al menor y emitir opinión fundada a los propios consejeros; XVI. Fomentar las relaciones que los menores internos guarden con el exterior siempre que éstas favorezcan a su adaptación social; XVII. Dictar los lineamientos técnicos interdisciplinarios para llevar a cabo el seguimiento establecido en la ley de la materia; XVIII. Establecer en forma normativa y operativa los servicios auxiliares necesarios para la realización de las funciones propias de la Dirección, y XIX. Proceder a la localización y presentación de los menores infractores, así como coadyuvar al cumplimiento de las órdenes de extradición.”

³²⁹ *Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación de enero de 1999*, México, Secretaría de Gobernación, enero de 1999. Manual derivado del art. 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 5o. fracción XI del Reglamento Interior.

³³⁰ *Ibidem*, 1.5.3 Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores. Misión: Realizar las actividades normativas, operativas y de procuración de justicia de menores infractores; así como promover programas de prevención y tratamiento a nivel nacional que eviten o disminuyan conductas antisociales y parasociales entre

Al Consejo de Menores, se le encomienda la función de emitir actos jurisdiccionales, desahogar el procedimiento, resolver los recursos, dictar las resoluciones que llegan al grado punitivo y emitir los dictámenes técnicos que sugieren las medidas de tratamiento,³³¹ que en realidad no se sugieren, sino se imponen como una medida punitiva-coercitiva de los Consejeros.

Específicamente, el enlace con la Administración Pública y el Consejo de Menores la establece la *Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal*, promulgada el 17 de diciembre de 1991.³³² La ley instituye el Consejo de Menores como *órgano administrativo* desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el cual sólo tiene *autonomía técnica*; lo anterior lo estipula el Art. 4. "Se crea el Consejo de Menores como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el cual contará con autonomía técnica y tendrá a su cargo la aplicación de las disposiciones de la presente Ley."

Pero la Administración de Justicia de Menores, en su sentido más amplio, no sólo se circunscribe a los actos jurisdiccionales del Consejo de Menores. El cumplimiento de las decisiones jurisdiccionales está a cargo de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, quien cuenta con internados que se rigen por medio del *"Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de*

la población juvenil y favorezcan el desarrollo integral y la adaptación social de los menores que hayan infringido las leyes penales.

³³¹*Ibidem*. *L.18 Consejo de Menores. Misión:* Normar, coordinar y supervisar los trabajos realizados en materia de seguridad pública con objeto de garantizar la protección de la ciudadanía a través de la formulación, ejecución, control y evaluación de programas de prevención de delitos, readaptación social, menores infractores y protección ciudadana.

³³²"Ley para el tratamiento de menores infractores, para el Distrito Federal en materia Común y para toda la república en materia Federal" en el *Código Penal para el Distrito Federal*, México, Porrúa, 1997.

los Centros de Diagnóstico y de tratamiento de menores".³³³ El acuerdo es uno de los últimos enlaces en la jerarquía legal que se hace entre la Administración Pública y la Administración de Justicia de Menores.

Establecida la vinculación entre la Administración Pública y Administración de Justicia de Menores, podemos conocer su importancia para nuestro objeto de estudio, aunque este enlace no es el único, existen otras interrelaciones, entre ellas la referente a la función organizativa de la Administración Pública.

4.5. La ubicación orgánica del Consejo de Menores

En México el Poder Ejecutivo es el titular de la función administrativa el cual tiene un poder de decisión, nombramiento, mando, vigilancia; el Ejecutivo, para poder desarrollar sus planes delega competencias y nombra un titular en cada Secretaría de Estado, que se auxilia con subsecretarios, un oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección, mesa y especialistas que aplican los programas para beneficio de la sociedad.

En el caso específico de este estudio, la Secretaría de Gobernación (organigrama 2) es el primer enlace con el Consejo de Menores, ya que es el que expide los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, necesarios para su funcionamiento; el titular de la dependencia también se auxilia en su administración con especialistas en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística; recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización y archivos.

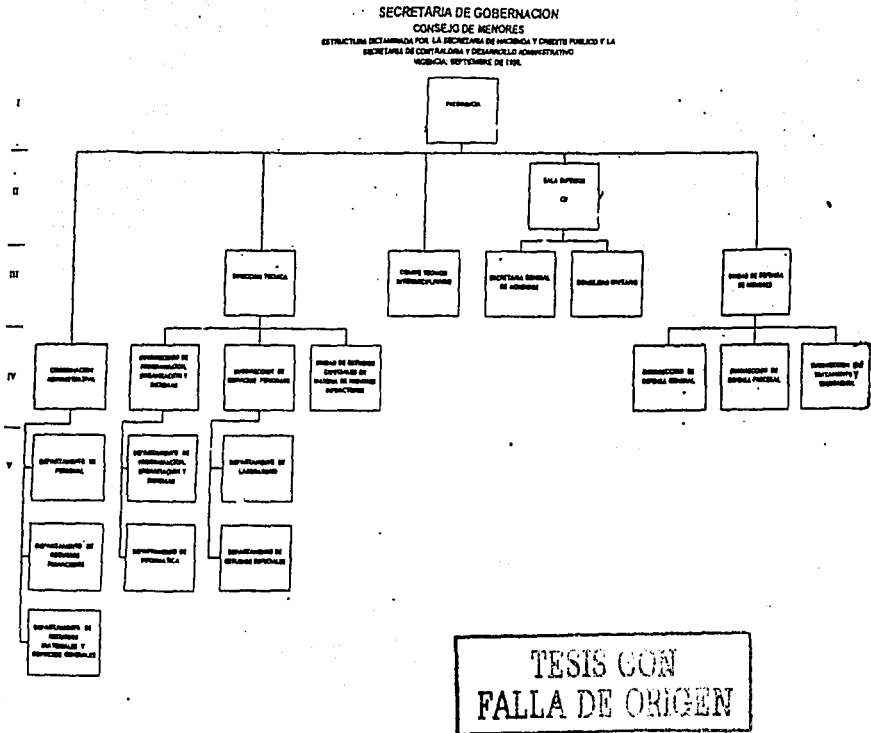
³³³ "Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de los Centros de Diagnóstico y de tratamiento de menores", publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el día 20 de agosto de 1993.

Sin embargo, la Secretaría de Gobernación, para la atención y despacho de los asuntos de su competencia en materia de atención a menores cuenta con un Consejo de Menores, órgano desconcentrado que le está jerárquicamente subordinado, con facultades específicas para resolver sobre su organización. Independientemente del Consejo de Menores (antes de 1991 eran dependientes del anterior Consejo Tutelar de Menores) están las instituciones donde se cumplen las medidas de orientación, protección y tratamiento, dependientes de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores. Ambas entidades, bajo la vigilancia de la Subsecretaría de Seguridad Pública.³³⁴

El Consejo de Menores, como órgano administrativo desconcentrado, ha cambiado su organigrama interior dos veces desde 1991. Los entes que han prevalecido en el Consejo de Menores son el Presidente del Consejo (véase organigrama 3, que lo regía hasta 1978, y el organigrama número 4, que es el actual), una Sala Superior; un Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior; los Consejeros Unitarios; un Comité Técnico Interdisciplinario, Secretarios de Acuerdos de los Consejeros Unitarios, los Actuarios, tres Consejeros Supernumerarios, la Unidad de Defensa de Menores, y las unidades técnicas y administrativas; todos ellos responsables ante la Secretaría de Gobernación.

³³⁴Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. *La organización de la Administración Pública en México*, México, Grupo Noriega, 1999, p.46. y el *Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación*, enero de 1999, *Diario Oficial de la Federación*, viernes 29 de enero de 1999, "Misión de la Subsecretaría de Seguridad Pública: Normar, planear, programar, organizar, coordinar, supervisar, controlar, ejecutar y evaluar los trabajos realizados en materia de seguridad pública relacionados con la prevención del delito, la readaptación social del delincuente, el tratamiento de menores infractores y la seguridad privada, con el objeto de garantizar la protección ciudadana".

Organigrama 4
Estructura orgánica a partir de 1998



Fuente: Presidencia del Consejo de Menores de la Secretaría de Gobernación

Así pues, el Consejo de Menores se relaciona en función de la jerarquía que ocupa en la organización administrativa de la Secretaría de Gobernación (organigrama 2), pero su vinculación es más amplia en los procesos de planeación, programación, presupuesto, manejo de datos, informática, estadística, control de recursos humanos y recursos materiales; así como con los órganos de contabilidad, fiscalización y archivos, que utiliza para un público cautivo por imperio de ley; público cautivo que es contemplado desde la ley, como desviado, problemático, preocupante, amenazante, molesto, indeseable, infractor o delincuente.

4.6. La organización administrativa del Consejo de Menores: bajo sedimentos de arena

En la actualidad como parte de la Administración de Justicia de Menores, el Consejo de Menores, desde mi percepción, es una institución semindependiente, compuesto de consejeros, que en la realidad funcionan como jueces que emiten decisiones jurisdiccionales³³⁵ que limitan la libertad y los derechos de los menores. El Consejo

³³⁵Cfr., *El Acuerdo del primero de octubre de 1999*, constituido en sesión ordinaria por los integrantes de la Sala Superior del Consejo de Menores. "Que del Criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el conflicto competencial 134/96 planteado entre la Consejería Unitaria Octava del Consejo de Menores y el Juez tercero Penal del Tribunal Superior de Justicia del D. F., se desprende lo siguiente: Que el Consejo de Menores *desde el punto de vista formal* por disposición del artículo 4° de la Ley para el tratamiento de Menores Infractores, para el D. F. en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, *es un órgano administrativo; pero desde un punto de vista material* atendiendo a la naturaleza de los actos que realiza *es un órgano jurisdiccional*, pues actúa como tal al aplicar el derecho al caso concreto, es decir dirime controversias surgidas con motivo de la aplicación de la Ley para el tratamiento de Menores Infractores, para el D. F. en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Qué atento a lo dispuesto en los artículos 1°, 2°, y 4°. De la ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia y demás órganos que señala la ley orgánica, entre los que se encuentra como auxiliar el Consejo de Menores, con base en lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal y demás ordenamientos aplicables, dentro de las que se encuentra la Ley para el tratamiento de Menores Infractores, para el D. F. en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, por lo que en este sentido se destaca, en síntesis el criterio pronunciado por el máximo Tribunal de la Nación, que a la letra dice '*la Administración de Justicia en el Distrito Federal está a cargo también del Consejo de Menores, por lo que, así sea como auxiliar, es una de las autoridades judiciales del Tribunal Superior de Justicia*'. A efecto de evitar la incompatibilidad que representa, la aplicación de las normas procesales contenido en el Código Federal de Procedimientos Penales, en aquellas infracciones del orden Común que los Consejeros Unitarios actúan con el carácter de autoridades, los cuales se deberá delimitar con toda precisión esta circunstancia a efecto de que procedan en los términos de la ley *aplicando de manera supletoria el Código de*

LESIÓN CON
FALLA DE OBTENER

de Menores, por su función material, es un tribunal punitivo a cargo del Poder Ejecutivo, que priva de la libertad e impone por analogía y por mayoría de razón penas que los menores cumplen dentro de internados a cargo del mismo. A la Administración Pública le es propia sólo la función coactiva, no la punitiva. La función coactiva está limitada a diversos supuestos. Al respecto, el artículo 21 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* expresa que solo:

[...] Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Así, en un Estado de Derecho las delimitaciones son precisas para la Administración Pública. En este sentido, la función jurisdiccional, en un régimen de separación de poderes, incumbe *en principio* al Poder Judicial, *salvo atribución expresa* a otro órgano público por texto constitucional,³³⁶ lo cual no sucede; no existe autorización explícita, ni siquiera implícita, donde pudiéramos deducir la existencia del Consejo de Menores.

A la Administración Pública sólo le está permitido organizar instituciones que permitan socializar al sujeto. Expresamente, el artículo 18 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* dice: "La Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores". Sólo "entes especiales" para el tratamiento de Menores y ya dentro de

Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Segundo...la procuración de justicia en la materia, se ejerce por medio de los comisionados, parte fundamental en el procedimiento de menores..."

³³⁶León, Cortiñas Peláez, *Poder Ejecutivo y Función Jurisdiccional*, México, INAP, 1986, p. 60 y ss

ellos establecer las medidas de diagnóstico, orientación, protección, tratamiento interno o externo.

No existe disposición que enuncie implícita o explícitamente la existencia de un Tribunal o Consejo u otro órgano administrativo que emita actos que priven de la libertad o derechos a los menores; por consiguiente, dentro de la organización administrativa, el Consejo de Menores no cumple con los requisitos constitucionales básicos; es un órgano anticonstitucional, un tribunal especial, una autoridad administrativa incompetente que no se adecua a los supuestos de los artículos 13, 14, 16, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

El Consejo de Menores,³³⁷ sedimentado bajo la égida de otros tribunales, es una perversión. Los primeros tribunales se establecieron para evitar que los menores fueran juzgados severamente por tribunales para adultos. En su momento fue un avance, pero tal cosa no implica que ahora suceda lo mismo. En todo caso, juzgar a los menores sólo es atribuible por imperio de ley al Poder Judicial.

Construido bajo sedimentos de arena, actualmente, el Consejo de Menores está regido por la *Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal*.³³⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 24 de diciembre de 1991, la ley plantea que la

³³⁷ *Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación, 1991-1992*, México, Secretaría de Gobernación, p. 79. A pesar que el Consejo está sedimentado por los anteriores tribunales de menores, la Secretaría de Gobernación dice que "la aprobación a nivel internacional de la reglas mínimas de la Naciones Unidas para la nueva justicia de menores (reglas de Beijing), las directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (directrices de Riad) y la adopción por México de la Convención sobre los derechos del Niño, cuyo decreto de promulgación fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 1991, influyeron en el espíritu de la nueva ley para el tratamiento de menores".

³³⁸ *Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 24 de diciembre de 1991.

finalidad de la Administración de Justicia de Menores es proteger los derechos humanos, así como la adaptación social de los menores que hayan infringido las leyes penales federales y del Distrito Federal.

El Consejo Tutelar de Menores fue abrogado por el Consejo de Menores. Los motivos de su derrumbe, se argumentó, eran que sus decisiones no respetaban los derechos humanos, ni los procedimientos básicos para juzgar a los menores.³³⁹ Pero tal argumentación es una falacia, ya que en el fondo las condiciones del menor no mejoraron; por otra parte, en la nueva legislación no cambió la percepción sobre el menor, como un infractor que necesita "adaptación". ¿Adaptación a qué? Es bien sabido que un menor está en proceso de desarrollo. ¿Se puede adaptar lo no formado? Un menor, por su escaso proceso mental, es un inimputable que desconoce o conoce superficialmente las reglas morales y jurídicas, como la justicia o la injusticia. ¿Es justo entonces aplicarle el Código Penal?

Es preciso señalar que no se está exonerando a los menores infractores. Lo que se argumenta es que por su función y su estructura orgánica, el Consejo de Menores es un tribunal que impone medidas de seguridad o penas³⁴⁰ y así está

³³⁹ Juan Luis, González Alcántara, "Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal", en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXV, núm. 74 mayo-agosto, 1992, UNAM. p. 570. Aunque este autor plantea que la ley representa un notorio avance en la materia procesal, ya que diseña con una metodología adecuada el procedimiento, es verdad también que las condiciones donde son internados los menores siguieron siendo las mismas, con lo cual siguieron violándose sus derechos humanos. En este sentido, el avance sólo fue formal.

³⁴⁰ *Código Penal para el Distrito Federal*, México, Porrúa, 1999, Título Segundo, Capítulo I. Penas y Medidas de seguridad, art. 24. *Las penas y medidas de seguridad son:* 1. Prisión. 2. Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo a favor de la comunidad. 3. Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos. 4. Confinamiento. 5. Prohibición de ir a lugar determinado. 6. Sanción pecuniaria. 7. Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito. 8. amonestación. 9. Apercibimiento. 10. Caución de no ofender. 11. Suspensión o privación de derechos. 12. Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos. 13. Publicación especial de sentencia. 14. Vigilancia de la autoridad. 15. Suspensión o disolución de sociedades. 16. Medidas tutelares para menores. 17. Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito. Y demás que fijen las leyes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

reconocido por el Código Penal. Entonces, por qué disfrazar o maquillar un órgano que en su ámbito material emite restricciones a la libertad, que sólo puede ser hecha por los tribunales autorizados por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que se especifican los artículos 13, 94 y 106. El nombre y función del Consejo de Menores que impone "tratamientos" quiere aparentar no ser un tribunal, pero el nombre no indica que no lo sea.

El problema no sólo se circunscribe al sistema jurisdiccional de la justicia,³⁴¹ sino a la aplicación de las medidas de orientación, protección y tratamiento por las Centros de Tratamiento donde se interna a los menores infractores. Los menores infractores son sujetos con necesidades especiales, es reconocido por todas las disciplinas que requieren de una atención alejada del actual sistema. Los menores con necesidades especiales, llamados menores infractores, más que adaptación, requieren ser tratados por una institución formadora, que aplique los programas y tratamientos educativos.

Generalmente, las instituciones formadoras conocen el proceso formativo del sujeto, conocen sus deficiencias y son las que saben qué programas específicos aplicar al niño infractor que ha violado las leyes penales. Ellos conocen todo el historial del menor y quizá conocen el porqué de su conducta; la simple investigación por un órgano técnico no garantiza conocer el porqué de su conducta, ni su posterior cambio de la misma.

Así pues, será importante conocer la organización administrativa total de la Administración de Justicia del Menor, la organización del Consejo de Menores y los

³⁴¹Garzón Vázquez, *et al.* (Coords.), "El Derecho y la justicia," en Carlos S. Nino, *Justicia*, Madrid, España, Trotta, 1996, pp. 467-480. La justicia implica también imponer decisiones de tratamiento.

elementos que conforman los Centros de Tratamiento para demostrar que efectivamente el Consejo de Menores tiene un carácter judicial; por lo que es necesario un cambio estructural, así como de los Centros de Tratamiento.

Uno de los primeros indicios de tales afirmaciones, es que el Consejo de Menores no sólo sugiere sus tratamientos, sus decisiones tienen carácter punitivo. Para ello desahoga un procedimiento y dicta resoluciones, además, vigila el cumplimiento de la legalidad del mismo. Su competencia se circunscribe al conocimiento de la conducta de las personas mayores de 11 años y menores de 18 años³⁴² que quebranten las leyes penales.

Su procedimiento se ha vuelto complejo y comprende las siguientes etapas: integración de la investigación de infracciones; resolución inicial; instrucción y diagnóstico; dictamen técnico; resolución definitiva; aplicación de las medidas de orientación, protección y tratamiento, y seguimiento técnico ulterior. ¿No es éste es un proceso judicial en sentido amplio?

4.7. Los órganos de gobierno del Consejo de Menores

Desde la entrada en vigor de la *Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia*

³⁴² Ser menor también ha sido tema de discusión. Antes de la *Constitución de la Constitución Política de los Estados Mexicanos de 1917*, la mayoría edad comprendía después de los 21 años. En Nicaragua ser mayor de edad es después de los 16 años. Sobre este tema véase, Antonio, Beristáin Ipiña, *Jóvenes Infractores en el Tercer Milenio*, México, Facultad de Derecho de Guanajuato, 1996, p. 72. La minoría a nivel mundial es considerada desde los 15 años a los 24 años, está establecida por el clima, la orografía y otros factores. Además, en la "Convención Sobre los Derechos del niño," decreto expedido en el *Diario Oficial de la Federación* el día treinta y uno del mes de julio de mil novecientos ochenta y nueve. En su artículo 1º, "entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad".

Federal, que fue promulgada en 1992, la estructura organizacional se ha mantenido con pocas variantes. Los recursos humanos se han adecuado a las funciones establecidas para cumplir expedita y prontamente las resoluciones del Consejo de Menores.

El Consejo de Menores cuenta con 304 empleados, en las siguientes áreas: Presidente del Consejo, la Sala Superior, el Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior, los Consejeros Unitarios, los miembros del Comité Técnico Interdisciplinario, los Secretarios de Acuerdos de los Consejeros Unitarios, los Actuarios, los Consejeros Supernumerarios y la Unidad de Defensa.

El personal no ha tenido un incremento cuantitativo de la plantilla desde que empezó a funcionar el Consejo; está distribuido por niveles: el personal operativo de confianza está compuesto de 158 individuos, que representan 51%; el personal operativo de base³⁴³ está integrado por 86 personas, que simbolizan 28%, y los mandos medios y superiores son 60 personas, que representan 21%.³⁴⁴ De acuerdo con las cifras, la situación laboral de la mayoría del personal se encuentra en la incertidumbre. Su permanencia en el Consejo de Menores se sujeta a la discrecionalidad de los mandos superiores de la Administración Pública Federal, que posiblemente afectan las decisiones de carácter jurisdiccional.

Uno de los órganos del Consejo de Menores es el Presidente del Consejo tiene atribuciones administrativas y jurisdiccionales; es un servidor público que

³⁴³ Documento que rige las *Condiciones Generales del Trabajo 2000-2003*, México, Secretaría de Gobernación, 2000, p. 89. En el documento se menciona como novedad el elemento "productividad," pero de "qué" no existen indicadores.

³⁴⁴ Datos que no han variado a través de los años en el Consejo de Menores, *Memoria junio 1996-mayo 1997, del Consejo de Menores*, México, Secretaría de Gobernación, 1997, p.12.

requiere ser licenciado en derecho, nombrado por el Ejecutivo Federal durante seis años, que pueden ser prorrogables. El Ejecutivo Federal se instaura como el poder omnipotente que decide sobre la designación del Presidente del Consejo, lo que vulnera, en cierta medida, la esencia del Consejo de Menores: ser un órgano imparcial y autónomo.³⁴⁵ Por otra parte, en anteriores legislaciones no era necesario ser abogado para ser presidente de las instituciones que calificaban a los menores infractores. ¿Por qué ahora sí?

La problemática de representar al Consejo de Menores administrativamente y presidir la Sala Superior es compleja. Por analogía, el Poder Judicial, antes de la creación de la Judicatura Federal, también concentraba todo el poder administrativo, lo que redundaba en una atención deficiente. El solo hecho de realizar las labores administrativas significa una carga de trabajo amplia.

La carga administrativa es tan ardua, que el Presidente del Consejo Menores es el conducto para presentar ante otras autoridades las irregularidades de los servidores públicos a su cargo; resolver de las excitativas para que se formulen los proyectos de resolución y las resoluciones que emiten los consejeros que integran la Sala Superior; la designación entre los consejeros de aquellos que desempeñen las funciones de visitadores; determinar las funciones de los consejeros supernumerarios; expedir manuales de organización; evaluar los proyectos y programas institucionales de trabajo; coordinar la utilización de los recursos humanos, financieros y materiales asignados al Consejo. Además, elaborar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos; nombrar y remover al personal

³⁴⁵Ana Josefina, Álvarez, "El sistema de Justicia de Menores en México, en *Política Criminal y Sociología Jurídica*, (Coords) Augusto, Sánchez Sandoval y Venus, Armenta Fraga, México, ENEP/UNAM, 1998 p. 143. "Todos los funcionarios que forman parte del Consejo de Menores, tanto los que fungen como Ministerios Públicos, como los que fungen como defensores del menor, son autoridades, no judiciales, y dependen del poder Ejecutivo".



técnico y administrativo al servicio del Consejo; convocar a los concursos de oposición para el otorgamiento del cargo de consejero unitario o supernumerario; designar o remover a los miembros y Presidente del Comité Técnico Interdisciplinario y del titular de la Unidad de Defensa de Menores; establece los mecanismos para el cumplimiento de la atribuciones de la Unidad de Defensa de Menores.³⁴⁶ En suma, el Presidente tiene atribuida la omnipotente y omnipresente potestad discrecional, pues nombra, destituye y acuerda libremente en la administración, sin que tenga que dar cuenta a nadie de sus decisiones.

4.8. Los Consejeros Unitarios

Los Consejeros Unitarios³⁴⁷ no son sólo consejeros consultivos, son consejeros realmente decisorios, jueces en sentido amplio, cuya resolución pasa por autoridad juzgada. Su función rebasa los límites establecidos en la ley suprema; es una autoridad con más poder que un juez.³⁴⁸ Los Consejeros Unitarios están encargados de administrar la justicia en el ámbito de los menores infractores mediante la instrucción de procedimientos que deben observar en un régimen de respeto a las garantías individuales de naturaleza constitucional y las formalidades de carácter adjetivo.

El Consejo de Menores está constituido por 10 Consejerías Unitarias, insuficientes para la tarea que desarrollan. La función jurisdiccional administrativa,

³⁴⁶ "Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de diciembre de 1991. art. 11.

³⁴⁷ *Ibidem*, Art. 9. Uno de los requisitos para ocupar la plaza de Consejero de Menores, es ser mexicano, no haber sido condenado por delito intencional, tener conocimientos especializados en materia de menores, tener una edad mínima de veinticinco años y tres de ejercicio profesional.

³⁴⁸ Augusto, Sánchez Sandoval, *et. al*, *Control Social en México, D. F.*, México, UNAM/ENEP, "Acatlán", 1998, p. 120.

atribuida por mandato legal administrativo, que no constitucional, se puede resumir en cinco actividades: resolución de incompetencias, resolución donde queda el sujeto a procedimiento con reservas de ley, resoluciones de sobreseimiento, resoluciones donde el sujeto queda en procedimiento en externación y resoluciones donde el sujeto queda a procedimiento en internación.

El Consejo de Menores como órgano resolutor en primera instancia establece la situación jurídica del menor dentro del plazo formal de 48 horas, emitiendo por escrito la resolución inicial. Sin embargo, en la práctica, desde que se detiene al menor hasta que se emite la decisión de liberar o privarlo de su libertad llegan a ser 214 horas.³⁴⁹ Esta situación viola las garantías constitucionales, en particular el artículo 19 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que establece que "ninguna detención podrá exceder del término de tres días sin que se justifique con un auto de formal prisión". A pesar de las violaciones a los procedimientos formales, en los últimos años, de 1996 al 2000,³⁵⁰ las resoluciones iniciales fueron:

Cuadro 2

Resoluciones aplicadas por los Consejeros Unitarios a los menores infractores de primer ingreso³⁵¹

<i>Resoluciones</i>	<i>JUN-96- MAY-97</i>	<i>JUN-97- MAY-98</i>	<i>JUN-98- MAY-99</i>	<i>JUN-99- MAY-2000</i>
Incompetencias.	3	3	1	4
Número de sujetos a procedimiento con reservas de ley.	318	244	396	262
Sobreseimiento.	28	9	4	4
Número de sujetos a procedimiento en	626	515	521	546

³⁴⁹*Ibidem*, 120.

³⁵⁰Datos extraídos de las Memorias del año de 1996 al 2000.

³⁵¹Los siguientes cuadros también forman parte de las Memorias de 1996 al 2000.



extemación.				
Número de sujetos a procedimiento en internación.	1226	1149	1260	1276
Subtotal.	2201	1920	2182	2092

Fuente: Consejo de Menores, *Memorias de 1996-2000*, Secretaría de Gobernación.

Cuadro 3

Resoluciones aplicadas por los Consejos Unitarios a los a menores infractores reiterantes.

<i>Resoluciones</i>	<i>JUN-96- MAY-97</i>	<i>JUN-97- MAY-98</i>	<i>JUN-98- MAY-99</i>	<i>JUN-99- MAY-2000</i>
Incompetencias.	4	10	3	5
Número de sujetos a procedimiento con reservas de ley.	46	64	66	64
Sobreseimiento.	1	0	3	0
Número de sujetos a procedimiento en extemación.	78	47	57	35
Número de sujetos a procedimiento en internación	362	347	357	360
Subtotal	491	468	486	464

Fuente: Consejo de Menores, *Memorias de 1996-2000*, Secretaría de Gobernación.

De los cuadros 2 y 3 se desprende que las Consejerías Unitarias conocen dos tipos de presuntos infractores: los primoinfractores, que son los menores que se juzgan por primera vez, y los reiterantes, menores que han sido encontrados culpables por anteriores infracciones. Los presuntos primoinfractores iniciales, juzgados en los últimos años, son aproximadamente, por año, 2000 menores y reiterantes cerca de 450 menores, que año con año son destinatarios o "beneficiarios" de este sistema y para los cuales no son suficientes los tratamientos.

Así, el último año cada Consejería Unitaria atendió un promedio de un caso diario, emitiendo principalmente resoluciones de incompetencia, no sujetos a procedimiento con reservas de ley, sobreseimiento, sujeto a procedimiento en externación e internación. En un alto porcentaje, los menores son internados para someterlos al procedimiento establecido y pocos menores son tratados fuera de la institución.

Establecida la situación jurídica del menor, si de ésta no se desprendieran elementos para someterlo a un juicio, se notificará a la autoridad responsable de la custodia del menor para que lo entregue a sus representantes legales o encargados. Si éstos tampoco realizaran ninguna reclamación, se pondrá al menor a disposición de los órganos de asistencia social.

Si del escrito inicial se encontraran presuntos elementos violatorios del Código Penal, se instruirá el procedimiento, emitiendo la resolución definitiva, en la cual se valorarán las pruebas, determinando si los hechos son constitutivos de infracción y señalando las medidas que aplique el dictamen del Comité Técnico Interdisciplinario, así como ordenando al área técnica la práctica de estudios biopsicosociales.

Establecido el escrito inicial, las Consejerías Unitarias pueden resolver en definitiva la situación jurídica de los menores. Dictando su incompetencia, libertad absoluta del menor, medidas de orientación, sujeto a tratamiento externo o interno y dictar el sobreseimiento de la causa. Las resoluciones rondan en un promedio de 2000 casos cada año. Las cifras exactas son las siguientes:

TESIS CON
FALLA DE O

Cuadro 4

Resoluciones definitivas aplicadas por los Consejeros Unitarios a los menores infractores.

<i>Resoluciones definitivas</i>	<i>JUN-96- MAY-97</i>	<i>JUN-97- MAY-98</i>	<i>JUN-98- MAY-99</i>	<i>JUN-99- MAY-2000</i>
Incompetencia	7	28	29	11
Libertad absoluta	365	245	255	199
Medidas de orientación	735	583	546	568
Sujeto a tratamiento externo	664	635	682	738
Sujeto a tratamiento interno	410	458	563	537
Sobreseimiento	13	46	49	51
Total	2194	1995	2124	2104

Fuente: Consejo de Menores, *Memorias de 1996-2000*, Secretaría de Gobernación

Pero las Consejerías Unitarias no se concretan a la emisión de actos jurisdiccionales, "revisan" la continuación de la medida y también la pueden liberar o modificar; es decir, intervienen aún después de haber juzgado al menor. Esto invade las atribuciones de la Dirección General de Prevención de Tratamiento de Menores violentando, en cierta manera, su división y su sentido neutral porque juzga y prejuzga a los menores aún después de haberlos sometido a su jurisdicción.

Más de la mitad de los Consejeros Unitarios han optado, a través de los últimos años, por continuar con la medida establecida y sólo la modifica si los defensores a petición de los familiares no están de acuerdo. En cifras exactas, la evaluación de las Medidas de Tratamiento son éstas:

Cuadro 5

Resoluciones de Evaluaciones del Tratamiento aplicado a los menores infractores por los Consejeros Unitarios

<i>Resolución de Evaluación de Tratamiento</i>	<i>JUN-96-MAY-97</i>	<i>JUN-97-MAY-98</i>	<i>JUN-98-MAY-99</i>	<i>JUN-99-MAY-2000</i>
Continuación de medida	1035	898	1229	1352
Liberación de medida	865	921	947	871
Modificación de medida	76	47	25	5
Total	1976	1866	2201	2228

Fuente: Consejo de Menores, *Memorias de 1996-2000*, Secretaría de Gobernación.

En resumen las resoluciones iniciales, definitivas y de tratamiento emitidas por las Consejerías Unitarias, gradualmente van aumentando así lo indica el cuadro 6.

Cuadro 6

Resumen de resoluciones iniciales, definitivas y de tratamiento aplicadas a los menores infractores

<i>CONCEPTO</i>	<i>JUN-96-MAY-97</i>	<i>JUN-97-MAY-98</i>	<i>JUN-98-MAY-99</i>	<i>JUN-99-MAY-2000</i>
Resoluciones iniciales	2692	2388	2668	2556
Resoluciones definitivas	2194	1995	2124	2104
Evaluación de tratamiento	1976	1866	2201	2228
Total	6862	6249	6993	6888

Fuente: Consejo de Menores, *Memorias de 1996-2000*, Secretaría de Gobernación.

Por último, los Consejeros Unitarios deben recibir y turnar a la Sala Superior los recursos que se interpongan en contra de sus resoluciones. Además, deben turnar a la Sala Superior los documentos que interponga el defensor por los impedimentos y

TESIS CON
FALLA DE OR.

excusas de los Consejeros Unitarios. También debe aplicar los acuerdos tomando en cuenta las tesis emitidas por las Sala Superior así como conciliar a las partes para la reparación de daños.

Las Consejerías Unitarias, que conservan la nomenclatura anterior, -se dice en la memorias³⁵² tienen como objeto que el enfoque durante la aplicación de la misma no sea represivo. Igualmente se menciona haber logrado que se abandonen interpretaciones erróneas que quieren hacer del menor un delincuente pequeño. Lo irónico es que, se alude más adelante en la memoria,³⁵³ desde el "humanismo jurídico," se ha incrementado la delincuencia infanto-juvenil. La pregunta es ¿no que ya no se considera al menor un delincuente menor?

A pesar de que aumentó la delincuencia infanto-juvenil, las resoluciones no presentan rezagos, tanto por lo que hace al pronunciamiento de las resoluciones de primera instancia, como a la supervisión de las medidas que, individualmente, se aplican a cada caso así como a la concesión de las externaciones.

Los menores infractores, a través del tiempo, han acrecentado la estadística. Ello puede deberse ha diversos factores: aumento de población, crisis económicas, cambios dentro de la familia, falta o cambio de valores, para algunos incluso el clima, la orografía, etc., son causa de que los menores violenten las conductas tipificadas en el Código Penal.³⁵⁴ Sea cual sea el motivo por el que ingresan los

³⁵² Consejo de Menores, *Memoria junio 1996-mayo 1997*, México, Secretaría de Gobernación, Screen Process Salinas, p. 14.

³⁵³ *Ibidem*.

³⁵⁴ Sobre estos temas véase Luis, Rodríguez Manzanera, *Criminalidad de menores*, México, Porrúa, 2000, pp. 67-215. El autor analiza los principales factores criminógenos: factores somáticos; hogar y familia; lo psicológico; lo psicopatológico; el medio escolar; el medio socioeconómico; el medio ambiente; las diversiones y los medios de difusión, y el maltrato a menores. Además, véase, "Violencia contra menores: un acercamiento al problema de México", en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 96, México, Nueva Serie,

menores a la Administración de Justicia de Menores, el hecho de que el menor este ahí ya implica un problema a resolver por quienes están directamente vinculados para su sojuzgamiento y estudio. Por otro lado, los menores que saben que están en un tribunal y que serán juzgados coactivamente y serán prisioneros por un largo periodo.

Para adaptar al menor, el Consejo Unitario emite materialmente dos tipos de resoluciones: coactivas y punitivas. Las primeras imponen sanciones que no imponen restricciones a la libertad individual del menor, las cuales son: los no sujetos a procedimientos con reservas de ley. Los menores sujetos a procedimientos en extensión, las medidas de orientación y los menores sujetos a tratamiento externo. Y la punitiva, que restringe la libertad del menor. Esta medida se establece cuando el menor es sujeto a procedimiento en internación y cuando es sujeto a tratamiento interno.

Las primeras están permitidas en un Estado de Derecho para la Administración Pública. La punitiva sólo le está conferida al Poder Judicial, que en su artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice:

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

de Derecho Comparado 96, México, Nueva Serie, año XXXII. Núm. 96 septiembre-diciembre 1999, p. 931. Entre los casos de violencia, se menciona que "los actos de violencia de que son objeto algunos menores, sobre todo en zonas rurales, como por ejemplo los castigos corporales o el maltrato verbal o los actos de abuso sexual por parte de maestros, etcétera".

El artículo es la base para crear órganos jurisdiccionales, los que se sujetarán por lo establecido en los artículos constitucionales 13,14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23, que se refieren, de manera general, a los derechos y procedimientos que debe respetar cualquier órgano jurisdiccional, cuando a un individuo se le imputa la violación de la ley. ¿Por ello, qué tan válidas son las decisiones jurisdiccionales en materia punitiva que emiten los Consejos Unitarios? Por lo anterior, el Consejo de Menores, aunque es un órgano desconcentrado, sigue siendo parte de la Administración Pública, por lo que si están reunidos dos poderes dentro del mismo ente, su origen como tal está viciado, lo que implica que cualquier decisión es cuestionable.

El Consejo Unitario tiene características más de un Poder Judicial que de un órgano jurisdiccional administrativo. Es difícil afirmar que las decisiones del Consejo Unitario tengan un carácter humanista debido a que sus resoluciones son eminentemente punitivas. El Consejo de Menores, como órgano jurisdiccional, es difícil que cumpla con las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas Beijing)³⁵⁵ y los procedimientos establecidos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

³⁵⁵ *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores* (Reglas de Beijing) Establecidas en la 96ª. Sesión plenaria del 29 de noviembre de 1985. Organización de las Naciones Unidas. Estas reglas establecen los principios generales entre ellas, el numeral 1.3. "promover el bienestar del menor, a fin de reducir la necesidad de intervenir con arreglo a la ley, y de someter a tratamiento efectivo, humano y equitativo al menor que tenga problemas con la ley, se concederá la debida importancia a la adopción de medidas concretas que permitan movilizar plenamente todos los recursos disponibles, con inclusión de la familia, los voluntarios y otros grupos de carácter comunitario, así como las escuelas y otras instituciones de la comunidad" Además, establece los procedimientos mínimos tal como la presunción de inocencia, el derecho a ser notificado de las acusaciones, el derecho a no responder, el derecho a la presencia de los padres o los tutores, el derecho a la confrontación con los testigos y a interrogar a éstos y el derecho de apelación ante una autoridad superior.

4.9. La Unidad de Defensa de Menores y sus objetivos

La Unidad de Defensa de Menores, diseñada e integrada por las subdirecciones de Defensa General, Procesal y para medidas de Tralamiento y Seguimiento, trata de intervenir en todos los campos del procedimiento a que es sometido el menor. Realiza labores de procuración general, administración y ejecución en la esfera de la justicia del menor, misma que es supervisada por la Presidencia del Consejo de Menores, que tiene la facultad de remover a su titular.

La Unidad de Defensa de Menores es "técnicamente autónoma" y tiene como función la defensa de los derechos de los menores ante el Consejo Unitario, la Sala Superior o cualquier otra autoridad, contando con un titular y un número escaso de defensores, así como con el personal técnico y administrativo. Es, pues, el coadyuvante o, por equipararlo a otra figura, es el defensor de oficio del menor. Es decir, brinda en el ámbito de la prevención general y especial la asistencia jurídica necesaria para llevar a cabo la defensa de los derechos y de los legítimos intereses de los menores en el ámbito Federal y en materia común en el Distrito Federal.

La problemática que enfrenta este órgano es su cuestionable parcialidad, ya que es una instancia dentro del Consejo de Menores que se supedita a la Presidencia del Consejo. Quizá no suceda tal cosa, pero también es cuestionable creer que tal cosa no ocurra. Lo que es real, es que le está autorizado a la Presidencia del Consejo destituir al titular de la Unidad de Defensa y, por consiguiente, a los demás defensores, por lo que cualquier defensa está en la hipótesis de que puede ser pervertida. No decimos que tal cosa ocurra, pero formalmente se une el juez y la parte por esta vía, lo que equivale, quizá, a pensar que en toda decisión puede pesar una decisión de tipo político.

TESIS CC
FALLA DE O...

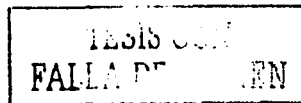
La Unidad de Defensa de Menores también enfrenta una falta de defensores para la asistencia jurídica del menor, en su defensa procesal y en las fases del tratamiento y de seguimiento. Aunado a tal problema, los defensores reciben escasos cursos de especialización. Esta Unidad de Defensa cuenta con aproximadamente 24 defensores que llegan a atender, en un solo año, la "escasa" cantidad de 16871 menores. Es de dudar que cumplan y no tengan rezagos en su atención. Veinticuatro defensores son insuficientes, por lo que su eficiencia y eficacia se ve afectada por el cúmulo de casos que atienden. Los datos que se proporcionan nos dan certeza que tal cosa sucede:³⁵⁶

Cuadro 7

Asistencia y defensa jurídica que se proporciona a los presuntos menores infractores del periodo de junio de 96 a mayo de 2000

<i>Asistencia jurídica</i>	<i>JUN-96-MAY-97</i>	<i>JUN-97-MAY-98</i>	<i>JUN-98-MAY-99</i>	<i>JUN-99-MAY-2000</i>
Etapa de Investigación	4517	4663	4009	5081
Etapa de Procedimiento	13501	9724	7994	7710
Etapa de Tratamiento	2907	3058	2885	4080
Total	20925	17445	14888	16871

Fuente: Consejo de Menores, *Memorias de 1996 a 2000*, Secretaría de Gobernación.



³⁵⁶Datos tomados de la memorias: *Consejo de Menores, Memoria, junio 1996-mayo 1997*, México, Secretaría de Gobernación, Screen Process Salinas, 1997, p. 21; *Consejo de Menores, Memoria, junio 1997-mayo 1998*, México, Secretaría de Gobernación, Screen Process Salinas, 1998, p. 11; *Consejo de Menores, Memoria, junio 1998-mayo 1999*, México, Secretaría de Gobernación, Screen Process Salinas, 1999, p. 11; *Consejo de Menores, Memoria, junio 1999-mayo 2000*, México, Secretaría de Gobernación, Screen Process Salinas, 2000, p. 12.

Cuadro 8

Asistencia y defensa jurídica por años del periodo 1995 al 2000

<i>Asistencia jurídica</i>	1996	1997	1998	1999	2000
Etapa de Investigación	4439	4675	4253	4797	4875
Etapa de Instrucción	7606	11981	7861	7741	7866
Etapa de Tratamiento	1689	3200	2828	3699	3756
Total	13734	19856	14942	16237	16500

Fuente: Consejo de Menores, *Memorias de 1996-2000*, Secretaría de Gobernación.

4.10. La Sala Superior del Consejo de Menores.

La Sala Superior es un órgano colegiado, proyectado para substanciar los recursos de apelación que se interponen en contra de las resoluciones iniciales definitivas y/o de evaluación de la medida de tratamiento impuestas por el Consejo Unitario. Es una instancia que señala, incluso, errores del Ministerio Público y de los Comisionados.

La Sala Superior también legisla ya que, al emitir los acuerdos, tesis, y precedentes que definen el criterio jurídico a aplicar, éstos son obligatorios para los Consejos Unitarios.³⁵⁷ Es preciso señalar que por mandato de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, sólo a la Suprema Corte de Justicia y a los Tribunales Colegiados le es posible emitir jurisprudencia. El artículo 94, quinto párrafo, establece que:

³⁵⁷ *Vid* el Acuerdo de la Sala Superior del Consejo de Menores de fecha 1º de Agosto de 1993 y que modifica al de fecha 24 de septiembre de 1992, *Boletín Bibliográfico Informativo, número 1 abril 1994*, México, p. 2. "Que el menor sea reiterante en infracciones intencionales, entendiéndose por reiterante aquel individuo sobre el que se hayan recaído por los menos dos resoluciones definitivas que hayan causado ejecutoria, en las cuales se le hubiera aplicado alguna medida prevista en la ley".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción o modificación.

Al no ser parte del Poder Judicial, ¿qué tan válida es la emisión de la jurisprudencia de la Sala Superior del Consejo de Menores? Los tribunales administrativos no son parte del Poder Judicial,³⁵⁸ porque el artículo 94 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, sólo deposita el ejercicio de la función jurisdiccional en la Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales de Circuito colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en los Juzgados de Distrito. Ello implica que la ley en que se basa el Consejo de Menores para emitir jurisprudencia (art. 13, 15 y 20 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal) contradice la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Para realizar sus funciones la Sala Superior es integrada por tres licenciados en derecho, siendo uno el presidente. Su preocupación es: "salvar algunas lagunas que plantea la ley de la materia; que se cuente con un Código de Procedimientos del Menor, que permita unificar criterios de procuración e impartición de justicia, así como de atención y tratamiento, además, piensan que es necesario aumentar el número de integrantes de consejerías".³⁵⁹

³⁵⁸ Augusto, Sánchez Sandoval, 1998, p. 119.

³⁵⁹ S/a, *Situación Jurídica de las Víctimas en la Justicia de Menores Delincuentes*, 1998, México, Consejo de Menores/INACIPE, p. 78.

La Sala Superior aplica las tesis³⁶⁰ para resolver los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones inicial y definitiva, además de resolver las excitativas para que los consejeros unitarios emitan sus resoluciones, calificando los impedimentos, excusas y recusaciones respecto de los consejeros de la propia Sala Superior y de los Consejeros Unitarios para sustituirlos.

El Presidente de la Sala Superior, representa a la Sala para presidir las sesiones y autorizar, en presencia del Secretario General de Acuerdos, las resoluciones que se adopten.

Los consejeros integrantes de la Sala Superior asisten a las sesiones emitiendo su voto libremente; visitan escasamente los establecimientos y órganos técnicos del Consejo, emitiendo un informe; fungen como ponentes en los asuntos que les correspondan emitiendo acuerdos y resoluciones dentro del procedimiento, así como emitiendo por escrito el proyecto de resolución.

El Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior lleva los asuntos, emitiendo las resoluciones y dando fe a los acuerdos junto con el Presidente de la Sala; designa el turno que le corresponda a los miembros de la Sala; Además, documenta las actuaciones y expide las constancias, citaciones, notificaciones en

³⁶⁰Tesis: 010/98. Expediente: 024/98-01 Infracción: Robo calificado. Toca No: 029/98. Resolución Recurrida: INICIAL. Recurrente: UNIDAD DE DEFENSA. Sentido: SUJECCIÓN A PROCEDIMIENTO EN INTERNACIÓN. Resolución de Sala: MODIFICACIÓN. RECLASIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN EN RESOLUCIÓN INICIAL.- No resulta violatoria de garantías, la resolución reclamada que sujetó al menor a procedimiento, por infracción diversa a aquella por la que fue puesto a disposición, en razón de que por mandato constitucional, en dicha resolución el Consejero está obligado a determinar cuáles son los elementos típicos de la infracción que realmente se encuentran acreditados y por la cual habrá de instruirse procedimiento, en *Boletín Jurídico del Consejo de Menores*, México, Secretaría de Gobernación, número 6, enero-febrero, 1998, p. 4.

los procedimientos, guardando los libros de gobierno; y publicando las tesis y precedentes.³⁶¹

La Sala Superior y el Comité Técnico Interdisciplinario deberían de sesionar dos veces por semana, emitiendo sus resoluciones por unanimidad o por mayoría de votos, las cuales son:

Cuadro 9

Resoluciones recurridas ante la Sala Superior de junio 96 a mayo de 2000

<i>Tipo de Resolución recurrida</i>	<i>JUN-96- MAY-97</i>	<i>JUN-97- MAY-98</i>	<i>JUN-98- MAY-99</i>	<i>JUN-99- MAY-2000</i>
Resoluciones iniciales	122	139	178	186
Resoluciones definitivas	345	339	441	434
Evaluación de medida	2	0	0	0
Total	469	478	619	620

Fuente: Consejo de Menores, *Memorias de 1996-2000*, Secretaría de Gobernación.

Cuadro 10

Determinaciones de la Sala Superior aplicadas a los menores infractores

<i>Determinación</i>	<i>JUN-96- MAY-97</i>	<i>JUN-97- MAY-98</i>	<i>JUN-98-MAY- 99</i>	<i>JUN-99-MAY- 2000</i>
Confirmación	298	287	399	367
Modificación	81	91	106	153
Revocación	81	91	104	92
Sobreseimiento	9	9	10	8
Total	469	478	619	620

Fuente: Consejo de Menores, *Memorias de 1996-2000*, Secretaría de Gobernación.

³⁶¹ *Ibid* en el "Prontuario de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal," *Cuadernos del Boletín* núm. 2., México, Secretaría de Gobernación, 2000, p.4.

Cuadro 11
Resoluciones recurridas ante Sala Superior por años

<i>Tipo de resolución recurrida</i>	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Resoluciones iniciales	131	111	165	180	184	895
Resoluciones definitivas	329	320	369	476	486	2203
Evaluación de medida	2	0	0	0	0	3
Total	462	431	534	656	670	3101

Fuente: Consejo de Menores, *Memorias de 1996-2000*, Secretaría de Gobernación.

Cuadro 12
Determinaciones de la Sala Superior por años.

<i>Determinación</i>	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Confirmación	291	255	334	417	426	1934
Modificación	91	80	95	135	138	591
Revocación	74	90	95	94	96	534
Sobreseimiento	6	6	10	10	10	42
Total	462	431	534	656	670	3101

Fuente: Consejo de Menores, *Memorias de 1996-2000*, Secretaría de Gobernación.

4.11. El Comité Técnico Interdisciplinario

El Comité Técnico Interdisciplinario está compuesto de un médico, un pedagogo, un licenciado en Trabajo Social, un psicólogo y un criminólogo con licenciatura en derecho; además, cuenta con personal técnico administrativo.³⁶²

³⁶² "Ley para el tratamiento de menores infractores, para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal" en el *Código Penal*, México, Porrúa, 1996, art. 21

El Comité Técnico Interdisciplinario tiene la atribución de solicitar al área técnica el diagnóstico biopsicosocial del menor. Los estudios que realiza son deficientes y tal Comité sólo llena "machotes" sin que se tenga contacto con el menor. Sólo se trabaja con su expediente y, con base en él, se emiten las medidas de orientación, protección y tratamiento del menor para su adaptación social, que sirven posteriormente para efectos de evaluación.

El Presidente del Comité Técnico Interdisciplinario tiene como atribución presidir las sesiones del Comité y emitir los dictámenes técnicos, así como dirigir las actividades administrativas.

Los miembros del Comité Técnico Interdisciplinario sesionan y emiten su voto en las ponencias donde se valoran los estudios biopsicosociales etiológicos de las conductas antisociales del menor. Elaboran propuestas para la protección, orientación y tratamiento para la adaptación social del menor, así como vigilan y evalúan la aplicación de las medidas y las irregularidades que se presenten ante el Presidente del Consejo de Menores. De junio de 1996 a mayo del 2000 existió un incremento de las diferentes medidas de tratamiento, las cuales se observan en los siguientes cuadros:

Cuadro 13
Dictámenes técnicos para determinar las medidas de tratamiento

<i>Medida propuesta</i>	<i>JUN-96- MAY-97</i>	<i>JUN-97- MAY-98</i>	<i>JUN-98- MAY-99</i>	<i>JUN-99- MAY-2000</i>
Tratamiento interno	604	744	850	809
Tratamiento externo (familia)	884	848	824	773
Tratamiento externo (hogar sustituto)	101		146	107

Medida de orientación y/o protección	624	332	269	390
Subtotal	2213	1924	2089	2079

Consejo de Menores, *Memorias de 1996-2000*, Secretaría de Gobernación.

Cuadro 14

Dictámenes técnicos de evaluación acerca del desarrollo y el resultado de la aplicación de las medidas de tratamiento

<i>Dictamen técnico de evaluación</i>	<i>JUN-96- MAY-97</i>	<i>JUN-97- MAY-98</i>	<i>JUN-98- MAY-99</i>	<i>JUN-99- MAY-2000</i>
Mantener sin cambio la medida	1128	932	1016	1318
Liberar la medida impuesta	648	610	573	754
Modificación a salidas fines de semana y días festivos con internamiento días hábiles	46	14	3	5
Modificación de interno a externo	11	0	0	0
Subtotal	1833	1556	1592	2077

Fuente: Consejo de Menores, *Memorias de 1996-2000*, Secretaría de Gobernación.

Cuadro 15

Datos globales de dictámenes y evaluaciones

	<i>JUN-96- MAY-97</i>	<i>JUN-97- MAY-98</i>	<i>JUN-98- MAY-99</i>	<i>JUN-99- MAY-2000</i>
Determinación de tratamiento	2213	1924	2089	2079
Evaluación del tratamiento	1833	1556	1592	2077
Total	4046	3480	3681	4176

Fuente: Consejo de Menores, *Memorias de 1996-2000*, Secretaría de Gobernación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 16

Total de dictámenes por años durante el periodo 1995-2000

	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Propuesta de tratamiento	2231	2052	2074	2072	2114	12745
Evaluación del tratamiento	1856	1693	1555	1931	1970	10413
Total	4187	3745	3629	4003	4084	23158

Fuente: Consejo de Menores, *Memorias de 1996-2000*, Secretaría de Gobernación.

4.12. Los Secretarios de Acuerdos de los Consejeros Unitarios y los Actuarios

Administrativamente, los Secretarios de Acuerdos de los Consejos Unitarios llevan los asuntos y el control de los negocios del Consejero, documentando las diligencias, actas, acuerdos,³⁶³ y resoluciones; integrando, tramitando y remitiendo a las autoridades correspondientes las incompetencias así como enviando al área técnica la práctica del diagnóstico y la aplicación de las medidas de orientación, protección y de tratamiento; además de requerir a las autoridades las actuaciones para integrar los expedientes que se instruyan; librar citatorios y notificaciones; controlar los libros de gobierno, remitiendo al Comité Técnico Interdisciplinario el expediente instruido al menor.

³⁶³Acuerdo: " que el propósito del Ejecutivo que en todos los ámbitos de la Administración Pública Federal, se garantice la eficiencia de las acciones gubernamentales mediante la utilización óptima de los recursos presupuestarios, bienes y servicios con que cuentan las dependencias y entidades para el cumplimiento de sus atribuciones y funciones, contemplando en el acuerdo que establece las disposiciones de carácter general que en materia de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria se deberán observar durante el ejercicio Fiscal de 1998, emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Diario Oficial del 27 de febrero próximo pasado". *Boletín Jurídico del Consejo de Menores*, México, Secretaría de Gobernación, número 6, enero-febrero, 1998, p. 4.

Los Actuarios notificarán los acuerdos y resoluciones. Practicarán diligencias y suplirán en su ausencia a los Secretarios de Acuerdos. Los Consejeros Supernumerarios, son personal que suple las ausencias de los Consejeros Numerarios y éstos tienen nombramiento de interinos. Las unidades técnicas y administrativas funcionan con servicios periciales,³⁶⁴ programación, evaluación y control programático, administración y estudios especiales en materia de menores infractores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

³⁶⁴La Dirección Técnica del Consejo de Menores. La Subdirección de Servicios Periciales y el Departamento de Estudios Especiales, expidió un Manual del Perito. En él se contempla que los peritos que dictaminen serán dos o más. Y no deberán emitir juicios morales ni ser imparciales. *Cuadernos del Boletín 1*, México, Consejo de Menores/Secretaría de Gobernación, noviembre de 1996, pp. 1-19.

CAPITULO V

5. Prevención y Tratamiento en la Administración de Justicia de Menores

5.1. Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores

Como se ha establecido, uno de los principales atributos del Estado de Derecho es la separación de poderes. En este tenor, se expidió la *Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal*, de 1991. La ley pretende administrativamente separar los Centros de Tratamientos y el Consejo de Menores debido a que, anteriormente, las dos instancias estaban controladas por una Dirección. A partir de la ley, los Centros de Tratamiento dejaron de tener una subordinación directa al Consejo de Menores.³⁶⁵

Separados estos dos entes, al Consejo de Menores se le asignó, por ley, decidir jurisdiccionalmente las medidas de orientación, protección, tratamiento interno o externo para los menores infractores. A la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, por medio de sus comisionados, se le asignó ser el representante social que investiga las infracciones de los menores. Además, administrar los Centros de Tratamiento donde se recluye a los menores que el Consejo de Menores les ha dictado una resolución como sujeto a procedimiento en internación.

³⁶⁵Sólo en apariencia ya que directamente los Consejeros Unitarios después de emitir la resolución definitiva sobre el menor, son los que deciden ya en los Centros de Tratamiento su posterior libertad.

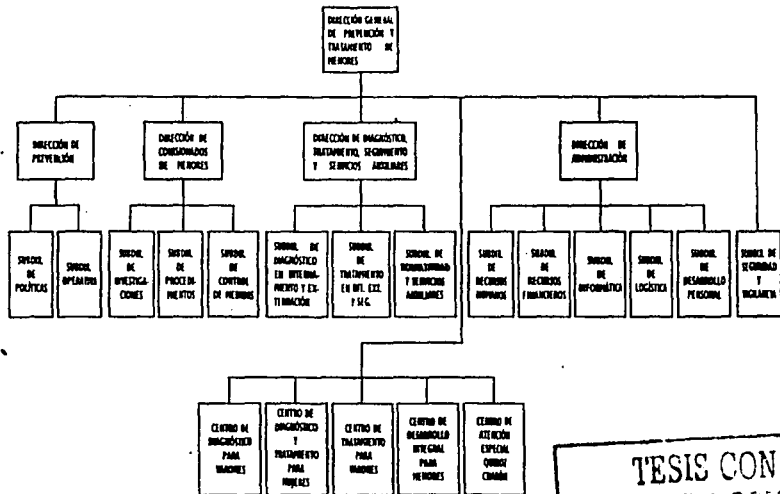
La separación entre el Consejo de Menores y los Centros de Tratamiento es ficticia porque son dos instancias semi-independientes, subordinadas administrativamente al Secretario de Gobernación. En el organigrama de la Administración Pública, la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores depende de la Subsecretaría de Seguridad Pública, bajo el mando directo de la Secretaría de Gobernación. La Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, (organigrama 2 y 5) es una unidad administrativa cuya función es la prevención general y especial, así como la conducente para alcanzar la adaptación social de los menores infractores. La unidad realiza actividades normativas y operativas de prevención, así como procura proteger los derechos e intereses legítimos de las personas.

La organización está compuesta de una Dirección de Prevención que tiene a su cargo la Subdirección de Políticas y una Subdirección Operativa. Su función es emitir las políticas de prevención para los menores. La Dirección de Comisionados de Menores se divide en Subdirección de Investigaciones, Subdirección de Procedimientos y la Subdirección de Control de Medidas. Estas subdirecciones, en términos generales, son las que se encargan de recibir el expediente elaborado por el Ministerio Público. Además, conocen todo el procedimiento que se lleva en las dos instancias del Consejo de Menores.

La Dirección de Diagnóstico, Tratamiento, Seguimiento y Servicios Auxiliares se encarga de la Subdirección de Diagnóstico, internación y externación. La Subdirección de tratamiento en internación, externación y seguimiento. Estas subdirecciones llevan a cabo los estudios de la personalidad del menor que ponen a disposición de los comisionados.

La Dirección de Administración está constituida por la Subdirección de Recursos humanos, Subdirección de Recursos Financieros, Subdirección de Informática, Subdirección de Desarrollo Personal y la Subdirección de Seguridad y Vigilancia. Estas subdirecciones llevan las estadísticas y el dinero que se invierte, así como al personal que se contrata.

Organigrama 5
Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores de la Secretaría de Gobernación



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Fuente: Secretaría de Gobernación

Bajo la supervisión directa de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores están los Centros de Tratamiento, donde son internados los menores, esa especie de prisiones donde se excluye al menor de la sociedad. Estos son: El

Centro de Diagnóstico para Varones, el Centro de Tratamiento para Varones, el Centro de Diagnóstico y Tratamiento para Mujeres, el Centro Interdisciplinario de Tratamiento Externo, el Centro de Desarrollo Integral para Menores y el Centro de Tratamiento para menores peligrosos, llamado oficialmente Centro de Atención Especial "Quiroz Cuarón".³⁶⁶

5.2. Los Comisionados de Menores

La Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores es una instancia que, entre otras atribuciones, por medio de los Comisionados, investiga las infracciones cometidas por los menores. Los Comisionados son los representantes de la sociedad. Es una figura que suple al Ministerio Público. El Comisionado es una figura jurídica anticonstitucional. En la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, sólo se le tiene encomendado al Ministerio Público la persecución de los delitos. Así lo estipula el artículo 21 que dice:

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. [...]

³⁶⁶ Aunque rebasa nuestro objeto de estudio, respecto a los Centros de Corrección en otros países, de acuerdo a la información de la que disponemos, cada gobierno aplica la justicia y adapta a los menores de diversas formas así por ejemplo en el condado de Arizona de los Estados Unidos de América a los menores se le obliga a trabajar con grilletes, uniformes a rayas, calzoncillos rosa y comer alimentos fríos para reducir costos. *El Universal*, viernes 15 de noviembre, sección c, mientras tanto, en los países europeos el tratamiento de los menores es más benigno. Véase Antonio Beristain Ipiña, *Jóvenes infractores en el Tercer milenio*. México, Universidad de Guanajuato, 1996, p.38 y ss. En México, cada estado tienen sus particularidades, en algunos la atención a los menores es mejor que en otros. La justicia se ejerce por Consejos de Menores o Consejos Tutelares que dependen generalmente de la Secretaría de Gobierno. En América Latina la justicia de menores tiene su propia historia. Sobre México y América Latina véase. Antonio Sánchez Galindo, *Las Víctimas en la justicia de menores en México y Latinoamérica*. México, INACIPE, 2000, p. 145 y ss.

Es claro que la potestad de investigación y persecución de los delitos incumbe sólo al Ministerio Público, el cual no puede delegar en cualquier ente, como es el Comisionado, tal atribución y si se hace, se estará ante el supuesto riesgo de fincarse alguna responsabilidad. En los hechos, en un principio, son los Ministerios Públicos locales y Federales de las Procuradurías de la Administración Pública quienes formalmente se encargan de tomar las primeras declaraciones del menor y de los implicados en la infracción. Son quienes, al encontrar elementos de responsabilidad, remiten a los menores sujetos a investigación al Comisionado de la Secretaría de Gobernación.

En el Distrito Federal, son las agencias especializadas para menores infractores, 57°, 58°, 59° y 69°, de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal las encargadas de remitir al menor infractor del Código Penal del Distrito Federal, a los Comisionados. En los Ministerios Públicos especializados, como consta en muchos expedientes, los menores permanecen en las oficinas por más de 48 horas.³⁶⁷ Al rebasar el tiempo estipulado, se violenta el Código Federal de Procedimientos en su artículo 194 bis, en donde se consigna un máximo de 48 horas para la averiguación previa.

Entre algunas propuestas de las agencias del Ministerio Público especializado en menores, su personal sugiere actualizar la ley del Consejo de Menores y leyes penales; que los incapaces³⁶⁸ y extraviados sean manejados por una autoridad

³⁶⁷S/a, *Situación Jurídica de las Víctimas en la Justicia de Menores Delincuentes*, México, Consejo de Menores/INACIPE, 1998, p. 56.

³⁶⁸Los incapaces, son aquellos menores que tienen deficiencias mentales evidentes.

especializada, imprimirle más importancia a la adaptación y capacitar al personal por medio de cursos y actualización.

Además de lo anterior, es pertinente que la Unidad de Defensa del Menor esté presente desde la averiguación previa para poder, si es posible, promocionar la conciliación con las víctimas. Por el gran cúmulo de trabajo de los Comisionados y defensores es necesario mayor personal para realizar los estudios de personalidad adecuados y emitir a tiempo los resultados del examen médico y demás diligencias.

5.3. Los Comisionados Federales

Al igual que los Ministerios Públicos locales, el Ministerio Público Federal delega la procuración de la justicia. A nivel Federal existen disposiciones expresas para los Menores infractores que violenten el *Código Penal Federal*. El Ministerio Público Federal, dependiente de la Procuraduría General de la República, debe remitir al menor a los Consejos Tutelares³⁶⁹ o Consejos de Menores, en el Estado donde hayan cometido la infracción.

En el caso del Distrito Federal, es el Comisionado quien también se encarga del menor que cometió delitos del orden federal. El comisionado recaba las pruebas y pone al menor indiciado a disposición del Consejo de Menores. El Consejo de Menores, entonces, cumple con una doble tarea: la de juzgar delitos federales y comunes.

³⁶⁹ Antonio, Sánchez Galindo, *Las Víctimas en la Justicia de Menores en México y Latinoamérica*, México, INACIPE, 2000, p. 145. En los diversos Estados de los Estados Unidos Mexicanos existen órganos para internar a los menores que responden a los principios garantistas y tutelares. Los Consejos están bajo los sistemas de readaptación social. "En Veracruz el Consejo depende del Tribunal Superior de Justicia"

En relación con los Comisionados que procuran la justicia federal, les está vedado la persecución de los delitos³⁷⁰ contra la federación, así lo establece el artículo 102, párrafo segundo de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que establece:

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

A pesar de esta determinación constitucional, a los Comisionados se les encargan tareas que no les competen, así lo emitió la Procuraduría General de la República en la circular número c/005/99, en la que se establecen diversos criterios institucionales para el Ministerio Público de la Federación en materia de Tratamiento de menores infractores, en el que se consigna en su capítulo III. Numeral Octavo que:

En las averiguaciones previas en las que se atribuya a los menores de edad la comisión de hechos tipificados como delitos por las leyes penales federales, el Ministerio Público de la Federación deberá practicar inmediatamente las diligencias indispensables para: I. Recabar la declaración del menor infractor, y II. Acreditar fehacientemente la edad del infractor y el estado de su integridad física. Para efectos de lo dispuesto en la fracción II de este artículo, la edad se comprobará con el acta respectiva expedida por las oficinas del Registro Civil y, de no ser posible, por medio de la fe ministerial de edad clínica y del dictamen médico. Noveno. Una vez practicadas las diligencias a que se refiere el artículo anterior, el Ministerio Público de la Federación pondrá inmediatamente al menor infractor a disposición de la autoridad competente. El Ministerio Público de la Federación dará por concluida la averiguación previa por incompetencia, únicamente por cuanto hace al menor infractor. Décimo. Además de lo dispuesto en el artículo anterior, cuando se trate de las conductas culposas, o bien dolosas, que no merezcan pena privativa de libertad o permitan sanción alternativa, el Ministerio Público de la Federación entregará de inmediato al menor infractor a quienes ejerzan la patria potestad o tengan su

³⁷⁰ Augusto, Sánchez Sandoval, 1998.

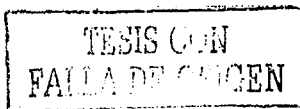
custodia, fijando en el mismo acto, en su caso, la caución correspondiente para garantizar la reparación del daño. Asimismo, se hará del conocimiento a los representantes legales o encargados de la custodia, que quedarán obligados a presentar al menor ante la autoridad competente cuando sean requeridos para ello.³⁷¹

En general, por medio de los Comisionados, la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores practica las diligencias conducentes para comprobar los elementos constitutivos de las infracciones y su participación. El Comisionado sólo tiene 24 horas después de recibir el auto de averiguación para juzgar si se trata de un hecho tipificado como delito antes de remitir su expediente al Consejo Unitario. Es decir, debe tomar la declaración al menor en presencia de su defensor, recibir testimonios y dar fe de los hechos y de las circunstancias de la verdad histórica, así como de los instrumentos usados.

Por el número de menores consignados, el lapso de 24 horas es muy corto para el escaso personal de Comisionados. Existen casos en donde la integración de la investigación que se envía a los Consejeros Unitarios es un auténtico resumen de la averiguación previa del Agente del Ministerio Público.

Posteriormente, el Comisionado interviene en el procedimiento que se instruye a los presuntos infractores ante la Sala Superior, supervisa la ejecución de las medidas de orientación, protección y tratamiento que se aplique; solicita ante los consejeros unitarios se giren ordenes de presentación que se requieran para esclarecer los hechos en materia de procedimiento; aporta las pruebas, formula alegatos, solicita las medidas de protección y tratamiento que correspondan; interpone los recursos en representación de los intereses de la sociedad; y las

³⁷¹ *Boletín Jurídico del Consejo de Menores*, México, Secretaría de Gobernación, número 18, enero-febrero 2000, p. 4.



tareas de carácter administrativo para aplicar los recursos humanos, materiales y financieros para el desempeño de las funciones de dicha Unidad. Por este cúmulo de tareas su ineficiencia es de dudosa calidad.³⁷²

Las irregularidades que cometen el Comisionado y los Consejeros Unitarios no son una excepción. La realidad es que las irregularidades suceden comúnmente debido a la falta de personal y capacitación, así como al cúmulo de trabajo.

³⁷²-Recomendación 4/99", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDHDF, 1997, p. 1 y ss. Como se ha planteado, la eficiencia y la eficacia del Comisionado es quizá de dudosa calidad debido a que el número de Comisionados es insuficiente. Existen evidencias de tal afirmación. En la Recomendación 4/99 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, recibió el 30 de julio de 1997, el expediente de queja CDHDF en el que se relata que la señora Sofia Donis Maya, quien expresó que el 6 de julio de 1997, su esposo, señor Apolinar Aldana Robledo, circulaba a bordo de un taxi cuando fue asaltado y lesionado por dos sujetos. Se detuvo al menor David Estrada, de 17 años, como responsable de la infracción al ser reconocido por el lesionado. El menor fue remitido al Consejo de Menores y se le instruyó el procedimiento. El 9 de julio de 1997, la señora se presentó a dicho Consejo, para coadyuvar. Al pedir información, el Comisionado le expresó que el menor había sido ingresado, pero que obtuvo su libertad en esa misma fecha, toda vez que no se le había encontrado responsable de los delitos cometidos en agravio de su esposo. La señora se quejó ante la CNDH quién pidió informes al Consejo de Menores y al Comisionado. El primero adujo a su favor que no había podido emitir una resolución porque "la infracción de lesiones, que la misma, al aplicarse el principio de absorción, por integrarse dentro de la calificativa de violencia física en la infracción de robo calificado atribuida al menor, no puede tomar autonomía; asimismo, por incomprobación del tipo de robo decretó la no sujeción al procedimiento, quedando el menor en libertad con las reservas de ley. Determinación que al no ser recurrida por ninguna de las partes, quedó firme". Así, pues, el Consejo de Menores se justificó, pero indudablemente también incurrió en irresponsabilidad, al no reclasificar la infracción, como lo establece las tesis del Consejo de Menores. Por otra parte, el Comisionado expresó que no apeló la sentencia porque, de acuerdo a su experiencia con el material probatorio existente en autos, difícilmente podría ganar el recurso de apelación, y que lo que tendría que hacer era el desahogo de otras pruebas. Debido a que no apeló, la CNDH "recomendó": "instruir se inicie un procedimiento administrativo de investigación al Comisionado adscrito a la Subdirección de Procedimientos de la Dirección de Comisionados de la Secretaría de Gobernación, por la responsabilidad en que incurrió al haber omitido interponer el recurso procedente en contra de la resolución inicial, emitida por la Consejera Unitaria Séptima del Consejo de Menores".

Quizá por la carga de trabajo y desconocimiento de las tesis emitidas por el Consejo de Menores, el Comisionado debió decir a su favor que, de acuerdo a la tesis 010/98, la Consejera Unitaria debió reclasificar la infracción en resolución inicial. Ya que "no resulta violatoria de garantías, la resolución reclamada que sujetó al menor a procedimiento, por la infracción diversa a aquella por la que fue puesto a disposición, en razón de que por mandato constitucional, en dicha resolución el Consejero está obligado a determinar cuáles son los elementos típicos de la infracción que realmente se encuentran acreditados y por la cual habrá de instruirse procedimiento". *Boletín Jurídico del Consejo de Menores*, México, Secretaría de Gobernación, número 6, enero-febrero 1998, p. 4.

5.4. El Centro de Diagnóstico: la prisión preventiva

Para recluir a los menores al Centro de Diagnóstico hasta los Centros de Tratamiento es preciso pasar por diversas etapas del procedimiento establecida en la ley, aunque se reitera que el procedimiento no es objeto de la tesis, es necesario conocerlo en síntesis. El proceso se convirtió en una serie de procedimientos parecidos a los llevados a cabo en las instancias ordinarias penales y civiles. De modo amplio, se estipula que el menor tendrá un defensor designado o de oficio, a partir de quedar el supuesto menor infractor a disposición del Consejo.

Puesto a disposición, el indiciado menor infractor por el Comisionado ante el Consejo de Menores, dentro de las veinticuatro horas siguientes se le hará saber el nombre de las personas que hayan declarado en su contra, la naturaleza de la infracción que se le atribuya. Posteriormente se careará con quienes lo acusan y se aportarán las pruebas. Derivado de ello, se emitirá una resolución inicial dentro de las cuarenta y ocho horas, que puede ser de libertad o sometimiento a proceso.³⁷³

Emitida la Resolución inicial por el Consejero Unitario, éste podrá poner al menor sobre la guarda de los padres o representantes legales o quedar a disposición del Consejo.³⁷⁴ Se ha criticado que es excesivo el tiempo que permanece el menor desde que es detenido, antes de tomarse la decisión de liberarlo o continuar el proceso, ya que llegan a ser 120 horas, las que está detenido el menor.

³⁷³ "Ley de Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal", en el *Código Penal para el Distrito Federal*, México, Porrúa, 1999, art. 36

³⁷⁴ *Ibidem* art. 37

Al establecerse el procedimiento, el menor es llevado al el Centro de Diagnóstico, módulo donde el menor es retenido por el Comisionado. Es el lugar donde el Consejero Unitario toma la primera declaración así:

El Consejero Unitario que tome conocimiento de conductas que correspondan a aquellos ilícitos que en las leyes penales no admitan la libertad provisional bajo caución, al dictar la resolución inicial ordenará que el menor permanezca a su disposición en el Centro de Diagnóstico, hasta en tanto se dicte resolución definitiva. Una vez emitida ésta, el menor pasará a los centros de tratamiento interno, en el caso de que haya quedado acreditada la infracción, así como su participación en la comisión de la misma.³⁷⁵

El Centro de Diagnóstico es también el lugar donde el menor es retenido. Es una cuasiprisión donde se interna a los menores que no alcanzan libertad bajo caución. Es, en cierto sentido, un internado preventivo o si se quiere una prisión preventiva de menores, donde retiene al menor mientras el Consejo Unitario le dicta la resolución definitiva.³⁷⁶

A pesar de que en los Centros de Diagnóstico se interna a los menores bajo el sistema de clasificación atendiendo a su sexo, edad, estado de salud físico y mental, reiteración, rasgos de personalidad y gravedad de la infracción, esto no es así, ya que en muchas actividades interaccionan los menores, lo que provoca que sufran problemas de ansiedad, depresión, agresividad y conductas autoagresivas principalmente.³⁷⁷

³⁷⁵ *Ibidem*

³⁷⁶ *Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación, 1991-1992*, México, Secretaría de Gobernación, 1992, p. 80. Se han implementado programas de "Consulta Abierta" para evitar los traumas, pero sus resultados son inconsistentes. En los Centros de Diagnóstico, se imparten clases de dibujo, de teatro, actividades recreativas, deportes, cineclub, música, se les brinda apoyo pedagógico. Pero también se le aplican diagnósticos biopsicosociales, elementos que sirven para normar los criterios de los Consejos Unitarios. El Diagnóstico sólo debe ser un elemento interno, para atender al menor, no para juzgarlo.

³⁷⁷ *Ibidem*.

Dictada la resolución inicial, podrá interponerse por escrito, dentro de los tres días posteriores al momento en que surta efectos la notificación el recurso de apelación. La apelación y los recursos deberán interponerse ante el Consejero Unitario, para que los remita a la Sala Superior, la cual confirmará, modificará, o revocará la resolución recurrida.³⁷⁸

El procedimiento se suspenderá si el menor se sustrae, en los siguientes supuestos: cuando, después de transcurridos tres meses de la fecha en que quede radicado el asunto, o cuando el menor se encuentre física o psíquicamente impedido. El sobreseimiento procederá por la muerte del menor o por padecer el menor un trastorno psíquico permanente; cuando la conducta atribuible al menor no constituye infracción y en aquellos casos en que se demuestre que el supuesto menor es mayor de edad, el cual será remitido al Ministerio Público.³⁷⁹

El diagnóstico biopsicosocial tendrá por objeto conocer la etiología³⁸⁰ y las medidas conducentes para la adaptación social del menor. También servirá para determinar las medidas de orientación, de protección y tratamiento externo e interno. Los estudios serán médicos, psicológicos, pedagógicos y sociales. ³⁸¹ El estudio biopsicosocial es un prejuicio paralelo al principal, no es sólo un diagnóstico. Es un

³⁷⁸ "Ley de Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal", en el *Código Penal para el Distrito Federal*, México, Porrúa, 1999, art. 69.

³⁷⁹ *Ibidem*, art. 73

³⁸⁰ José H., González del Solar, *Delincuencia y derecho de Menores*, Buenos Aires, Desalma, 1995, p.48. El término etiológico que alude a el efecto causa lo rechaza el autor el prefiere hablar de factores porque "Con mucha frecuencia se suele apelar a la palabra "causa" para designar aquello que incide de algún modo en la aparición de la delincuencia, en la "delincuencia manifiesta". Rechazamos el término mencionado en cuanto alude a un proceso causal, determinista, en el que a cierto antecedente-tal la "causa"-sigue necesariamente un consecuente, porque nos basamos en la delincuencia como protagonismo del hombre, como algo a lo que concurren todas sus potencias, como algo que él obra, y no como algo que ocurre en él".

³⁸¹ "Ley de Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal", en el *Código Penal para el Distrito Federal*, México, Porrúa, 1999, art. 91.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

elemento fundamental que el juez retoma para imponer sus resoluciones, lo que equivale a ser juzgado dos veces: por el delito y por lo que se es.

Establecida la culpabilidad, las medidas que dicta el Consejero Unitario son: a) la *medida de orientación*, que consistirá en la amonestación, el apercibimiento, la terapia ocupacional, la formación ética, educativa y cultural, la recreación y el deporte; b) las *medidas de protección*, que serán el arraigo familiar, el traslado al lugar donde se encuentre el domicilio del familiar, la inducción para asistir a instituciones especializadas, y la prohibición de asistir a determinados lugares y de conducir vehículos. En caso de incumplimiento a los responsables de la custodia del menor se les impondrán sanciones administrativas.³⁸²

Y; c) las *medidas de tratamiento internas y externas*, éstas deberán ser integrales, secuenciales e interdisciplinarias, dirigidas al menor con el apoyo de su familia. Buscará lograr su autoestima, modificar los factores negativos de su estructura biopsicosocial, promover la formación de hábitos y valores, reforzar el respeto a las normas morales, sociales y legales, fomentar la solidaridad familiar, social, nacional y humana.

El *tratamiento externo* se aplicará en el medio sociofamiliar del menor o en hogares sustitutos. En los Centros de Tratamiento, los *tratamientos internos* serán intensivos y serán aplicados a los jóvenes que revelen alta inadaptación y pronóstico negativo así, como se considera la gravedad de la infracción, alta agresividad, reincidencias, alteraciones importantes del comportamiento previo a la comisión de la conducta infractora, falta de apoyo familiar y ambiente social criminógeno.³⁸³

³⁸² *Ibidem*, arts. 96 al 109.

³⁸³ *Ibidem*, arts. 110 al 119.

El tratamiento externo no podrá exceder de un año y el tratamiento interno de cinco años. El seguimiento técnico se llevará a cabo por la unidad administrativa de prevención y tratamiento y tendrá una duración de seis meses.

En síntesis, el Centro de Diagnóstico es una instancia donde el menor es remitido por el Ministerio Público y donde se investiga datos complementarios del menor. Estando internado el supuesto menor infractor, el Comisionado analiza el expediente y tramita ante el Consejo Unitario si hay lugar a una infracción. El Centro de Diagnóstico es, en cierto sentido, una prisión preventiva, como la que se establece para los adultos. Es la instancia donde el menor puede ser liberado o donde se puede iniciar el "gran" proceso.

Así, pues, internado el menor en el Centro de Diagnóstico, el Consejo Unitario resuelve su situación jurídica, y si encuentra elementos que prueben su presunta responsabilidad, arraiga al menor, que es ubicado en las áreas de acuerdo a su sexo. Se realiza un examen médico y, en caso de ser necesario el menor recibirá tratamiento médico, psicológico y psiquiátrico. Si de dichos exámenes el menor presenta trastornos psíquicos o físicos, se podrá decretar el sobreseimiento del caso canalizándolo a la institución médica que corresponda. En los Centros de Diagnóstico, los menores participan en el programa de actividades recreativas, escasamente formativas, donde conocen las reglas y objeto del internamiento.³⁸⁴

Determinada la situación jurídica por el Consejo Unitario o la Sala Superior, el menor se pone a disposición de la Unidad de Prevención y Tratamiento de

³⁸⁴ *Ibidem*, art. 72

Menores para ser trasladado a un Centro de Tratamiento y ser internado, donde se le informa sobre su situación jurídica.

5.5. Entre lo deontológico y ontológico dentro de los Centros de Tratamiento para Varones

Para el cumplimiento de las medidas de orientación, protección y tratamiento impuestas por el Consejero Unitario, se interna a los menores en diversas instituciones. Los centros son: el *Centro de Tratamiento de Varones*,³⁸⁵ *Centro de Diagnóstico de Varones*,³⁸⁶ *Centro de Desarrollo Integral para Menores*,³⁸⁷ *Centro de Desarrollo Integral para Mujeres*,³⁸⁸ *Centro de Diagnóstico y Tratamiento de Mujeres*, *Centro de Atención Especial Quiroz Cuarón*³⁸⁹ y *Centro Interdisciplinario de Tratamiento Externo*. Todos estos centros son regulados por el *Acuerdo por el que se emiten las normas para el Funcionamiento de los Centros de Diagnóstico y de Tratamiento para Menores*,³⁹⁰ que regula la organización de las instituciones auxiliares administrativas donde los menores son "internados".

Estas disposiciones generales se emitieron en el marco de la "modernización" del gobierno, que tiene como eje el respeto a los derechos humanos del menor infractor para que se reintegre a su familia y a la sociedad. En el Acuerdo se especifica, que

³⁸⁵ Centro regido por el "Reglamento Interno del Centro de Tratamiento para Varones" *Diario Oficial de la Federación*, del 12 de junio de 2000.

³⁸⁶ Centro regido por el "Reglamento Interno del Centro de Diagnóstico para Varones" *Diario Oficial de la Federación*, del 25 de julio de 2000.

³⁸⁷ Centro regido por el "Reglamento Interno del Centro de Desarrollo Integral para Menores" *Diario Oficial de la Federación* del 21 de agosto de 2000.

³⁸⁸ Centro regido por el "Reglamento Interno del Centro de Diagnóstico y Tratamiento para Mujeres" *Diario Oficial de la Federación*, del 4 de octubre de 2000.

³⁸⁹ Centro regido por el "Reglamento Interno del Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón" *Diario Oficial de la Federación* del 26 de enero de 2000.

³⁹⁰ *Acuerdo por el que se emiten las normas para el Funcionamiento de los Centros de Diagnóstico y de Tratamiento para Menores*, Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 24 de diciembre de 1991.

deberá existir un Área de Protección, un Centro de Atención Especial, un Centro de Diagnóstico, un Centro de Tratamiento, un Comisionado, un Consejo Técnico, una Unidad encargada de la Prevención y Tratamiento de Menores y una Zona de Retiro.

Mientras en el ámbito jurisdiccional a los menores de edad se les dio el carácter de sujetos de derecho, en los Centros de Tratamiento se les siguió tratando como objetos-sujetos. Para ello, en cada uno de los Centros donde se interna al menor, se tienen determinadas especificidades. En algunos las reglas son más severas que en otros. En varios, el proceso no termina con la resolución definitiva expedida por los Consejeros Unitarios ya que, internado el menor, se realizan, en cierta manera, miniprocesos que establecen los especialistas para su evaluación y clasificación.

Para comprender en cierta forma cómo funcionan los Centros de Tratamiento, plasmaremos las observaciones y cuestionarios que se realizaron en estos Centros, además de complementarlos con datos oficiales. Así, pues, una de las instituciones donde se interna al menor infractor en un mayor número, es el Centro de Tratamiento para Varones. Este es una de las múltiples instancias con las que cuenta la Secretaría de Gobernación para adaptar a los menores por medio del supuesto tratamiento de "educación" y "trabajo" para que puedan reintegrarse a la sociedad.

El Centro de Tratamiento para Varones es regulado por el *Reglamento Interno del Centro de Tratamiento para Varones*,³⁹¹ el cual constituyó una exigencia de la

³⁹¹*Reglamento Interno del Centro de Tratamiento para Varones*, expedido en el *Diario Oficial de la Federación*, órgano del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DLXI No. 8, del lunes 12 de junio de 2000.

Comisión Nacional de Derechos Humanos.³⁹² El Reglamento organiza el funcionamiento del Centro de Tratamiento para Varones, dependiente de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores de la Secretaría de Gobernación, y su observancia es obligatoria para el personal del Centro, los menores sujetos a tratamiento, sus padres o tutores, los defensores y las visitas.

El Centro de Tratamiento para Varones, es una unidad técnico- administrativa que aplica las medidas de tratamiento para la adaptación del menor. El Centro de Tratamiento para Varones, está integrado por una Dirección, una Secretaría General, las subdirecciones administrativa, técnica y operativa, así como los departamentos de Medicina, Trabajo Social, Psicología, Pedagogía, Capacitación Laboral, Recursos Humanos y Seguridad y Vigilancia³⁹³. En cada área, desde 1992, se han establecido pocos cambios y en cada una de ellas sus procedimientos son rutinas que año con año se aplican.

La institución puede internar a cuatrocientos menores. De 1999 a la fecha, el Centro de Tratamiento para Varones ha llegado a su máxima capacidad, y existe sobrepoblación,³⁹⁴ por lo que sus espacios en ese edificio ya no son los deseables.

Para el internamiento de los menores, el inmueble consta de cuatro áreas llamados patios, que están interconectados. Son escasamente vigilados. Ahí

³⁹² Recomendaciones 3/95, 50/97, 90/97 y 4/99 emitidas por la *Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1995, 1997, 1999, *in totum*.

³⁹³ *Reglamento Interno del Centro de Tratamiento para Varones*, expedido en el *Diario Oficial de la Federación*, órgano del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DLXI No. 8, del lunes 12 de junio de 2000, art. 21.

³⁹⁴ *Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación, 1998-1999*, México, Secretaría de Gobernación, 2000, p. 80. "De 1999 a la fecha la población que se atiende en los Centros de Diagnóstico y Tratamiento es de 1,453 menores de los cuales 582 están en tratamiento interno, 151 en los centros de diagnóstico y 720 en tratamiento externo. De los 582 menores internos, 42 se ubican en el Centro de Diagnóstico y Tratamiento para Mujeres, 81 en el Centro de Desarrollo Integral para Menores, 12 en el Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón" y 447 en el Centro de Tratamiento para Varones."

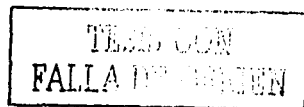
conviven menores de diversas edades que han cometido diversos delitos, lo que genera que los grandes o más fuertes abusen de muchos menores quitándoles sus pertenencias; incluso abusando sexualmente de ellos.³⁹⁵

En los patios se encuentran los dormitorios conocidos como Secciones. Los dormitorios son pequeños y en ellos conviven menores casi de la misma edad que han cometido diversas infracciones. Como se comprende, al interactuar menores de diversas conductas, sus aprendizajes sobre aspectos negativos se refuerzan. El edificio del Centro de Tratamiento de Varones lleva 86 años siendo utilizado con el mismo objetivo.³⁹⁶ En ese sentido, la construcción no es la adecuada para los fines establecidos.

El Menor al llegar a la institución se le ubica en el cuarto patio, que es el área de recepción, donde el personal técnico "diseña el plan de tratamiento" y determina la ubicación del patio del menor. El área de recepción alberga transitoriamente entre quince y veinte menores, lo que equivale que en esta área el hacinamiento es un problema. Así pues, el Área de Recepción del Centro de Tratamiento para Varones es la instancia donde los menores son ubicados cuando son trasladados del Centro de Diagnóstico y se les ha dictado una resolución definitiva. Es la primera experiencia a la que se enfrenta el menor, confundido, y con ciertos miedos y temores, se le asigna un dormitorio.

³⁹⁵ "Recomendación 90/97", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1997, p. 1 y ss. En la Recomendación se relata como los menores reciben amenazas, abuso sexual, golpes de otros de sus compañeros sin que el personal de vigilancia intervenga.

³⁹⁶ *Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación, 1992-1993*, México, Secretaría de Gobernación, 1994, p. 97. El edificio es obsoleto para atender a los menores y sólo se hacen reparaciones menores, se dice que "a la fecha, se han realizado la impermeabilización, así como la remodelación de los núcleos sanitarios, la reparación de tinacos y las tuberías de abastecimientos; se adecuaron dos nuevos talleres en el Centro de tratamiento para Varones, y en el Centro de Tratamiento para Menores con problemas de aprendizaje, se colocó una nueva instalación de energía eléctrica. Cabe señalar que por primera vez se cuenta con una póliza de mantenimiento para las calderas, máquinas lavadoras, centrifugas, tómbolas y motobombas.



Las habitaciones tienen literas dobles, cada una dotada de colchón y ropa de cama; además, existe un baño con lavabo, mingitorio, tazas sanitarias tipo turcas y regaderas. La capacidad de albergue es de 22 menores y es ocupada generalmente por más de un 90% de su capacidad. En esta área comúnmente los niños y adolescentes visten con ropa deteriorada, y frecuentemente no usan calcetines. A pocos menores se les proporciona el uniforme y cuando se les dota, es vestimenta usada, que consta de camiseta, camisa azul, pantalón y chamarra de mezclilla.

En el Área de Recepción se les practica un examen médico. Si se encuentran signos de golpes se reporta al Director del Centro y éste a su vez, a la Dirección General y al Consejero Unitario, como un requisito y no para investigar las causas. Posteriormente, es registrado en el libro de Gobierno asentando el nombre del menor, edad, infracción, defensor y domicilio; la ropa con la que ingresa quedará en depósito y se entregará el uniforme reglamentario.³⁹⁷

Instalado el menor en su dormitorio, los trabajadores sociales junto con los custodios supuestamente realizan recorridos en las instalaciones, quienes deberían entregar un ejemplar del reglamento para que conozcan sus derechos y obligaciones, lo cual nunca sucede así. Además de informarle de sus derechos y obligaciones estipulados en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, explicándoles que deben recibir un trato respetuoso, exento de cualquier coacción física o psicológica. Al respecto, el mutismo del personal para informarle al menor sobre estos temas permite que abusen de su posición. No se

³⁹⁷ *Reglamento Interno del Centro de Tratamiento para Varones*, expedido en el *Diario Oficial de la Federación*, órgano del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DLXI No. 8, del lunes 12 de junio de 2000, art. 33.

informa del objeto de su instancia por escrito y menos se le avisa que puede ser visitado por su defensor; recibir visitas; enviar y recibir correspondencia, que debe ser abierta en presencia del personal del Centro; recibir en forma voluntaria la visita de ministros del credo que profese; recibir atención médica, psiquiátrica, psicológica, pedagógica, social y de capacitación; participar en actividades formativas, recreativas, deportivas y culturales; recibir estímulos por su buen comportamiento.³⁹⁸

El menor conoce de la existencia de la biblioteca, pero desconoce las leyes y reglas establecidas en la *Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de la ley para la Protección de los Derechos de Niñas y Niños y Adolescentes, el Acuerdo por el que se emiten las Normas para el Funcionamiento de los Centros de Diagnóstico y Tratamiento para Menores y Reglamento Interno del Centro de Tratamiento para Varones.*

Los documentos donde se estipulan sus derechos no son de lectura común. Si el menor lo hiciera se percataría que debe acatar las normas de organización y funcionamiento del Centro; tratar con respecto a sus compañeros, visitantes y personal; cumplir con los programas; atender su aseo personal; guardar el orden y no amenazar o agredir físicamente o verbalmente a sus compañeros y personal; informar a la autoridad de cualquier situación que altere o ponga en peligro a sus compañeros y personal.³⁹⁹ Pero el desconocimiento de tales normas provoca una anomia en todo el Centro de Tratamiento de Menores.

³⁹⁸ *Ibidem* art. 33.

³⁹⁹ *Ibidem* art. 35

Así pues, radicado el menor en el Área de Recepción, se integra su expediente con una copia de la resolución definitiva y sus evaluaciones.

Después del diseño del plan, los menores son clasificados en los diferentes patios con base en las características físicas, peso, talla, hábitos de autocuidado, núcleo de origen y reiterancia. De esta manera, en el primer patio se ubica a los de mayor edad, talla, peso, reiterancia y los que presentan escasos problemas y conductas disruptivas. Este patio alberga aproximadamente más de ciento cincuenta menores.

El segundo patio aloja a los menores de primer ingreso y de talla mediana y a los mejores chicos en conducta y que "asimilan mejor el tratamiento." Estos menores disfrutan de salidas de fines de semana con reclusión entre semana, o viceversa. Su población alberga entre cien a ciento 20 menores. En el tercer patio se ubica a los que son de menor talla, de carácter tranquilo, niños de la calle y los "de conducta más armónica", sin importar el rango de edad.⁴⁰⁰

Es el patio 3, en cierto sentido, el más "tranquilo" del Centro de Tratamiento de Varones. La comunidad generalmente es de más de setenta menores. Generalmente más de diez menores están en el área de servicio médico y más de quince comúnmente se encuentran en la "zona de retiro." Es una especie de internado dentro del internado, para inducir al menor a no reiterar las conductas contra sus compañeros. El cambio de patio se hace a discreción de la Dirección, pero lo patético, es que la clasificación de nada sirve ya que los tres patios se intercomunican y conviven todos los menores, lo que genera abuso de los mayores con los más pequeños.⁴⁰¹

⁴⁰⁰ "Recomendación 90/97", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, p. 164.

⁴⁰¹ Entrevista realizada el 18 de junio de 2001 a un menor (D. P.) liberado en la misma fecha

Para su alimentación a los menores se les dota de utensilios de comedor. El Centro consta de dos comedores con capacidad para sesenta personas y el otro de ciento cincuenta menores. En él conviven todos. No existe una clasificación para la toma de alimentos, lo que genera que dentro de él se den abusos, por ejemplo, quitarle la comida al compañero. Actos que casi nunca son detectados por los custodios o personal encargado. Se sabe de esto por narraciones de los menores⁴⁰² que, además, se quejan de que la comida es grasosa.

5.6. El Consejo Técnico del Centro de Tratamiento para Varones

Internado el menor en el área de recepción, el Consejo Técnico se constituye como la instancia interdisciplinaria que se reúne un día a la semana para construir un miniprocedimiento, donde juzga y prejuzga para diseñar el Plan Terapéutico del menor. El Consejo Técnico es un simil como los establecidos en las escuelas de educación básica. Pero el Consejo Técnico de los Centros de Tratamiento de Varones es un órgano con muchas más amplias facultades discrecionales. El Consejo Técnico es quien diseña el supuesto tratamiento mediante reunión de trabajo técnico interdisciplinario dentro de los diez primeros días de ingreso. Mientras se decide su destino, el menor permanece en el Área de Recepción. Larga espera para conocer su futuro.

A pesar de que es obligatorio que en las reuniones de trabajo técnico interdisciplinario deba estar el Subdirector Técnico, el Subdirector Jurídico, los representantes de las áreas de medicina, Psiquiatría, Pedagogía, Talleres, Trabajo Social, Psicología y un representante de la Dirección General, no es frecuente esta

⁴⁰² *Ibidem.*

conformación. El informe del Plan Terapéutico es diseñado, principalmente, por la Subdirección técnica a su leal y saber entender, el cual es enviado al Consejo Unitario. La Subdirección Técnica coordina las áreas de medicina, Psiquiatría, Pedagogía, Talleres, Trabajo Social y Psicología.⁴⁰³

Establecido el Plan Terapéutico, el Consejo Técnico integrado por el Director del Centro, como presidente del mismo, el Subdirector Jurídico, quién se desempeña como Secretario, el Subdirector Técnico, el Subdirector Operativo, los técnicos asignados al caso: Medicina, Psiquiatría, Pedagogía, Talleres, Trabajo Social y Psicología; un Comisionado, y un representante de la Dirección General. Ellos aplican el Plan Terapéutico para la adaptación del menor.⁴⁰⁴

Posteriormente se realizan evaluaciones para sugerir al Consejo Unitario qué menores pueden ser externados condicionalmente o ser liberados. Generalmente, no se modifican las medidas de tratamiento y se mantiene sin cambio la medida impuesta. El Consejo Técnico también puede trasladar al menor al temido Centro de Atención Especial o a otros Centros. El Consejo Técnico interviene poco en las medidas disciplinarias que deben aplicarse, y menos sobre las medidas de protección física y psicológica y, el orden técnico, administrativo, de seguridad y vigilancia del Centro.⁴⁰⁵

⁴⁰³ *Reglamento Interno del Centro de Tratamiento para Varones, expedido en el Diario Oficial de la Federación, órgano del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DLXI No. 8, del lunes 12 de junio de 2000, arts. 43 y 44. Es oportuno aclarar, en este capítulo y los subsiguientes, como se estableció en la introducción, que se mencionan leyes, reglamentos y datos recientes para tener un acercamiento más claro de nuestro objeto de estudio, "La Administración de Justicia del Menor como control en México: El Consejo de Menores 1991 - 1998. (título con el que se registro al iniciar el doctorado). Así pues, el subtítulo de la tesis nos indica que se hará un estudio hasta el año de 1998, sin embargo, en estos últimos años, se generó información que consideramos importante incluir para conocer mejor la Administración de Justicia de Menores.*

⁴⁰⁴ *Ibidem*, arts. 21.

⁴⁰⁵ *Ibidem*, art.53.

El Presidente del Consejo Técnico puede solicitar el diagnóstico, el Plan Terapéutico y su rediseño, y ejercer el voto de calidad. Sin embargo, esta facultad es raramente utilizada. Es el Consejo Técnico quien se reúne y presenta informes de la conducta de los menores y opina sobre las medidas disciplinarias. El Subdirector Técnico coordina las actividades del personal técnico. Las opiniones del Consejo Técnico se toman por mayoría de votos, levantándose un acta para el Consejo Unitario, notificando las resoluciones por medio de los actuarios.⁴⁰⁶

5.7. La Subdirección Técnica: el poder inmovilizado

La Subdirección técnica coordina a los especialistas de las áreas de Medicina, Psiquiatría, Pedagogía, Talleres, Trabajo Social y Psicología que anteriormente realizaban tareas jurisdiccionales. Ahora son relegados a emitir sólo dictámenes técnicos. Son estas las áreas receptoras de los problemas cotidianos de los menores quienes saben también las formas de resolverlos. A pesar de ello, es un poder inmovilizado, rutinario, incapaz de dar solución a la problemática de fondo de los Centros de Tratamiento para Varones. Es poco lo que hacen con relación a su capacidad, porque están sujetos a reglas y procedimientos de los cuales no pueden escapar ni salirse bajo el riesgo de perder el empleo.⁴⁰⁷

La plantilla del Centro está integrada por 85 profesionales: 15 médicos, 18 profesores, 20 profesores de capacitación laboral, 15 trabajadoras sociales y 17 psicólogos.⁴⁰⁸ El personal monitorea la conducta de los menores, de su condición física y reporta las anomalías detectadas a las respectivas áreas técnicas. Pero es

⁴⁰⁶ *Ibidem*, arts. 23 al 26.

⁴⁰⁷ Entrevista al personal del 18 de junio de 2001.

poco lo que pueden hacer cuando el sistema está diseñado para controlar y poco para educar.

Uno de los espacios más importantes es el área médica. Su área física consta de dos cubículos para consulta, donde se almacenan los medicamentos; sala de curaciones, estancia de internamiento, zona de tratamiento para infectocontagiosos, cubículo odontológico y habitación de descanso para los médicos. Todas las estancias han sido improvisadas en cuartos donde apenas se tiene lo necesario. La atención médica es proporcionada por ocho médicos generales, que cuentan con tres enfermeras, personal que esta distribuido en tres turnos, matutino, vespertino y nocturno, con guardias de fines de semana y días festivos.⁴⁰⁹

También atienden a los menores, de lunes a viernes, dos odontólogos, de las nueve a la quince horas, que se dedican sólo a realizar curaciones básicas. Cuenta el Centro de Tratamiento de Varones con dos psiquiatras que cubren un horario de las nueve a las veintiuna horas. Los médicos, en coordinación con el área de trabajo social, canalizan a los menores a hospitales del sector salud en atención especializada. Según un médico para la atención especializada se recibe apoyo del Hospital General "Manuel Gea González," del Instituto Nacional de Pediatría y del Hospital de Neurología.⁴¹⁰

El área de medicina realiza exámenes para conocer el estado de salud del menor al ser ingresado y egresado del Centro; realiza historias clínicas en las áreas

⁴⁰⁸ Todos los datos fueron proporcionados por el Director Técnico de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, Lic. José Luis Musi Nahmias, noviembre de 2000. Estos datos fueron complementados con observaciones que se hicieron a estos centros.

⁴⁰⁹ Datos proporcionados por el Director Técnico de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, Lic. José Luis Musi Nahmias y observación del área médica.

⁴¹⁰ "Recomendación 23/95", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, p. 149.

de medicina, psiquiatría y odontología para la implementación del Plan Terapéutico. Casi nunca se vigila la higiene para preparar los alimentos, ni del aseo personal y las instalaciones.⁴¹¹ Sin embargo, este problema es uno de tantos, el más grave es la violencia entre menores. Así, por ejemplo, existen bastantes expedientes donde se narra como los menores son golpeados por otros compañeros.⁴¹² El Servicio Médico se concreta a realizar un acta donde se asienta que no existe responsabilidad ni del agredido ni del agresor, con una frase que dice: "que la presente declaración se realiza libre de toda presión física y/o coacción psicológica[...]"⁴¹³

Es claro que la autoridad no ejerce medidas disciplinarias, a pesar de que la violencia es un factor común entre menores. Los menores más fuertes son quienes coaccionan con amenazas a los más débiles para que no presenten querellas. Ante ello, las autoridades sólo observan estas constancias, sin que realicen actos para remediarlas. Las agresiones entre los menores son frecuentes y generalmente se niegan a señalar a sus agresores.

⁴¹¹ Observaciones realizadas el 18 de junio de 2001.

⁴¹² *Expediente Médico del 6 de febrero de 1997*, Héctor Iasser Carrasco Barrera. 15 años; I.D. herida en región mandibular derecha y escoriación de mucosa. En el acta de declaración de hechos se refiere: [...] siendo aproximadamente las dieciséis horas del [día] en que se actúa (6 de febrero de 1997) el emitente se encontraba en el salón de pedagogía del sexto grado pero que como la maestra está de vacaciones el de la voz estaba sentado en el piso leyendo un libro por lo que en esos momentos llegó el menor de sobrenombre "el Franky" y le dijo al de la voz que le leyera un libro por lo que el emitente luego le empezó a leer posteriormente le dijo "el Franky" que le rezara y en esos momentos le dijo que se ríaran por lo que el declarante le dijo que sí por lo que decidieron aventarse un tiro golpeándose en diferentes partes del cuerpo por un espacio de veinte minutos dándole aproximadamente como siete golpes en el cachete siendo que el de la voz se cayó al piso y empezó a escupir sangre por lo que el declarante le dijo ya estuvo por lo que ya no lo golpeó y le dijo "el Franky" que se fuera a lavar la boca posteriormente el declarante se dirigió al servicio médico para que lo asistieran a preguntas directas contestó: que "el Franky" "le dijo" que si iba de Obregón lo iba a volvear a madrear, que no tiene problemas con nadie, que en esos momentos no es su desco querrellarse en contra de nadie por las lesiones que presenta ya que no quiere tener más problemas posteriormente, siendo todo lo que desea manifestar y previa su lectura la ratifica y firma al margen para su debida constancia, no sin antes señalar que la presente declaración [la] realizó libre de toda presión física y/o coacción psicológica...

⁴¹³ *Ibidem*.

Cuando en verdad es muy grave el problema de violencia entre ellos, el personal de los Centros de Tratamiento de Varones los canaliza a diferentes instancias, como la zona de retiro, el Ministerio Público, el Área Técnica o el Consejo Técnico Interdisciplinario. Así pues, es en el área médica donde se encuentran las mayores evidencias de la violencia entre menores. En los dictámenes médicos y actas de declaración de hechos, se encontró casos tales como fracturas, contusiones, heridas, machacamiento de dedo con desprendimiento de uña, ruptura timpánica, escoriaciones y policontusiones.

Un ejemplo de la violencia y de la carencia de vigilancia es este documento que dice: A.I.P.⁴¹⁴ 17 años; contusión a nivel frontal izquierdo; del 15 de enero de 1997.

En el acta de declaración de hechos se señala: [...] Siendo aproximadamente las quince horas con quince minutos el emite después de la formación para dirigirse a sus actividades aprovechó para ir a la primera sección a ver al menor de sobrenombre "el Píldora", ya que le iba a dar una gorra por lo que el declarante se percató que "el Píldora" "estaba todo madreado" es decir presentaba lesiones en varias partes del cuerpo ya que "el Píldora" se estaba bañando cuando terminó le dijo al externante que le habían echado montón por lo que "el Píldora" se vistió y se salió rumbo hacia donde estaba "el Caballo" y el de la voz se salió atrás de él para insistirle lo de su gorra ya cuando estaban frente a la novena sección vio al "Píldora" y al "Caballo" que se estaban rifando otro tiro, posteriormente varios menores se alebrestaron y ya se querían pelear todos siendo que el declarante fue golpeado por el menor de sobrenombre "el Pelón" quien en estos momentos sabe se llama S.E. que traía un palo y le dio un fuerte golpe en el brazo inmediatamente después llegaron los elementos de seguridad y vigilancia del Centro y procedieron a tranquilizarlos siendo que el declarante no tiene actividades se encontró nuevamente al "Pelón" y este se dirigió hacia el de la voz y le dijo "a ver ahora si qué transa" y se le fue encima a golpes por lo que el declarante también se puso en guardia y en esos momentos llegó el "22" elemento de seguridad a separarlos posteriormente los ubicaron al servicio médico, a preguntas directas contestó: que está enterado que la conducta desplegada dentro de la institución pone en riesgo la seguridad de la misma, que no es su deseo querellarse en contra de nadie por las lesiones que presenta ya no quiere tener problemas, siendo todo lo que desea manifestar y previa su lectura la ratifica y firma al margen para su

⁴¹⁴ A.I.P. Son las iniciales de un menor, utilizadas para "proteger" la identidad del menor, ya que la ley prohíbe poner el nombre ante el público.

debida constancia, no sin antes señalar que la presente declaración la realizó libre de toda presión física y/o coacción psicológica [...].⁴¹⁵

De los testimonios se desprende que la organización y clasificación no es la adecuada. Los menores que están en un patio pueden cruzar a otro sin que exista una persona que los controle. Los golpes, las lesiones, las amenazas, las extorsiones, el despojo y los abusos sexuales se han convertido en una práctica cotidiana, pero lo curioso de todo es que en los informes médicos nadie quiere querellarse a pesar de ser golpes que pueden traer consecuencias a la salud. Esto es consecuencia de que la población de menores no tiene la seguridad necesaria contra represalias y no se les hace justicia.⁴¹⁶

El área de psicología está integrada por diecisiete psicólogos, quienes cubren el servicio en dos turnos. De las ocho de la mañana a las veinte horas de lunes a viernes. Practican principalmente una valoración psicológica para la implementación del Plan Terapéutico, además de brindar tratamiento psicológico al menor. Por el gran cúmulo de tareas nunca brindan a la familia del menor tratamiento para que modifiquen los elementos negativos existentes en la estructura familiar y la personalidad del menor.

La jefa del área manifiesta que ellos elaboran la historia clínica del menor; aplican estudios psicométricos de ingreso para proponer ubicación y tratamiento de los menores, así como proponen al Consejo Técnico Interdisciplinario la externación o modificación de las medidas de tratamiento. Dicen apoyar los programas de

⁴¹⁵ "Recomendación 90/97" *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1997, p. 154. En esta recomendación emitida el 29 de septiembre de 1997, se presentan las evidencias de lesiones, amenazas y extorsiones y abusos sexuales a las que son sometidos los menores, y que a la fecha se siguen cometiendo.

⁴¹⁶ "Recomendación 4/99", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, p. 164.

tratamientos de preliberados, organizar dinámicas de grupo, impartir terapias de grupo e individuales, sugerir programas de salud mental para menores y empleados, participar en programas de prevención de disturbios. Aunque su esfuerzo es digno de mencionarse, su eficiencia y eficacia es muy escasa debido a que, para atender a la población de aproximadamente más de trescientos menores, los psicólogos son muy pocos.⁴¹⁷

El área de Trabajo Social está integrada por veintiún trabajadoras sociales que asisten de las ocho a las veinte horas, y los domingos cubren guardias durante la visita familiar. Esta área practica el estudio social para la implementación del Plan Terapéutico, recaba la documentación para la autorización de la visita, tramita los servicios extrainstitucionales, organiza las brigadas de apoyo familiar y apoya al personal de Aduana en la entrada y salida de familiares. Además, según la jefa del área localiza, a los familiares, realiza visitas familiares, lleva a cabo pláticas con los padres de familia y menores, así como efectúa el seguimiento del tratamiento progresivo-técnico, detención de familias sustitutas y efectúa el enlace con el Patronato para la Reincorporación Social por el Empleo. El área de Trabajo Social también conoce los actos de violencia e indisciplinas de los menores, sin que reporten por escrito estas anomalías. Sus informes son de palabra, y aun ellos imponen determinados correctivos en faltas menores.⁴¹⁸

La función del área de Pedagogía es practicar estudios pedagógicos para la implementación del Plan Terapéutico, brinda instrucción escolar, organiza actividades culturales, deportivas, programas de orientación vocacional y de

⁴¹⁷ Entrevista realizada el 19 de junio de 2001.

⁴¹⁸ Todos los datos fueron proporcionados por el Director Técnico de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, Lic. José Luis Musi Nahmias, noviembre de 2000. Estos datos fueron complementados con observaciones que se hicieron a estos centros.

formación cívica, tramita la acreditación y certificación de los estudios que realicen los menores de edad. También organiza el funcionamiento de la biblioteca.⁴¹⁹ Aunque sus tareas son de importancia, sus alcances son mínimos. Casi no llegan a incidir sus enseñanzas. Sus funciones de prevención llegan a un número pequeño de niños.

El área de talleres está compuesta por trece factorías donde laboran dieciséis asesores, imparten capacitación laboral en dos turnos a los internos. En cada taller el número de menores que labora es variable. Aunque cada año es variable los menores que utilizan los talleres, generalmente, se encuentran ocho en herrería, veinte en cocina, treinta y cinco en carpintería, quince en imprenta, veintitrés en panadería, veintitrés en serigrafía, veinte en modelado, cinco en lavandería, quince en repujado, dos en mecánica, nueve en computación, dieciocho en embutidos y dieciséis en hortalizas.⁴²⁰

A pesar de tener buen equipo, la población es escasa en los talleres, ya que su participación es voluntaria.⁴²¹ El área de Talleres está obligada a practicar un estudio de la trayectoria laboral del menor y un diagnóstico de sus aptitudes para la implementación del Plan Terapéutico. También debería tramitar la certificación respectiva, así como comercializar los productos que elaboran los menores.⁴²² Los talleres casi no cumplen las tareas de adaptación como lo estipula la Constitución. Su labor sólo se concreta a enseñarles algunos rudimentos, que poco les sirven al

⁴¹⁹ *Reglamento Interno del Centro de Tratamiento para Varones*, expedido en el *Diario Oficial de la Federación*, órgano del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DLXI No. 8, del lunes 12 de junio de 2000, art. 49.

⁴²⁰ "Recomendación 23/95", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, p. 150.

⁴²¹ Observación realizada el 19 de junio de 2001.

⁴²² *Reglamento Interno del Centro de Tratamiento para Varones*, expedido en el *Diario Oficial de la Federación*, órgano del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DLXI No. 8, del lunes 12 de junio de 2000, art. 50.

salir a la sociedad. Es deseable que los menores participen en mayor número en talleres como computación y mecánica y tengan una bolsa de trabajo con las empresas, por lo que se debe potenciar las capacidades de los menores y evitar que la ociosidad sea parte de su personalidad.

El área educativa consta de diez aulas provistas de pupitres y pizarrón. Las clases son impartidas por dieciséis profesores del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, de lunes a viernes, a un 90% de la población. Algunos menores no asisten porque están en el área de recepción y no han sido ubicados en sus dormitorios. Otros porque ya terminaron la preparatoria. Son escasos los niños que asisten a los cursos de alfabetización. La mayor parte cursan la primaria, que oscilan entre setenta menores o más, noventa o más en secundaria y entre dieciséis o más en preparatoria.⁴²³

A los menores se les dota de artículos para su instrucción. La "educación" es más informal que formativa. Escasamente se fomentan los valores sociales y el respeto a las normas legales. Los programas que se imparten son los de la Secretaría de Educación Pública, y sus repercusiones son mínimas en el menor debido a que no completan sus estudios, ya sea por su liberación o traslado a zonas de retiro.

Los menores infractores son individuos con necesidades especiales. Los planes y programas deberían permitir que el menor, al salir de los Centros, pueda tener otra visión de la vida.⁴²⁴ Para los menores infractores es deseable que se establezcan

⁴²³ "Recomendación 23/95", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, p. 150.

⁴²⁴ Alumnos de Barbiana, *Carta a una profesora*, México, Cultura popular, 1978, p. 16 y ss. Los alumnos después de ser eliminados de la Escuela obligatoria conocen que en la Administración de Justicia del Menor que: "Para ellos el maestro estaba del otro lado de la barricada y les convenía engañarlo. Trataban de copiar. Les costó mucho entender que no había boleta de calificación. Juan tenía 14 años. Distráido y alérgico a la

objetivos y enseñanzas determinadas para mejorar su conducta, ya que cada menor llegó por robos, asesinatos, lesiones, etcétera y cada uno de ellos requiere el reforzamiento de determinados valores. Haciendo un símil, no se puede aplicar la misma medicina a todos los enfermos.

En las actividades deportivas, culturales y recreativas, participan dos Profesores de Educación Física, quienes laboran de las nueve a las trece horas y de las catorce a las 20 horas. Son insuficientes para los menores ya que sólo se les proporciona una hora de ejercicio. Para ello se cuenta con siete canchas: cinco de básquetbol y dos de fútbol, así como un ring de box.⁴²⁵

La escasez de Profesores de Educación Física, hace nugatoria tal actividad. Complementariamente se realizan actividades culturales. Los menores asisten a ver grupos de danza, teatro. Visitan museos, cines o lugares de recreo, pero sólo como un punto para incentivar a la población, no son parte de las actividades cotidianas de los menores. La educación física y el arte, que deberían ser una parte importante de la formación de los valores del menor, es demeritada. Pareciera pues, que en el Centro de Tratamiento para Varones la enseñanza es un mecanismo de control de la sociedad, donde lo importante es inmovilizar al menor.

La visita familiar se realiza en la explanada de cada patio los domingos de diez a las catorce horas. Se requiere pedir permiso para ingresar a los trabajadores sociales y acreditar parentesco con el menor infractor, por medio de una identificación. Posteriormente se entrega una foto para que sea expedida una

lectura. Los profesores sentenciaron que era un delincuente. Y no estaban errados, pero ésa no es una razón para que lo saquen de allí... La escuela es como un hospital que cura a los sanos y rechaza los enfermos. Se convierte en un instrumento de diferenciación cada vez más irremediable. Ni que le hubiesen declarado la guerra a los muchachos".

⁴²⁵ "Recomendación 23/95", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, p. 150.

credencial autorizada por el Director del Centro. Cuando no se cuenta con la credencial de visita, el Director o quien lo supla es quien autoriza la entrada.

De acuerdo con el Reglamento,⁴²⁶ los menores internos no podrán ser privados de su visita, incluso cuando se encuentran en zonas de retiro; pero, a veces, esto no sucede así. La visita familiar, que debería ser más constante, está supeditada a un día. Es reconocido que la visita familiar, si se estableciera con mayor frecuencia, beneficiaría con mayor prontitud la adaptación del menor a la sociedad. Pero se desconocen los fundamentos científicos del por qué de esa limitación. Adicionalmente a la visita, se organizan reuniones con los padres de los menores el día jueves, de las dieciocho a las veinte horas, con el fin de analizar los problemas de sus hijos. Aunque se organizan brigadas de padres de familia para participar en los talleres, estos casi no participan para apoyar a sus hijos.

Existen otros servicios como el religioso,⁴²⁷ a pesar de que se dice que este es voluntario, la ley prohíbe que en los Centros se lleven a cabo labores de proselitismo religioso y mientras la ley no cambie, se viola el artículo 3º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que establece en su fracción "... I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa. ..."

⁴²⁶ *Reglamento Interno del Centro de Tratamiento para Varones*, expedido en el *Diario Oficial de la Federación*, órgano del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DLXI No. 8, del lunes 12 de junio de 2000, arts. 37 al 42.

⁴²⁷ *Ibidem*, p. 34.

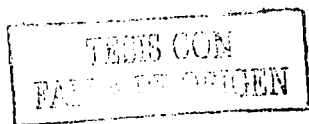
5.8. El sistema de vigilancia del Centro de Tratamiento de Varones

Para ingresar al edificio del Centro de Tratamiento para Menores, es necesario pasar por un lugar llamado "Aduana", donde se lleva a cabo el registro de los bienes que se pretendan introducir y donde también se controla a las personas. El personal es quien autoriza y permite el ingreso de visitantes.

La seguridad externa del Centro está a cargo de personal oficial y privado. Una de las deficiencias que se notan al introducirse a la "Aduana" es la inexistencia de información que haga referencia a la normatividad del Centro. Sólo se especifica en un cartelón las cosas que se prohíbe introducir.

El sistema de seguridad y vigilancia del Centro está a cargo del Jefe de Departamento de Seguridad y de Vigilancia. Los custodios son sujetos con escasa preparación, quienes de hecho aplican las correcciones disciplinarias y comúnmente no informan al Director del Centro de las faltas de los menores.

El personal de seguridad y vigilancia está escasamente integrado por 77 elementos, distribuidos en cuatro turnos. Cubren guardias de doce horas de trabajo por treinta y seis de descanso. Se organizan en cuatro grupos de dieciocho elementos, efectuándose los relevos a las siete y diecinueve horas. Los elementos de cada uno de los grupos se distribuyen de la siguiente manera: 14 en bases fijas – siete exteriores y siete interiores– y cuatro se dedican a la vigilancia directa de los



menores y a la operatividad y supervisión de las actividades cotidianas de la población.⁴²⁸

Los elementos son supervisados por el jefe de departamento así como personal de la Subdirección de Seguridad y Vigilancia, coordinados directamente por la Dirección General. Las ausencias, incapacidades y vacaciones son comunes, lo cual redundará en una escasa vigilancia.

El objetivo mayor para este Centro es la inmovilización del menor. Por estas condiciones, el Centro se ha convertido en un sistema de control. Los custodios tienen un perfil represivo, tan es así que su escasa preparación se ha orientado en dos aspectos fundamentales: ética del custodio, y prácticas de sometimiento y conducción de menores.⁴²⁹

Es desconocida la normatividad por la mayoría del personal, principalmente la gente de custodia, lo que genera que se mantenga el orden a golpes y amenazas. Al personal de seguridad del Centro se le tiene encomendada la tarea de mantener el orden de los menores, y se les prohíbe ejecutar medidas disciplinarias a título personal y realizar los operativos de traslados y revisiones de las instalaciones. Empero, esto no sucede así. Es frecuente que los custodios ejerzan violencia sobre los menores.⁴³⁰

⁴²⁸ "Recomendación 23/95", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, CNDH*, p. 150.

⁴²⁹ "Recomendación 90/97", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, CNDH*, p. 182.

⁴³⁰ "Recomendación 23/95", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, CNDH*, p. 151. "Los menores afirmaron que el jefe de Seguridad y Vigilancia, Carlos Carmona Gutiérrez; el jefe del turno "2-B", Francisco Ortiz Zárate y otros elementos del mismo turno, conocidos como "Héctor" (Héctor Sánchez Enriquez), "El Gato" y "El Poison" imponen sanciones de manera arbitraria y que éstas llegan a ser "inhumanas", ya que generalmente consisten en trapear distintos espacios, la mayoría de las veces "tendidos", es decir en cuclillas y sin levantarse; añadieron que la duración de la sanción depende de la falta cometida;

Son los custodios quienes revisan los dormitorios para evitar que los menores posean objetos peligrosos. A pesar de ello, la vigilancia es deficiente. Los custodios realizan rondines de vigilancia en los dormitorios y en las áreas en donde los menores realizan su aseo personal. Pero son en los espacios de las regaderas donde se han cometido la mayor parte de los actos violentos.⁴³¹

La desorganización en los diferentes Centros de Tratamiento es evidente. Si la situación persiste, es de esperarse amotinamientos, un recrudecimiento de robos, violaciones, violencia entre los menores y otro tipo de conductas que ponen en peligro la integridad de los menores dentro de los que se incluyen los mismos sujetos que han cometido faltas graves y otros por faltas menores.⁴³²

por ejemplo, puede ser de las 21:00 a las 2:00 horas.” En entrevista del 19 de junio de 2001 con algunos menores, los castigos eran los mismos hasta la fecha.

⁴³¹ “Recomendación 90/97”, *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, p. 156. Evidencias. “Entrevista con el menor. Durante la visita al Centro de Tratamiento para Varones, el 19 de julio de 1996, el menor manifestó que “un martes del mes de mayo de 1996”, aproximadamente a las 15:15 horas, al caminar por el túnel que comunica el primer patio con el segundo, se encontró al menor Sansón Arreola González, quien lo obligo a acompañarlo al área de regaderas del primer patio, en donde lo golpeó en la cara y en el cuerpo para exigirle que le explicara por qué se había resistido a acompañarlo. OJDE le respondió que no contaba con el dinero que le había requerido anteriormente, ante lo cual Sansón Arreola González le dijo que entonces tendría que someterse a él y lo “chineo” (le comprimió el cuello con el antebrazo para asfixiarlo sólo hasta que perdiera el conocimiento). El menor OJDE señaló que cuando despertó se encontró boca abajo con los brazos atados a la espalda con una playera, y que se percató que sus pantalones y trusa se encontraban a la altura de las rodillas y Sansón Arreola González estaba sobre él, también con los pantalones y trusa bajados. Inmediatamente OJDE, quien supone que fue penetrado, realizó movimientos con el fin de librarse, motivo por el cual Sansón Arreola González lo golpeó. Enseguida, el agresor se incorporó y se dirigió a la puerta para verificar que no se acercara nadie, momento que OJDE aprovechó para incorporarse. En cuanto regreso Sansón Arreola lo amenazó, mientras lo manoseaba y se masturbaba; además, lo obligo a poner “la jeta contra la pared y las piernas separadas” y lo golpeó e insultó hasta que dieron las 17:20 horas, momento en el que le ordenó que permaneciera en el mismo lugar hasta las 18:00. OJDE señaló que a la hora indicada abandonó el sitio pero no asistió a clases por lo que permaneció en el segundo patio hasta la hora de cenar. En el comedor, “la profesora Adriana” lo observó y lo condujo al salón de maestros, donde él comentó lo sucedido pero se negó a informarle quién lo había agredido, así como dar parte a las autoridades del Centro. Asimismo, OJDE comentó que supone que fue penetrado, y que una semana después decidió informar todo a las autoridades del Centro, en virtud de que Sansón Arreola continuaba asediándolo. Las autoridades del Centro dispusieron inmediatamente un dispositivo de protección y le practicaron un examen médico, del cual le informaron que se comprobó que la penetración no se había consumado. Agregó que ocho días después, Sansón Arreola González fue sorprendido en el intento de violar a otro menor, motivo por el cual fue trasladado al Centro de Tratamiento Especial “Dr. Alfonso Quiroz Cuarón”, y que a partir de ese momento él (OJDE) no ha vuelto a ser molestado por ningún otro menor.”

⁴³² *Apud* Ana Josefina, Álvarez, 1998. Desde 1993 la calidad de los servicios en los centros de tratamiento es deficiente. En muchos Estados no existe la debida separación de hombres y mujeres. En un solo dormitorio realizan todas las actividades del día. No existe clasificación en cuanto al tipo de infracción, conviven

En la organización y operación del sistema de seguridad y vigilancia del Centro, la ubicación del personal de custodia debería estar determinada por las cualidades del custodio para controlar la disciplina del menor, pero tal cosa no sucede. Además, los custodios sólo se concretan a realizar rondines. Su obligación es entregar informes sobre la población clasificada por dormitorios, los ingresos y egresos de los menores y actividades realizadas.

Las revisiones se realizan dos veces al mes sin que se levante un acta respectiva. Dentro de las prácticas cotidianas, los custodios permiten que los menores se golpeen y se hacen los disimulados. Los custodios por medio de los "sargentos", coordinan cada sección, facultándolos para designar entre sus compañeros la limpieza de los dormitorios, determinar la vestimenta del día, nombrar a los encargados de cuidar y repartir los utensilios durante las comidas y dirigir las marchas previas a la toma de alimentos. Los "sargentos"⁴³³ generalmente abusan de su cargo.

menores en una celda, no imputando su infracción; interaccionan menores de 7 años con adolescentes de 17 años. La edad mínima para ser imputable no está especificada en 23 estados. Las instalaciones están en mal estado. Los dormitorios son inadecuados. Se recluye a los menores todo el día en los dormitorios. Las instalaciones sanitarias están sucias. La alimentación es una dieta precaria y no hay médico permanentemente y existe acoso sexual por parte del personal que atiende a los menores. Los servicios educativos son deficientes ya que no todos tienen acceso a ellos. El personal no tiene una adecuada capacitación y su personal básico son los custodios que junto con las autoridades, fomentan la corrupción, como la venta de libertades, fugas y tráfico de drogas. En relación con todo esto, desde 1991 a la fecha, la mayor cantidad de recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos estatales y Federal es en relación a los deficientes servicios y mal estado de las instalaciones. En cuanto a las formalidades legales, en muchos estados no se aplican los principios de legalidad y proporcionalidad. Es decir, a veces permanece igual tiempo un homicida y un menor que realizó un robo simple. No se respetan las formalidades de un procedimiento ordinario. Los plazos de permanencia en los centros rebasan lo establecido por la ley. Es prácticamente inexistente la reparación del daño a la víctima.

⁴³³ Entrevista al menor JI.RV, el día 19 de junio de 2001.

5.9. Las medidas disciplinarias en el Centro de Tratamiento para Menores: la violencia del más fuerte

Las medidas disciplinarias se imponen cuando el menor altera de manera grave el orden o estabilidad del Centro. Cuando tal cosa sucede, es levantada un acta administrativa por el Director del Centro o Subdirector Técnico, quien turnará el asunto al Consejo Técnico para que imponga una medida disciplinaria. Establecido en sesión el Consejo Técnico, dará inicio a la lectura de la ficha de identidad del menor. Para opinar se deberá poner atención en las conductas reincidentes, tener en cuenta el estado físico del menor, las características de su personalidad, la historia de su comportamiento, evaluar el grado de asimilación del tratamiento integral, la gravedad de la falta y el contexto en el cual se dio.⁴³⁴

La opinión que tome el Consejo Técnico será por mayoría de los votos. Si se aplicara una medida disciplinaria se informaría al Consejo Unitario, el cual remitiría copia a la Dirección Técnica de la Dirección General y a la Unidad de la Defensa del Menor. Cuando la conducta sea reiterativa, se pondrá al menor temporalmente en una zona de retiro.⁴³⁵ A pesar de que debe reunirse el Consejo Técnico generalmente, en la recomendación 23/95 de la Comisión de Derechos Humanos manifiesta que tal cosa no sucede. En las evidencias de la CNDH dice:

El Director del Centro señaló que cuando los menores se indisciplinan, es él, como autoridad del Centro, quien por lo general les impone los correctivos, que regularmente consisten en amonestación verbal o en la asignación de tareas de limpieza, esto último debido a que, dijo, 'no se le ocurrió otra cosa'. Señaló que también el Secretario General, los subdirectores, jefes de departamento y el jefe de grupo de seguridad y de vigilancia en turno, imponen las sanciones disciplinarias en el momento en que detectan una falla.

⁴³⁴ *Reglamento Interno del Centro de Tratamiento para Varones*, expedido en el *Diario Oficial de la Federación*, órgano del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DLXI No. 8, del lunes 12 de junio de 2000, arts. 57 y 58

⁴³⁵ *Ibidem*, arts. 59 al 61.

El mismo funcionario refirió que no se elaboran actas o reportes sobre las indisciplinas de los menores y que éstas no son analizadas por el Consejo Técnico Interdisciplinario, debido a que:

[...] En algunos casos se requiere de una determinación inmediata y no se puede esperar a que se reúna el órgano multidisciplinario, y, además, porque no se ha presentado un hecho grave que lo amerite. Sin embargo, el subdirector Técnico informó, que para estos casos el Consejo Técnico ocasionalmente se reúne "de manera económica" elabora un informe en donde se señala la conducta indebida y la sanción que se debe aplicar. Cabe señalar que al solicitarle esos informes, expresó que en ese momento no tenía ninguno disponible. [...] ⁴³⁶

Los menores confirmaron la versión del Director; la CNDH narra que, durante las visitas el Director, se dirigió a los menores con palabras agresivas y vejatorias. Los menores afirmaron que los castigos los aplica el jefe de Seguridad, que consisten en limpiar hincados o en cuclillas. La duración de la sanción depende de la falta cometida, que puede ser de las 21:00 a las 2:00 horas. Asimismo, son castigados con golpes, mediante puñetazos, coscorriones y patadas en varias regiones del cuerpo, en ocasiones "nada más porque sí". ⁴³⁷

Las sanciones de aislamiento pueden ser por más de siete días, durante los cuales la jefa del Departamento de Psicología prohíbe que utilicen colchones y cobijas, sin que se le notifique ni la duración ni el motivo de la medida disciplinaria. Es difícil que se les de la oportunidad de alegar en su defensa. ⁴³⁸

En las visitas realizadas por la CNDH se encontraron cinco menores con sanción de aislamiento; tres alojados en la Zona de retiro, manifestaron llevar más

⁴³⁶ Recomendación 23/95", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH., 1995, p. 151.

⁴³⁷ *Ibidem*

⁴³⁸ *Ibidem*

de diez días de encierro y desconocer la duración del castigo. Otro en el patio tres, ubicado en la planta alta, llevaba más de quince días. El quinto se encontraba en el área de recepción, quien expresó que "además de aislamiento se le suspendieron sus actividades educativas y de capacitación para el trabajo".⁴³⁹ Todos expresaron desconocer el acta que el Consejo Técnico determinó para su castigo, además del motivo y la duración del correctivo. El Director tampoco tenía constancia por escrito de dichas sanciones, sólo sabía que la sanción era por robo.

Pero la violencia no sólo es ejercida por la gente del Centro de Tratamiento de Menores, ésta también ha sido ejercida por elementos del Centro Federal de Readaptación Social Núm. 1 (CEFERESO) al efectuar revisiones y por sus propios compañeros. Ante ello, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha emitido recomendaciones en las que se informa que se ha violado el artículo 19 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Normas para el funcionamiento de los Centros de Diagnostico y Tratamiento de Menores, la Convención sobre los Derechos del Niño, las reglas de la Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobada por la Organización de la Naciones Unidas, la declaración de Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, aprobada por la ONU, y el Conjunto de Principios para la Protección de Todas la Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, aprobada por la ONU.*⁴⁴⁰

Concluyendo esta parte, los egresos de los menores infractores del Centro de Tratamiento son autorizados por el Consejo Unitario, a propuesta del Consejo Técnico Interdisciplinario del Centro de Tratamiento, que puede ser por requerir

⁴³⁹ *Idem.*

⁴⁴⁰ "Recomendación 23/95", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH., febrero, 1995, p. 155.

estudios médicos en hospitales especializados o para acudir a las comparecencias ante autoridades judiciales o administrativas por el fallecimiento o enfermedad grave de un pariente y por su buen comportamiento o por resolución del Consejero Unitario que decrete su liberación.

Cuando existe alteración del orden en los Centros de Tratamiento los menores son llevados a una zona de retiro, es un lugar para aislar a menores que son molestados frecuentemente por sus compañeros o a quienes se sanciona por conductas que rompen con el orden establecido del Centro. La Zona de Retiro debería ser una zona especial, pero se ha improvisado en el taller de teñido con peligro para su vida. Dice el personal que el menor se "aisla voluntariamente". El área donde duerme y se aloja el menor está dotada de colchón, ropa de cama y carece de adecuada ventilación. Pero si el menor alterara gravemente el orden del Centro y, previo un procedimiento, el Consejero Unitario puede resolver que es procedente enviarlo al Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón"

5.10. El Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón": Una prisión de menores.

El Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón" es una unidad que brinda atención especial. Fue fundado en 1990 con el fin de trasladar a los menores infractores que alteran el orden y cometen infracciones graves.⁴¹¹

La primera sede del Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón," se encontraba en la Casa Abierta del Centro de Readaptación Social del Distrito

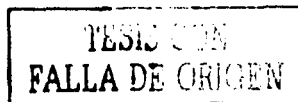
⁴¹¹"Recomendación 90/97". *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, p. 156. En el texto se narra que muchos menores violan a otros menores, por este motivo y otros muchos son trasladados al Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón".

Federal, en Santa Martha Acatitla (prisión de adultos). En 1992, se reubicó a los menores en el edificio del Centro de Diagnóstico para Varones, en el cual se acondicionaron dos dormitorios y un patio. Posteriormente, en diciembre de 1993, las autoridades construyeron el Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón"

El Centro de Atención Especial es una "prisión de alta seguridad para menores" que rompe con los objetivos de las leyes que rigen a los menores. El Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón," es la antítesis de la adaptación del menor. En el Centro se recluye en celdas a los menores infractores que son trasladados de otros Centros de Tratamiento, que tuvieron principalmente problemas de conducta graves con otros compañeros o con el personal de la institución, alta agresividad, elevada posibilidad de reincidencia, alteraciones importantes del comportamiento previo a la comisión de la conducta infractora, falta de apoyo familiar, ambiente social criminógeno y conducta que altere gravemente el orden del Centro.

En estos casos, el Director levanta un acta administrativa y turna el caso al Consejero Técnico, mismo que rinde un informe al Comité Técnico Interdisciplinario, quién comunica al Consejo Unitario, para que resuelva si es procedente enviar al menor al Centro de Atención Especial.⁴⁴² Ante de recluir al menor al Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón," se le da vista a la Unidad de Defensa de Menores, quien podrá impugnar la decisión.

⁴⁴² *Reglamento Interno del Centro de Tratamiento para Varones*, expedido en el *Diario Oficial de la Federación*, órgano del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DLXI No. 8, del lunes 12 de junio de 2000, art. 54. y "Reglamento Interno del Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón" *Diario Oficial de la Federación* del 26 de enero de 2000. art. 3



Recluido el menor en el Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón", generalmente nunca se les notifica a los menores sus derechos, obligaciones, correcciones disciplinarias y los procedimientos de aplicación de las sanciones. Al ingresar se resguardan sus valores y objetos personales previo registro. La correspondencia que recibe el menor se abre en presencia de una autoridad del Centro, a efecto de comprobar que por ese conducto no se le envíen objetos cuya introducción esté prohibida.⁴⁴³

La capacidad de internamiento del Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón" es de veinticuatro menores. La población generalmente oscila entre quince a veinte menores. En cierto sentido es una población pequeña, ello no significa mejor trato o atención. El Centro ocupa una superficie aproximada de 2,326 metros cuadrados. Consta de tres dormitorios, dos módulos de seguridad, área de gobierno, dos patios con una cancha deportiva cada una, aduana de personas, área de calderas y estacionamiento. Cada dormitorio tiene un pasillo central, a un lado del cual están las celdas y a los otros tres cubículos.⁴⁴⁴

Cada dormitorio cuenta con ocho celdas individuales de 1.5 metros por dos metros, inferior incluso a las celdas del Centro de Readaptación Social Número 1, en Almoloya de Juárez, que miden alrededor de dos metros por tres metros. Cada celda está provista de una cama, colchón y ropa de cama, una mesa, taza sanitaria revestida de concreto y lavabo. Queda un espacio de alrededor de un metro cuadrado disponible para caminar.⁴⁴⁵

⁴⁴³ Entrevista realizada el 21 de junio de 2001.

⁴⁴⁴ "Recomendación 50/97", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, p. 106.

⁴⁴⁵ *Ibidem.*

Las celdas tienen tres paredes de concreto y una reja de barrotes que da al pasillo central. Los barrotes miden alrededor de una pulgada de diámetro; la puerta de cada celda -también de barrotes- está provista de dos cerraduras, una de las cuales es una chapa manual de alta seguridad y la otra opera mediante un sistema electromagnético manejado desde uno de los módulos de control.⁴⁴⁶

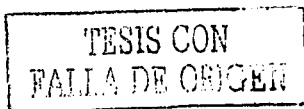
En cada dormitorio hay un baño de uso común, que genera carencia de privacidad, equipado con lavadero y una regadera que no cuenta con agua caliente, a pesar de que el reglamento del Centro estipula que se debe contar con agua potable para consumo de los menores, con sanitarios higiénicos, regaderas con agua caliente y áreas de descanso.

Los tres cubículos que hay en cada dormitorio, dan por el frente al pasillo central y, por otro lado, colindan con el patio por medio de ventanas y puertas con barrotes. En ellos se realizan las actividades técnicas y educativas. Las celdas no tienen ventanas; la luz solar sólo penetra a través de la puerta -proveniente de los cubículos que están al frente y que cuentan con ventanas de vidrio- y que resulta insuficiente. Las celdas tampoco tienen luz artificial, pero la reciben de las lámparas que están en el pasillo. La ventilación se hace por la puerta de barrotes.⁴⁴⁷

El acceso a todas las áreas se controla con puertas de barrotes, reforzadas con chapas de alta seguridad. Los corredores de los dormitorios tienen doble puerta de barrotes. Es una prisión de alta seguridad, donde se inmoviliza al menor, por lo que su adaptación en esas condiciones es una utopía. Podrán aplicarse los mejores tratamientos pero, en esas condiciones, sus resultados no pueden ser satisfactorios.

⁴⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁴⁷ *Ibidem.*



El edificio es una prisión con jaulas, donde se estresan, adquieren fobias y rompen con los elementos fundamentales de convivencia.⁴⁴⁸

Los tres dormitorios conocidos como A, B, C, corresponden a una etapa del tratamiento. Las etapas se denominan fases⁴⁴⁹. La fase I es la más restrictiva en actividades. La fase II y III al menor se le conceden derechos y mayor tiempo para que disfruten de ciertos "privilegios". Pero dicha fases son flexibles.⁴⁵⁰

Quando el menor infractor ingresa al Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón," es ubicado en la fase I donde permanecen un mínimo de seis meses. Es la fase más restrictiva, ya que realizan escasas actividades. Las actividades son: deportes, aseo personal, pedagogía, trabajo social, psicología,

⁴⁴⁸ Observaciones realizadas el 21 de junio de 2001.

⁴⁴⁹ "Reglamento Interno del Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón" *Diario Oficial de la Federación* del 26 de enero de 2000. "art. 36. I. Fase uno: Inducción al Proceso de Resocialización. II: Fase dos: Adaptación al Programa y Resocialización III. Fase tres: Integración a la Comunidad. La fase uno comprende el desarrollo de las siguientes actividades: atención médica permanente, participación en programas para la prevención de la salud; atención psiquiátrica y tratamiento farmacológico en casos especiales con anuencia del interno o sus representantes; asistencia psicológica individual; intervención familiar a partir del modelo del estudio de casos e intervención corresponsable de la familia al tratamiento; inducción a las actividades académicas. En la fase dos, las actividades a desarrollar son: asistencia médica permanente y participación en programas de educación para la salud; atención psiquiátrica individual y tratamiento farmacológico en casos especiales con anuencia del menor o sus representantes; intervención en la disfuncionalidad detectada en el núcleo familiar, psicoterapia individual, terapia familiar sistemática y participación en programas de educación para la salud; integración al sistema abierto de enseñanza; incorporación a talleres informativos y de capacitación; participación en actividades culturales, deportivas y planificación del tiempo libre. La fase tres quedará integrada por las siguientes actividades: asistencia médica permanente y participación en programas de salud física e higiene mental; atención psiquiátrica individual y tratamiento farmacológico en casos especiales con anuencia del menor o sus representantes; consolidación en aspectos laborales, educativos y de asistencia social, psicoterapia individual, terapia familiar sistemática y orientación para la integración a la comunidad; asesoría en el sistema abierto de enseñanza, orientación vocacional y participación en talleres de lectura y redacción; asistencia a programas de educación para salud y acondicionamiento físico, integración en actividades recreativas, participación en talleres formativos y de capacitación; inclusión al "Programa de Estímulos" y al "Programa de Reincorporación al Medio Sociofamiliar".

⁴⁵⁰ "Recomendación 50/97", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1997, p. 106. Los visitantes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, detectaron que, durante la visita que realizaron al Centro de Atención Especial, en el dormitorio C, se encontraron a dos menores que no estaban en la fase II del tratamiento sino en la fase I, lo que no concuerda con los procedimientos de internación en los que deben basarse para la clasificación de los menores, establecida para su ubicación en el área de dormitorios, lo que violenta los procedimientos de evaluación y hace ambivalente la futura liberación del menor.

psiquiatría y "aseos programados", que consiste en realizar la limpieza del pasillo tres veces al día, después del desayuno, la comida y la cena. En la fase I, se realizan las siguientes actividades:⁴⁵¹

FASE I		
ACTIVIDAD	PERIODICIDAD	DURACIÓN
Deportes	Dos veces por día De lunes a sábado	30 minutos
Aseo personal	Todos los días	10 minutos
Pedagogía	Lunes a viernes	1 hora
Trabajo social	Lunes a viernes	1 hora
Psicología	Lunes a viernes	1 hora
Psiquiatría	Lunes a viernes	1 hora
Aseo programado	Una vez por semana, Tres veces al día	30 minutos
Televisión	Sábados	1 hora
Recreativas	Sábados domingos	De 3 a 4 horas 5 horas
Visita familiar	Domingos	4 horas
Visita religiosa	Domingos	1 hora

A pesar de que estos programas intentan mejorar la adaptación del menor, son contradictorios con las declaraciones de los menores, quienes manifiestan que permanecen la mayor parte del tiempo encerrados en sus celdas, incluso desean

⁴⁵¹ *Ibidem*, 108.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ser trasladados a un reclusorio de adultos, toda vez que tantas horas de encierro le provocan desesperación.⁴⁵² Las suspensiones de las actividades técnicas son frecuentes, sin siquiera poder ir a las regaderas. El director del Centro expresa que a estos muchachos se les suspenden sus actividades porque "mientan la madre",⁴⁵³ orinan o arrojan comida al personal.

Para cambiar de fase se requiere una previa determinación del Consejo Técnico Interdisciplinario. Autorizada la fase II, el tratamiento consta de las actividades de aseo personal, psicología, pedagogía, trabajo social, deportes, televisión, mecanografía, pedagogía y psiquiatría. En esta fase, según observaciones de la Comisión Nacional de Humanos, existen irregularidades, ya que hay menores que están en fase I y gozan de la fase II, ó viceversa.⁴⁵⁴

Respecto de las actividades programadas para la fase II son las que se enlistan enseguida:

FASE II		
ACTIVIDAD	PERIODICIDAD	DURACIÓN
Deportes	Lunes a viernes	2 horas
Aseo personal	Todos los días	10 minutos
Pedagogía	Lunes y viernes	1 hora
Trabajo social	Lunes a viernes	1 hora
Psicología	Lunes a viernes	1 hora
Psiquiatría	Lunes a viernes	1 hora

⁴⁵² *Ibidem.*

⁴⁵³ *Ibidem*, 109.

⁴⁵⁴ *Ibidem*, 106

Aseo de estancia	Sábado, tres veces al día	30 minutos
Televisión	Lunes a viernes	1 hora
	Sábado	2 horas
Mecanografía	Lunes a viernes	1 hora

La fase III es una etapa en la que se proporcionan mayores estímulos a los menores. Los menores infractores salen en grupo a hacer deporte; tienen permiso para usar televisión, grabadora y equipo de cómputo; participan en actividades dentro del área de gobierno, tienen clases de ajedrez y pueden ser visitados en horarios fuera de lo normal.

Las actividades son:

FASE III

<i>ACTIVIDAD</i>	<i>PERIODICIDAD</i>	<i>DURACIÓN</i>
Deporte	Lunes a viernes	1 hora
Aseo personal	Todos los días	10 minutos
Pedagogía	Lunes a viernes	1 hora
Trabajo social	Lunes a viernes	1 hora
Psicología	Lunes a viernes	1 hora
Psiquiatría	Lunes a viernes	1 hora
Aseo de instancia	Sábado, tres veces al día	30 minutos
Televisión	Lunes a viernes	2 horas
	Sábado y domingo	3 horas
Mecanografía	Lunes a viernes	1 hora

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Recreativas	Sábado	1 hora
	Domingo a lunes	4 horas
Visita familiar	Domingo	4 horas
Visita religiosa	Domingo	1 hora
Computación	Lunes a viernes	1 hora

Al Consejo Técnico del Centro no le está autorizado cambiar al menor de fase (aunque de hecho lo hacen), para hacerlo debe formularse una solicitud ante el Consejero Unitario quién, con base en el dictamen del Comité Técnico Interdisciplinario, resolverá lo conducente. Además, el Consejo Técnico del Centro de Atención Especial, puede presentar al Comité Técnico Interdisciplinario un rediseño de las medidas de tratamiento, el otorgamiento de estímulos o la terminación de las medidas. Los criterios para ser ubicado en una nueva fase, el menor debe acatar las disposiciones del Centro, tener disponibilidad al trabajo, contribuir con las autoridades y el personal profesional; que sean respetuosos, ordenados, limpios; que no muestren conductas inadecuadas o irregulares, y que no falten al respeto a sus compañeros.

En sentido amplio los cambios de fases obedecen a los principios conductistas, que se basan en premios y castigos. Estas formas conductistas, en el fondo, no cambian los comportamientos indeseados. Los menores solo se adecuan al orden establecido por conveniencia.

Es común en el Centro que un menor, de *facto*, regrese a una fase anterior, lo que es acorde con el planteamiento conductista. Incluso estos cambios sirven para amedrentar al menor por parte del personal, lo que genera miedo y angustia. La

ociosidad es parte de uno de los males del Centro, ya que en ninguna de las fases el menor tiene la posibilidad de trabajar, porque se dice que cualquier labor es un peligro para la seguridad del establecimiento. Los servicios de psiquiatría, psicología y trabajo social, que deberían ser permanentes les son retirados si las conductas esperadas no son las adecuadas, recluyéndolo a su celda hasta nueva orden del Consejo Técnico.⁴⁵⁵

Como complemento a las fases y como un derecho los menores deben ser asignados a un taller para su capacitación conforme a sus aptitudes y edad, otorgándoles el acreditamiento que corresponda en áreas que tengan mayor demanda en el mercado de trabajo. Además, en los Centros donde se elaboren productos para comercializar se debe destinar hasta el 50% para amortizar la inversión de la materia prima, y el excedente se depositará en una cuenta de ahorro individual de los menores que intervengan en la elaboración del producto, y del saldo podrán disponer al concluir el tratamiento. Pero tal disposición en el Centro de Atención Especial es inexistente. A los menores se les tiene prohibido trabajar. Tal decisión redunda en perjuicio del menor ya que sus tratamientos con sólo ese hecho, se parcializan y producen con ello resultados inconsistentes en su adaptación.

5.11. Las sanciones aplicadas a los menores infractores en el Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón"

Es frecuente que los menores sean sancionados quizá debido a que casi nunca se les informa las normas internas de organización y funcionamiento. Son

⁴⁵⁵ "Recomendación 50/97", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1997, p. 110.

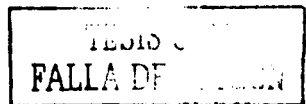
frecuentes los problemas con sus compañeros y con el personal de la institución. No se les enseña a utilizar adecuadamente las instalaciones y material de uso personal, cumplir el programa de actividades establecido en el Centro, atender a su arreglo personal; guardar el orden y abstenerse de amenazar o agredir a sus compañeros y personal del Centro física o verbalmente.⁴⁵⁶

Es motivo también de sanción no informar a las autoridades del Centro sobre cualquier situación que altere el orden o ponga en peligro la integridad física del interno, la de sus compañeros o la del personal de la institución. Tienen prohibido la posesión o tráfico de drogas, cigarrillos, bebidas embriagantes, posesión de armas.⁴⁵⁷ El desconocimiento de las normas básicas en el Centro, genera conflictos entre el personal que lo atiende y el menor. En el Centro los castigos son severos, no hay lugar a la tolerancia.⁴⁵⁸

⁴⁵⁶ Entrevista a ALO el 21 de junio de 2001.

⁴⁵⁷ "Acuerdo por el que se emiten las normas para el Funcionamiento de los Centros de Diagnóstico y de Tratamiento para Menores" en el *Código Penal para el Distrito Federal, México, Porrúa, 2000, publicada en el Diario Oficial de la Federación*, el 24 de diciembre de 1991, art. 28. y "Reglamento Interno del Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón" *Diario Oficial de la Federación* del 26 de enero de 2000. art. 57.

⁴⁵⁸ "Recomendación 50/97", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1997, p. 110. "el 9 de agosto de 1996, el Tercer Visitador General de esta Comisión Nacional se presentó en el Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón" para supervisar el respeto a los Derechos Humanos de los menores allí internados, y pudo comprobar que cinco jóvenes ubicados en la fase I se encontraban encerrados en sus respectivas celdas y no vestían ropa normal, pues solo tenían un pantalón corto y una camiseta, y que el menor EHD se encontraba sin ropas, debido, según expresó el Director, a sus intentos de suicidio. El joven MFR manifestó que desde el 28 de junio de 1996, él y otros cuatro compañeros se encontraban encerrados cada uno en su celda, y que no habían salido siquiera a bañarse. Expreso que consideraba exagerado que cerraran las celdas con dos cerraduras -una de ellas magnética- y dos cadenas con sus respectivos candados. SAG dijo que el 28 de junio de 1996 se rebelaron contra las autoridades porque no les hacían caso, y que debido a eso fueron golpeados por los custodios. Agregó que desde esa fecha no se les permitía bañarse en las regaderas, y que para hacerlo tenían que pedir a los custodios que introdujeran una manguera por entre los barrotes de sus celdas para ducharse ahí mismo. Agregó que ya habían solicitado que los dejaran acudir a las regaderas, pero que el Director les había negado el permiso. Sobre este joven, que tiene 18 años, el Director informó que se hallaba en el "Quiroz Cuarón", porque en el Centro ubicado en San Fernando intentó violar a otro menor de 12 años de edad. AAV manifestó que el Director y los licenciados no les hacían caso; que cuando el primero de los citados entró en funciones, lo regresó de fase, ya que él se encontraba en la fase II del tratamiento. Agregó que el 28 de junio de 1996, los custodios golpearon a un compañero en un ojo y que desde la fecha en que los castigaron, sólo reciben una hora de visita semanal en el lugar de recibirla durante cuatro horas semanales, como usualmente lo hacían. Al respecto, visitantes adjuntos de esta Comisión Nacional pudieron comprobar que, efectivamente, en el acta del Consejo Técnico



El régimen disciplinario se basa en la suspensión de actividades técnicas por cinco días que pueden ser prorrogables o indefinidas. El Director puede otorgar estímulos como: escritos de buena conducta dirigido al Consejo Unitario, participación con mayor tiempo en actividades recreativas y formativas, ser seleccionado para asistir a eventos especiales y deportivos, permiso a los padres para que los observen en los eventos. Si el menor responde favorablemente a las medidas de tratamiento podrá recomendarse la salida el fin de semana a eventos deportivos o culturales.⁴⁵⁹ Pero en el Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón" tal cosa rara vez sucede.

Al contrario, el Centro incumple con normas internacionales y nacionales y ello ha sido corroborado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su recomendación 50/97. En el texto se relata que comúnmente se realizan conductas que trastocan el régimen de los Derechos Humanos. Un caso es el de los menores JHR, AAV, MFR Y SAG, que se encontraban en sus respectivas celdas y no vestían ropa normal, sólo tenían pantalón corto y una camiseta. E.H.D se encontraba sin ropas, según expresó el Director, debido a sus intentos de suicidio.⁴⁶⁰ Los menores consideran exagerado que en sus celdas les pusieran dos cerraduras, una de ellas magnética y dos candados y que no les permitieran ni bañarse. Ante ello se han rebelado, lo cual deriva en golpes de los custodios. Sólo se bañan con una manguera que les introducen por los barrotes.⁴⁶¹

Interdisciplinario correspondiente a las sanciones impuestas en esa fecha, se establece la reducción de visita familiar a una hora semanal en pasillo, lo que significa que la persona visitante se queda en el pasillo y el menor sólo puede verla a través de la reja de su celda, pues le está prohibido salir de ésta". Actualmente no ha cambiado las normas disciplinarias, según pláticas de los menores en entrevista realizada el 21 de junio de 2001.

⁴⁵⁹ *Ibidem* art. 35

⁴⁶⁰ Recomendación 50/97", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, CNDH, 1997*, p. 110.

⁴⁶¹ *Ibidem*

Los enfrentamientos entre custodios y menores son comunes, ya que éstos se amotinan por las condiciones de vida. Las consecuencias para los menores son amenazas, golpes, encierro y la prohibición de bañarse en las regaderas generales, lo que produce condiciones inadecuadas de higiene para los menores⁴⁶²

Existen otras sanciones como suspensión de actividades por tiempo indefinido, retiro de colchón, objetos personales, ropas y cepillo dental.⁴⁶³ Pero, según el Director, muchas de las sanciones se deben a que los menores llevan a cabo actividades ofensivas sexualmente. Cuando un menor reitera con romper con el orden disciplinario, es tratado con medicamentos psicotrópicos indiscriminadamente. Cuando presentan cuadros de agresividad se le prescriben medicamentos neurolépticos y anticomiciales.⁴⁶⁴

Los psicofármacos son aplicados ininterrumpidamente con la finalidad de que, dentro del tratamiento, introyecte normas y valores. Generalmente se aplica a los menores que se enfrentan a los custodios y rompen con los enseres a su disposición o el mobiliario, y si el menor prosigue con su conducta *disruptiva* y amenazante, le siguen aplicando estos psicofármacos.⁴⁶⁵

Los criterios médicos para aplicar los medicamentos a los menores son la supuesta presentación de sintomatología psicótica, como alucinaciones o las ideas

⁴⁶² Observación hecha el 21 de junio de 2001.

⁴⁶³ Al momento del ingreso al Centro, a los menores se les proporciona jabón, papel sanitario, cepillo, y pasta dental y toallas sanitarias. Además de una toalla de baño, almohada y un juego de ropa de cama. La propiedad de estos utensilios está condicionada y su asignación forma parte de las medidas disciplinarias.

⁴⁶⁴ "Recomendación 50/97", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1997, p. 112. Entre los psicofármacos que se utilizan con mayor frecuencia se encuentran el Haldol, Sinogan, Trileptal, Piportil, Akineton, Largactil, Melleril y benzodiazepínicos (Tegretol, Tafil, Rivotril, Valium, Levomepromazina y Carbamacepina).

⁴⁶⁵ *Ibidem*

delirantes, o cuando las conductas son *disruptivas* o francamente llamativas por la amenaza o por la agresividad. Los psicofármacos son aplicados "persuasivamente" a los menores. Nunca se les informa de sus efectos secundarios a los menores, familiares y defensores que estos productos neurolépticos producen desde parkinsonismo hasta la disquinesia tardía.⁴⁶⁶

Todas las anomalías que suceden diariamente en el Centro de Atención Especial "Quiroz Cuarón" violan las disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como tratados internacionales firmados con la Organización de las Naciones Unidas.

En el ámbito del orden y la disciplina, el menor que es agredido se remite a un dormitorio individual para la aplicación del tratamiento adecuado. Al agresor o incitadores a la agresión se le aplica la medida disciplinaria del encierro. Las disposiciones de protección y seguridad son ordenadas comúnmente por el Director del Centro. Dichas disposiciones muchas veces exceden el plazo necesario del problema que los motivó.

Los internos que realizan faltas menores son acreedores a una amonestación verbal, y nunca se reporta el hecho por escrito dirigido al Consejo Unitario; tampoco la suspensión temporal de actividades recreativas y cancelación de permisos. En los casos de conductas reincidentes, el menor es remitido a la zona de retiro, en donde debería contar con apoyo psicológico para que reflexione de manera positiva. Por reglamento no podrá exceder de cinco días, excepcionalmente podrá aumentarse en

⁴⁶⁶*Ibidem.*

cinco días más.⁴⁶⁷ Tal disposición es violentada en el Centro de Atención Especial. La zona de retiro en el Centro es una celda donde el médico y el psicólogo, excepcionalmente, valoran al menor para su adaptación social.

Respecto al personal técnico que impone las sanciones que se encuentra en la Unidad, no recibe cursos de capacitación ni de actualización. El personal técnico administrativo está obligado a otorgar atención y un trato digno al menor; proveer lo necesario para la convivencia; dotar de ropa de uso personal, cama, enseres de limpieza, reportar alteraciones médicas o psicológicas del menor, impedir coacción física o moral, así como discriminación, vigilar que los menores reciban tres alimentos al día, asumir el equivalente de un padre de familia, y cuidar que el personal de vigilancia del Centro no agrede verbal o físicamente a los menores, pero tal cosa no sucede.⁴⁶⁸

El personal de seguridad adscrito al Centro deberá coordinarse con sus superiores para su apoyo y deberá evitar introducir al Centro objetos o productos prohibidos, para cuyo efecto se someterá a una revisión individual. Le queda prohibido desatender las normas de seguridad, ausentarse de los Centros en su horario de trabajo, aceptar dinero, obsequios o dádivas de familiares o de los menores reclusos, realizar actos de comercio, privar a los menores de sus objetos, introducir cigarrillos, bebidas embriagantes o estupefacientes y fumar en el interior.⁴⁶⁹ Además impedir que los menores transiten en áreas restringidas y reportar a aquellos menores que se encuentren fuera de sus actividades. A pesar de todas estas obligaciones, el personal transgrede las normas, produciendo una

⁴⁶⁷ "Acuerdo por el que se emiten las normas para el Funcionamiento de los Centros de Diagnóstico y de Tratamiento para Menores" en el *Código Penal para el Distrito Federal*, México, Porrúa, 2000, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 24 de diciembre de 1991, art. 69

⁴⁶⁸ *Ibidem* art. 77.

⁴⁶⁹ *Ibidem* art. 79.

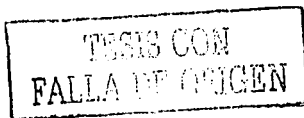
anomia en el Centro lo que posiblemente sea frecuente que los menores reincidan en malos comportamientos.

5.12. Reincidencia en los Centros de Tratamiento para Menores.

La reincidencia es común en los Centros de Tratamiento. Existen evidencias en las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La reincidencia es una problemática que genera mayor violencia en los menores. Muchos de los problemas que se generan en los centros quedan en el silencio y los efectos psicológicos son aún peores que los de la violencia física.

La violencia es parte de la vida ordinaria y actualmente es una práctica cotidiana; tanto es así, que de la Recomendación 23/95 a la Recomendación 90/97 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pasaron tres años, durante los cuales se siguieron efectuando, incluso recrudeciendo, la violencia entre menores. Los servidores públicos prosiguen violando la *Convención Sobre los Derechos del Niño, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, el Acuerdo que Establece las Normas para el Funcionamiento de los Centros de Diagnóstico y de Tratamiento de Menores, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos aprobadas por la Organización de las Naciones Unidas, la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia común y para toda la República en Materia Federal, y la Ley Federal del Trabajo.*

La violencia entre menores se recrudece día a día. No existe interés por detenerla. Una prueba palpable de tales hechos se encuentra inventariada por la



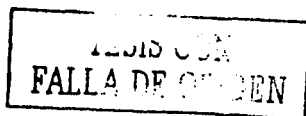
Recomendación 90/97 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que señala que dos menores fueron golpeados. En el primer hecho es un caso de violencia y en el otro se comprobó que el menor fue violado. Estos fueron los testimonios de los menores:

II) Axel Ibarra Ponce. 17 años; I.D. Contusión a nivel frontal izquierdo. En el acta de declaración de hechos se señala: [...] siendo aproximadamente las quince horas con quince minutos el emiteante después de la formación para dirigirse a sus actividades aprovechó para ir a la primera sección a ver al menor de sobrenombre "el Píldora" "estaba todo madreado" es decir presentaba lesiones en varias partes del cuerpo ya que "el Píldora" se estaba bañando cuando terminó le dijo al extemante que le habían echado montón por lo que "el Píldora" se vistió y se salió rumbo hacia donde estaba "el Caballo" y el de la voz se salió atrás de él para insistirle lo de su gorra ya cuando estaban frente a la novena sección vio al "Píldora" y al "Caballo" que se estaban rifando otro tiro, posteriormente varios menores se albrestaron y ya se querían pelear todos siendo que el declarante fue golpeado por el menor de sobrenombre "el Pelón" quien en estos momentos sabe se llama Sánchez Edgar que trala un palo y le dio un fuerte golpe en el brazo inmediatamente después llegaron los elementos de seguridad y vigilancia del Centro y procedieron a tranquilizarlos siendo que el declarante no tiene actividades (sengrafía) se bajó y se sentó frente a la virgen (servicio médico) posteriormente de las actividades se encontró nuevamente al "Pelón" y este se dirigió hacia el déla voz y le dijo "a ver ahora sí qué tranza" y se le fue encima a golpes por lo que el declarante también se puso en guardia y en esos momentos llegó el "22" elemento de seguridad a separarlos postenormente los ubicaron al servicio médico, a preguntas directas contestó: que está enterado que la conducta desplegada dentro de la institución pone en riesgo la seguridad de la misma, que no es su deseo querrellarse en contra de nadie por las lesiones que presenta ya que no quiere tener problemas, siendo todo lo que desea manifestar y previa su lectura la ratifica y firma al margen para su debida constancia, no sin antes señalar que la presente declaración la realizó libre de toda presión física y/o coacción psicológica...⁴⁷⁰

El caso del menor GAB. Narra que en una ocasión que estaba en clase solicitó al profesor permiso para salir al baño, y cuando iba de regreso:

[...] Fue interceptado en las escaleras por dos menores agresores, que a base de golpes lo llevaron al túnel que conduce hacia el segundo patio, lugar en el que se encontraban otros dos menores. Enseguida lo trasladaron al área de regaderas del mismo patio, en donde, entre los cuatro menores lo golpearon, motivo por el cual aunque trató de defenderse no pudo contra todos. El menor GAB señaló que en el área de regaderas le quitaron la ropa y enseguida un "chavo" lo penetró y después otro, y no recuerda si los otros también lo penetraron. Señaló que fue amenazado por los menores, quienes le dijeron que si los denunciaba lo golpearían hasta matarlo. Asimismo, el menor comentó que estuvo durante una semana en el área del servicio médico y posteriormente, por determinación del Consejo Técnico Interdisciplinario, se le ubicó en un área de seguridad en el tercer patio a efecto de salvaguardar su integridad física. Agregó que en ambos lugares ha recibido visita

⁴⁷⁰ "Recomendación 90/97", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1997, p. 167 y ss.



familiar y se le ha brindado atención psicológica y social, y que en el área en la que se le ubicó se sentía tranquilo, aunque temía ser agredido nuevamente.⁴⁷¹

En suma, es evidente por las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos y las observaciones que se realizaron, muestran que los Centros de Tratamiento son prisiones para controlar al menor. Los programas educativos que deberían ser los ejes de adaptación o formación, son un elemento marginal, que en mucho ayudaría al menor para reintegrarlo a la sociedad. Asimismo, es real que no es la Secretaría de Gobernación, quien pueda administrar a los menores para su reeducación. Así pues, son muchos los problemas que existen en los Centros de Tratamiento para Varones pero es indudable que la escasa preparación del personal que atiende a los menores repercuten en la formación del menor. En este sentido, es necesario conocer el perfil del personal, además de su eficiencia y eficacia en las estadísticas con la finalidad de proponer reformas a los Centros de Tratamiento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁴⁷¹ *Ibidem.*

TERCERA PARTE

La Administración de Justicia del Menor: Problemática y perspectivas.

Capítulo VI

6. El personal que labora Administración de Justicia de Menores y las causas por las que ingresan los menores.

6.1. La deontología del personal.

En la Administración de Justicia de Menores participa personal, que realiza diversas tareas en el campo de su especialidad. Esta está estructurada de manera intencional para que el personal alcance determinados fines.

La Administración de Justicia de Menores tiene objetivos determinados en un plan que deben cumplir el personal asignado a ella. Para alcanzar dichos fines es necesario que quienes la conforman, interioricen determinados valores, normas, símbolos y ciertos códigos que cohesionen su persona con los fines globales de la Administración Pública en la que estén inmersos.

Sin embargo, para el mejoramiento de la Administración de Justicia de Menores es necesario conocer las necesidades integrales del sujeto ya que, quienes la conforman, no son máquinas humanas; no son piezas que obedecen automáticamente a las políticas, normas o incentivos económicos. Por ello, es importante, en primera

instancia, conocer el perfil educativo, además de las funciones de quienes realizan dichas tareas para así comprender de forma racional cómo alcanzan su cometido y la calidad de su quehacer diario.

En segunda instancia, para mejorar la eficiencia y eficacia de los recursos humanos dentro de una organización, ésta debe tener un cúmulo de especificidades y particularidades. Por tanto, para que la Administración de Justicia de Menores cumpla con sus finalidades eficientemente, eficazmente y con calidad, es necesario que el personal esté en la organización adecuada.

6.2. El personal que integra el Consejo de Menores

En la actualidad, el Consejo de Menores es un ente que se asume como "impartidor de justicia con el objeto de lograr la adaptación social de aquéllos cuya conducta se encuentra tipificada como ilícita en las leyes penales federales y del Distrito Federal"⁴⁷² y que, por medio del Comité Técnico Interdisciplinario, aplica y evalúa las medidas de orientación, protección y tratamiento.

A pesar de lo anterior, existen dos evidencias concretas que nos indican que el Consejo de Menores es un verdadero Tribunal Judicial. La primera es la conformación del personal del Consejo de Menores; que, al igual que un tribunal ordinario, su personal está integrado por abogados. Así, el Presidente del Consejo es un licenciado en derecho, nombrado por el Ejecutivo durante seis años,⁴⁷³ de las dos Salas Superiores que existen, cada una está integrada por tres licenciados en derecho, el

⁴⁷² *Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación, 1991-1992*, México, Secretaría de Gobernación, 1992, p. 82.

⁴⁷³ "Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal" en el *Código Penal para el Distrito Federal*, México, Porrúa, 1999, p. 142.

Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior, su titular es abogado, los diez Consejos Unitarios en funcionamiento son presididos por un abogado, los Secretarios de Acuerdos de los Consejeros Unitarios son licenciados en derecho, así como los actuarios y los Consejeros Supernumerarios. Los puestos señalados están ocupados por abogados, mexicanos por nacimiento, con una edad mínima de veinticinco años.⁴⁷⁴

Existen otras áreas administrativas del Consejo de Menores conformadas por la misma visión, y que por su importancia es necesario conocer. La Unidad de Defensa de Menores, cuyo titular es un abogado, integra a veinte licenciados en derecho, quienes se hacen cargo de la defensa de los menores. También a cargo de un abogado está la Subdirección de Defensa General, la Subdirección de Defensa Procesal y la Subdirección de Tratamiento y Seguimiento. Así como la Dirección Técnica, la Unidad de Estudios Especiales en Materia de Menores Infractores, el Departamento de laboratorio y Departamentos de Estudios Especiales. En total son cuarenta y ocho licenciados en derecho dentro del Consejo de Menores, quienes deciden las operaciones administrativas y jurisdiccionales.⁴⁷⁵

Existen profesionales en otras áreas administrativas pero en una cantidad menor. El perfil del personal restante corresponde a diversas carreras que ejecutan las órdenes, dictámenes, acuerdos y resoluciones de los abogados.

Como se ha explicado en la parte histórica, el Comité Técnico Interdisciplinario fue desplazado por los abogados como la figura principal que decidía el destino de los

⁴⁷⁴ El perfil de estos recursos humanos se encuentran estipulados en "Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal" en el *Código Penal para el Distrito Federal*, México, Porrúa, 1999, p. 142, art. 9. El número de personal que se encuentra laborando fue proporcionado por el Consejo de Menores en junio de 2001.

⁴⁷⁵ *Ibidem*.

menores. Dentro del Consejo de Menores, es el único órgano compuesto por diversos profesionales. Estos profesionales anteriormente realizaban funciones pedagógicas-jurisdiccionales. Ahora sus tareas son formalistas y mecánicas, se concretan específicamente a llenar formatos con los datos generales del menor.⁴⁷⁶

El Comité Técnico Interdisciplinario está compuesto por los siguientes miembros: un médico, un pedagogo, un licenciado en Trabajo Social, un psicólogo, y un criminólogo, "preferentemente", licenciado en derecho.⁴⁷⁷ Esta figura, que en otras épocas decidía la orientación, protección y tratamiento del menor se subordina ahora al Consejo Unitario.

Así pues, los abogados son la figura principal. Son los que deciden jurisdiccional y administrativamente las tareas en el Consejo de Menores. Por su perfil y su diseño nos recuerdan a un Tribunal formal. Sin embargo, el hecho de que la mayor parte del Consejo de Menores esté conformado por un sólo perfil no es suficiente argumentación para decir que es un tribunal judicial formal.

Una segunda evidencia para expresar que el Consejo de Menores es un Tribunal, es analizar las prácticas sociales que desarrollan estos recursos humanos. Al respecto, los Tribunales de Circuito del Poder Judicial han establecido⁴⁷⁸ que, desde la perspectiva de *La Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal vigente*, los Consejeros Unitarios instruyen un procedimiento especial de

⁴⁷⁶ Cfr. Expedientes revisados el 25 de junio de 2001. Toca 8484/2001

⁴⁷⁷ "Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal" en el *Código Penal para el Distrito Federal, México, Porrúa, 1999*, art. 21.

⁴⁷⁸ Contradicción de Tesis 14/93, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo, Tercero y Cuarto en Materia Penal de Primer Circuito, *Cuadernos del Boletín No. 9*, México, Secretaría de Gobernación, 2000, p. 27 y ss.

carácter administrativo para resolver sobre la situación jurídica del menor a través de actos provisionales y resoluciones definitivas.

Además, los Consejeros de la Sala Superior funcionan como una segunda instancia, como la establecida en el Tribunal Judicial Formal. Su primera referencia al emitir resoluciones es el Código Penal, como lo hacen los jueces ordinarios para dictar sentencias, donde se toma el tipo y la tipicidad de la conducta del menor. No existe un Código especial para menores que regule las infracciones que cometen. El Código Penal es un rasero que igual se aplica a los adultos que a los menores. Es la referencia que permite al Consejo de Menores ordenar la aplicación de medidas que afectan administrativamente la libertad personal de los menores.⁴⁷⁹

El procedimiento, a pesar de respetar los principios de legalidad, audiencia, defensa, asesoría jurídica e impugnación dentro del Consejo de Menores es, por así decirlo, un proceso penal incompleto, similar al que se sigue para los mayores imputables. ¿Por qué incompleto? Porque no existe un código de procedimientos para el Consejo de Menores, correspondiente a todo juicio penal.

Así, los Consejeros Unitarios y el personal de las Salas son los encargados de dictar las medidas de orientación, protección y tratamiento. Aún cuando no tiene el carácter de tribunal judicial, dirime controversias surgidas con motivo de la aplicación del Código Penal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el procedimiento seguido a un menor de edad y a cargo del personal del llamado Consejo Unitario:

⁴⁷⁹ Cfr. Expediente Toca 8484/2001, menor ADJ, 25 de junio de 2001.

Reviste formal y materialmente los matices de un proceso de características análogas a las dispuestas en el proceso penal federal, tan es así que en el artículo 45 de la ley que le da sustento, dispone que el mismo deberá satisfacer los requisitos establecidos en el Código Federal de Procedimientos Penales; en esta virtud, es que también por disposición legal (artículos 51 a 54), en dicho procedimiento se actualiza una relación de partes entre el menor a quien se le atribuye la comisión de una infracción, su defensor, el llamado Comisionado y el Consejo Unitario, conforme a la cual existe una delimitación de sus específicas funciones, puesto que la defensa habrá de avocarse a la vigilancia de las garantías del menor infractor en ese procedimiento; el Comisionado desempeña un papel sustancialmente similar al asignado en el procedimiento penal ordinario al Agente del Ministerio Público, es decir, se constituye en la parte persecutora, en tanto que a quien corresponde resolver en definitiva, aplicando el derecho es al referido Consejero Unitario; resolución en la que se exige apego a ciertas normas en la valoración de la prueba (artículos 57 y 58), así como de requisitos de forma y fondo (artículo 59). Contra la resolución de primera instancia denominada definitiva, procede el recurso de apelación (artículo 63), por parte del defensor del menor, los legítimos representantes o encargados de éste, o bien, por el Comisionado (artículo 67); medio ordinario de impugnación cuyo objeto consiste en la eventual modificación o revocación de las resoluciones dictadas por los Consejeros Unitarios (artículo 64), al que habrá de avocarse en su conocimiento y resolución la denominada Sala Superior (artículo 72), quien, también de manera idéntica al procedimiento del orden penal al que se sujetan los individuos imputables, en atención al principio procesal penal de la suplencia de la deficiencia de la queja, deberá suplir las deficiencias de agravios expresados cuando el recurrente sea el defensor, los legítimos representantes o los encargados del menor (artículo 68), de lo que, además, se deduce a *contrario sensu* que al tratarse de una apelación del Comisionado, el examen de sus motivos de inconformidad habrán de apearse al principio de estricto derecho.⁴⁶⁰

Así, la Suprema Corte de Justicia ha dicho que los actos que emiten los abogados de la Sala Superior del Consejo de Menores, al fallar el recurso de apelación en el procedimiento iniciado al presunto menor infractor, son actos de autoridad jurisdiccional, aun al hacerlo bajo la investidura de un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Es pues claro, que de acuerdo a la actuación material de la Sala Superior, como parte integrante y resolutora en segunda instancia del Consejo de Menores, es una instancia de hecho aplicadora e interpretadora del derecho para dirimir controversias, de acuerdo con el conflicto de

⁴⁶⁰ Contradicción de Tesis 14/93, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo, Tercero y Cuarto en Materia Penal de Primer Circuito, *Cuadernos del Boletín No. 9*, México, Secretaría de Gobernación, 2000, p. 28.

intereses entre el Consejo Unitario y el presunto menor infractor, ya que, para resolver, implica otorgar la razón a una de las partes en conflicto.⁴⁸¹

A pesar del origen administrativo del Consejo de Menores es evidente que el personal emite actos con carácter jurisdiccional. Por ello, de acuerdo al Estado de Derecho, atendiendo al origen de todo acto de autoridad, éste únicamente puede ser legislativo, administrativo o jurisdiccional. Si bien los actos legislativos deben tener atributos esenciales de abstracción, generalidad e impersonalidad. Los actos administrativos y jurisdiccionales entrañan un vínculo hacia actos o situaciones concretas, particulares e individualizadas, por lo que, para distinguir actos jurisdiccionales y administrativos, vale su distinción formal a partir de su objeto, ya que mientras el del acto administrativo atañe a cuestiones gubernativas y a la implementación de programas de orden social, la del acto jurisdiccional consiste en dirimir controversias, solucionar conflictos o resolver cuestiones contenciosas a través de la expresa aplicación de normas de derecho

Por tanto, las dos evidencias nos indican que el personal y sus funciones en los Consejos Unitarios, los Consejeros de la Salas Superiores, los Secretarios de Acuerdos, los actuarios, peritos y Defensores de Menores, además del procedimiento subjetivo y objetivo y las resoluciones definitivas, son en esencia formas del Poder Judicial.

⁴⁸¹ *Ibidem.*

6.3. El personal de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores

La Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, está integrado por dos tipos de personal: los que procuran justicia y los que intentan prever y formar valores y saberes. A continuación se desglosa el número de personas que trabajan en la institución y su perfil, intentando demostrar que la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, en sentido amplio debería ser en esencia una instancia formativa y no punitiva.

La Dirección de Prevención y la Dirección Técnica, encargada de asignar las tareas a los Comisionados, está integrada por cuarenta y tres abogados, tres médicos, siete trabajadores sociales y dos psicólogos, los cuales realizan dos funciones: tratan de procurar justicia a los menores e intentan prever, por medio de programas educativos, las conductas antisociales del menor.⁴⁸²

Como se ha establecido con anterioridad, estos recursos humanos realizan la función de Ministerios Públicos y peritos. Por sus conocimientos, los abogados, en su mayor parte, tienen asignada la tarea de representar los derechos de la sociedad y son los encargados de defender los intereses legítimos de las personas afectadas por las infracciones que se atribuyen a los menores. Realizan las diligencias conducentes a la comprobación de los elementos constitutivos del delito en los que se presume la participación del menor; además de intervenir en el procedimiento que se instruye al menor ante el Consejo de Menores.

⁴⁸² Los datos fueron proporcionados por el Director Técnico de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, Lic. José Luis Musi Nahmias, noviembre de 2000.

En la realidad los "Comisionados" realizan tareas deficientes de representantes de la sociedad, ya que en sus prácticas jurídicas cotidianas sólo se concretan a llenar machotes y realizar resúmenes de los expedientes que les son entregados por el Ministerio Público Local o Federal.⁴⁸³ Son sólo actores en el procedimiento que se le sigue al menor infractor ante el Consejo de Menores. Es escasa su investigación y sólo se concretan a consignar los expedientes que les han sido previamente entregados. Más bien, los Comisionados deberían estar regulados por las procuradurías locales y federales, donde se realizan las tareas de procuración con mayor eficiencia y eficacia (por lo menos, es supuestamente en el plano teórico), además de contar con los elementos materiales para realizar cabalmente su función de procuración.

La Dirección de Prevención y la Dirección Técnica también son dos instancias que pertenecen a la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores. La primera dirección está compuesta por seis psicólogos, seis pedagogos, siete trabajadores sociales, dos médicos y cuatro terapeutas familiares, y la segunda cuenta con un pedagogo y cinco trabajadores sociales. En esencia, el personal de la Dirección de Prevención y la Dirección Técnica diseña los programas educativos para evitar que los menores cometan infracciones.⁴⁸⁴

Muchas de estas actividades se encuentran en los informes de labores de la Secretaría de Gobernación. Por mencionar un ejemplo de cada informe en 1991-1992, se puso en práctica el programa educativo "Desarrollo Integral del

⁴⁸³ *Informe de Labores 1991-1992 de la Secretaría de Gobernación*, México, Secretaría de Gobernación, 1992, p. 80. "De los obstáculos detectados para el desarrollo de esta actividad destacan: la deficiente integración de las diligencias básicas que permitan configurar los elementos estructurales a que se refiere cada tipo de ilícito en la averiguación previa".

⁴⁸⁴ Los datos fueron proporcionados por el Director Técnico de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, Lic. José Luis Musi Nahmias, noviembre de 2000.

Adolescente,"⁴⁸⁵ abarcando temas como orientación educativa y laboral, familia, sociedad y educación. En el periodo 1992-1993, se implementó el Programa de Atención a Población abierta.⁴⁸⁶ En el informe de labores 1993-1994, se difundió el programa educativo "Evita esta Ausencia."⁴⁸⁷ En 1994,⁴⁸⁸ en colaboración con la Comisión de Derechos Humanos, el fondo de las Naciones Unidas a Favor de la Infancia y los gobiernos de las entidades federativas, se impartieron cinco talleres regionales sobre menores infractores. En 1994-1995, se implantó un programa educativo de prevención denominado Módulos de Orientación y Apoyo.⁴⁸⁹ En el periodo 1995-1996, se desarrolló con más énfasis el programa de Escuela para Padres.⁴⁹⁰ En 1997-1998, se emprendieron acciones en el país para fomentar valores culturales, legales, cívicos, y sociales entre los mexicanos para crear conciencia y hábitos que permitan consolidar la cultura de la prevención del delito.⁴⁹¹ En 1998-1999, se difundió programas en escuelas de nivel básico.⁴⁹² Así pues, es evidente que estos formadores por su perfil y sus actividades cotidianas pertenecen al sector formativo, ya que esencialmente difunden valores. Sin embargo, su eficacia y eficiencia es escasa, ya que sus programas son efímeros, no son secuenciales y carecen de una metodología que les permita conocer con certeza sus resultados.

⁴⁸⁵ *Informe de Labores 1991-1992 de la Secretaría de Gobernación*, México, Secretaría de Gobernación, 1992, p. 80. "De los obstáculos detectados para el desarrollo de esta actividad destacan: la deficiente integración de las diligencias básicas que permitan configurar los elementos estructurales a que se refiere cada tipo de ilícito en la averiguación previa".

⁴⁸⁶ *Informe de Labores 1992-1993 de la Secretaría de Gobernación*, México, Secretaría de Gobernación, 1993, p. 90.

⁴⁸⁷ *Informe de Labores 1993-1994 de la Secretaría de Gobernación*, México, Secretaría de Gobernación, 1994, p. 91.

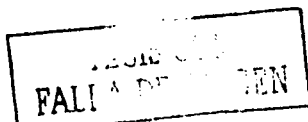
⁴⁸⁸ Jorge, Carpizo, *Informe de Labores -1994 de la Secretaría de Gobernación*, México, 1994, p. 76.

⁴⁸⁹ *Informe de Labores 1994-1995 de la Secretaría de Gobernación*, México, Secretaría de Gobernación, 1995, p. 57.

⁴⁹⁰ *Informe de Labores 1995-1996 de la Secretaría de Gobernación*, México, Secretaría de Gobernación, 1996, p. 70.

⁴⁹¹ *Informe de Labores 1997-1998 de la Secretaría de Gobernación*, México, Secretaría de Gobernación, 1998, p. 70.

⁴⁹² *Informe de Labores 1998-1999 de la Secretaría de Gobernación*, México, Secretaría de Gobernación, 1999, p. 80.



La antigua Escuela Correccional, posteriormente la Escuela Orientación, es el sedimento o base de los actuales Centros de Tratamiento. Los centros donde se internan los menores son: el *Centro de Tratamiento de Varones*, el *Centro de Diagnóstico de Varones*, el *Centro de Desarrollo para Menores*, el *Centro de Desarrollo Integral para Mujeres*, el *Centro de Diagnóstico y Tratamiento de Mujeres*, el *Centro de Atención Especial Quiroz Cuarón* y el *Centro Interdisciplinario de Tratamiento Externo*, están diseñados para llevar a cabo funciones de prevención especial, tratamiento integral y secuencial. El personal realiza en su mayor parte labores educativas.⁴⁹³ Cuentan con un Director que requiere tener título en pedagogía, psicología o educación especial; experiencia mínima de dos años en el tratamiento de menores infractores y no haber cometido delito intencional.⁴⁹⁴

Cada Centro de Tratamiento supuestamente está diseñado para tratar de atender a menores infractores con diversa personalidad. Para ello cuentan con personal que intenta adaptar a la sociedad al menor. Sin embargo, el personal que labora en los seis Centros de Tratamiento directamente con los menores, corresponde al sistema educativo⁴⁹⁵ y no al clínico como pareciera decir con la palabra "tratamiento".

⁴⁹³ *Informe de Labores 1991-1992 de la Secretaría de Gobernación*, México, Secretaría de Gobernación, 1992, p. 81. Aunque se dice que al menor se le da un "tratamiento integral en internamiento o de externación, mediante la aplicación de sistemas o métodos especializados de las ciencias y disciplinas tales como la psicología, la pedagogía, la medicina y el trabajo social, con el propósito de lograr la reincorporación y readaptación social del menor, a través del análisis y de los factores causales y predisponentes de la conducta infractora." La verdad es que sus prácticas cotidianas, en el mayor de los casos, sólo informan a los menores debido a la sobrepoblación de los centros. Un ejemplo es el Centro de Tratamiento para Varones, los diez psicólogos atienden una población arriba de cuatrocientos menores. Insuficientes para dar tratamientos individuales. Como se establece en los informes. "Parte fundamental del tratamiento integral interdisciplinario es sin lugar a dudas, el aspecto educativo; en este sentido, se orientan los esfuerzos para que las unidades de tratamiento la atención de la educación básica, secundaria y de nivel medio superior, sea acorde a los planes vigentes de la Secretaría de Educación Pública." Cubriéndose un 100% la instrucción académica.

⁴⁹⁴ "Acuerdo por el que se emiten las normas para el Funcionamiento de los Centros de Diagnóstico y de Tratamiento para Menores" en el *Código Penal para el Distrito Federal*, México, Porrúa, 2000, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 24 de diciembre de 1991, art. 84.

⁴⁹⁵ *Informe de Labores 1991-1992 de la Secretaría de Gobernación*, México, Secretaría de Gobernación, 1992, p. 81. En cada Centro donde se da el 100% de instrucción académica, "funcionan a nivel primaria el (Sistema Tradicional e INEA), secundaria (INEA), preparatoria (Sistema abierto). En la de Mujeres se cuenta

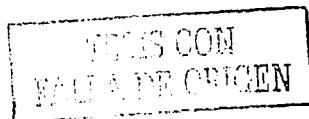
El Centro de Tratamiento de Varones, esta integrado por diez psicólogos, doce pedagogos, catorce trabajadores sociales, ocho médicos, dos psiquiatras y cuatro odontólogos. El Centro de Diagnóstico de Varones, está compuesto de diez psicólogos, diez pedagogos, veintidós trabajadores sociales, once médicos, un psiquiatra y dos odontólogos. El Centro de Desarrollo Integral para mujeres, está constituido por seis psicólogos, cinco pedagogos, seis trabajadores sociales, seis médicos, y dos odontólogos.⁴⁹⁶

Además, el Centro de Diagnóstico y Tratamiento de Mujeres está integrado por cuatro psicólogos, seis pedagogos, ocho trabajadores sociales, seis médicos, un psiquiatra y un odontólogo. El Centro de Atención Especial "Quiroz Cuarón" está estructurado por tres psicólogos, tres pedagogos, dos trabajadores sociales y un psiquiatra. El Centro Interdisciplinario de Tratamiento Externo está configurado por cinco psicólogos, cuatro pedagogos, diez trabajadores sociales, dos médicos y dos terapeutas familiares, que, en realidad, intentan reformar, adaptar, enseñar, transmitir conocimientos y valores a los menores, sin que esto sea metodológicamente posible.⁴⁹⁷

con: primaria (Sistema Tradicional) y secundaria (Sistema Abierto). En la Escuela para Menores Infractores con Problemas de Aprendizaje (EMIPA), primaria (con el Sistema de Educación Especial y Regular); asimismo, en la unidad de atención especial "Quiroz Cuarón" se imparte primaria y secundaria (INEA) y preparatoria (Sistema Abierto). Vincular la educación con los requerimientos del aparato productivo del país, es un objetivo esencial para el proceso de readaptación; por ello se dirigieron los esfuerzos para que en las unidades de tratamiento, la capacitación para el trabajo se ajuste a los planes y programas reconocidos por la SEP. El carácter prioritario de estas acciones responde a la necesidad de desarrollar y orientar en el menor interno las capacidades, destrezas y habilidades propias que le permitan reintegrarse al contexto social en forma útil y productiva. En la Unidad de Tratamientos de Varones se cuenta con los talleres de: carpintería, lavandería, repujado, serigrafía, imprenta, cocina, panadería, y mecánica automotriz; en la de Mujeres se imparten cursos de: economía doméstica, costura, corte y confección y tejido de punto. En la Unidad de tratamiento EMIPA, se tienen talleres de: pintura, juguetería, costura y aparatos electrodomésticos." Los tratamientos en externación también son educativos como: desarrollo integral del adolescente, orientación laboral, educación para la salud, familia y escuela para padres.

⁴⁹⁶ Los datos fueron proporcionados por el Director Técnico de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, Lic. José Luis Musi Nahmias, noviembre de 2000.

⁴⁹⁷ *Ibidem*



El total del personal en la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores es de 1193. De esta cifra el personal dedicado a adaptar a los menores son 223 (Cuadro 17).⁴⁹⁸ Aunque el restante personal es de custodia y administrativo, el núcleo esencial que adapta al menor a la sociedad tienen un perfil educativo, incluso sus programas están diseñados de esa forma, por tanto ¿por qué están insertos en un sistema de represión y no de formación?

El sistema actual, por su composición, es un ente represivo que está integrado por cuerpos de vigilancia llamados "custodios" que deben acreditar estudios de secundaria, no haber sido sentenciado por delito intencional, y aprobar los exámenes biosicosociales. Este personal con escasa preparación son lo que conviven diariamente con los menores; son ellos quienes conocen su vida y preocupaciones. Sin embargo, es poco lo que pueden hacer por ellos. El trato con los menores y su corrección cotidiana están a cargo de los custodios, ¿pero qué pueden saber ellos sobre labores de corrección y enseñanza de valores?

Los custodios deberían desaparecer y ser sustituidos por psicólogos, pedagogos, trabajadores sociales, psiquiatras, médicos y otras carreras afines que entiendan y comprendan su actuar, y que, además, vivan dentro de esos centros. Pero no en la organización represiva como está diseñada implícitamente por la Secretaría de Gobernación, sino en la Formativa, porque su perfil profesional y los menores que tratan pertenecen a un sistema especializado educativo, no punitivo.

⁴⁹⁸ *Ibidem*

Cuadro 17⁴⁹⁹

DIRECCION GENERAL DE PREVENCIÓN Y TRÁTAMIENTO DE MENORES
PERSONAL TÉCNICO POR ÁREA Y CENTROS DE DIAGNÓSTICO Y TRATAMIENTO

OCTUBRE / 2000

ÁREAS Y CENTROS	COMISIONADOS DE MENORES	DIRECCION DE PREVENCIÓN	DIRECCION TÉCNICA	C.T.V.	C.D.V.	C.D.I.M.	C.D.T.M.	Q.C.	C.I.T.E.
PSICÓLOGOS	2	6		10	10	6	4	3	5
PEDAGOGOS		6	1	12	10	5	6	3	4
TRABAJADORES SOCIALES	7	7	5	14	22	6	8	2	10
MÉDICOS	3	2		8	11	6	6		2
TERAPEUTA FAMILIAR		4							2
PSIQUIATRAS				2	1		1	1	1
ABOGADOS	43								
ODONTÓLOGOS				4	2	2	1		

TOTAL DE PERSONAL EN LA DIRECCION GENERAL DE PREVENCIÓN Y TRATAMIENTO DE MENORES **1183**

Fuente: Secretaría de Gobernación.

6.4. El financiamiento de la Administración de Justicia de Menores.

Desde la instauración del nuevo esquema de Administración de Justicia de Menores, el presupuesto asignado ha sido insuficiente para atender al menor en las diversas instancias donde es recluso. Por la escasez de dinero aplicado a la Administración de Justicia del Menor, la atención, en cierto sentido, tiene una similitud a la economía de escala,⁵⁰⁰ ya presente en la Administración Pública en general por razones técnicas y

⁴⁹⁹ Abreviaturas:

- C.T.V. Centro de Tratamiento para Varones.
- C.D.V. Centro de Diagnóstico de Varones.
- C.D.I.M. Centro de Desarrollo Integral para Mujeres.
- C.D.T.M. Centro de Diagnóstico y Tratamiento de Mujeres.
- Q.C. Centro de Atención Especial "Quiroz Cuarón".
- C.I.T.E. Centro Interdisciplinario de Tratamiento Externo.

⁵⁰⁰ En sentido amplio la economía de escala pretende reducir los costos unitarios por medio de la producción en masa.

FALLA DE ORIGEN

burocráticas, pero con una especial significación en la Administración de Justicia de Menores, donde se requiere de una atención especializada e individual como sujeto y no como objeto.

Uno de los principios de la economía de escala aplicados en la Administración de Justicia de Menores es la atención a grandes grupos para darles alimentación, vestido, servicios de salud y de justicia a un menor costo. Es decir, en la vida cotidiana y en los informes gubernamentales, la prioridad es la atención cubierta (eficiencia), relevando a una menor importancia la atención y adaptación del menor en el ámbito individual (eficacia). Este modelo económico también es aplicado en los centros educativos del país y en los reclusorios y otras áreas de la Administración Pública.

Debido a su financiamiento, la Administración de Justicia de Menores está proyectada de forma que los resultados macros aparezcan cubiertos. Un cambio en el esquema financiero para atender de manera individualizada al menor, implicaría una gran inversión en preparar personal altamente profesionalizado y en la creación de una organización construida específicamente para estos sujetos de derecho. Tal vez, esto se vería reflejado en una mayor atención personalizada y, por consiguiente, en corregir su deformación.

Separados el Consejo de Menores, (órgano jurisdiccional) y el Comisionado (órgano persecutor) y los Centros de Tratamientos (órgano aplicador de las sanciones) existen limitaciones en el actual proceso de elaboración del presupuesto. Al respecto conviene especificar que en contraste con los ocho meses que se dedican a integrar la documentación presupuestaria, su uso se reduce prácticamente a dos

ocasiones: el período de su aprobación y la presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.⁵⁰¹

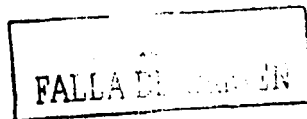
Los implementadores directos del gasto público utilizan, para su operación sólo de forma marginal, el formato y contenido programático.⁵⁰² Mucho menos se emplea para darle un seguimiento útil y práctico a la operación en términos de los programas, subprogramas, proyectos y metas, tal y como los define la actual estructura programática. Adicionalmente, las categorías y elementos que conforman la estructura programática vigente, no facilitan el costo de los programas gubernamentales, ni de las actividades de las dependencias y entidades. Tampoco permiten conocer los costos de los productos y servicios mediante los cuales el sector público busca tener un impacto sobre el bienestar de la población-objetivo.

Por otra parte, es importante establecer, desde un inicio en la programación y el presupuesto de los recursos públicos, quién o quiénes o qué áreas son las responsables de los programas, proyectos y de los servicios públicos que se prestan, así como los parámetros conforme a los cuales se va a medir el rendimiento del quehacer público.

En este sentido, la Cuenta Pública y el Presupuesto de Egresos de la Administración de Justicia es sólo un referente marginal que nos permite un seguimiento útil y práctico para conocer en términos generales la operación de los programas, subprogramas, proyectos y metas. Sin embargo, desde este ámbito se tiene el inconveniente de no conocerse el costo del servicio público e impacto sobre el

⁵⁰¹ *Lineamientos para la concertación de la Nueva Estructura Programática 1998*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1998. p. 1.

⁵⁰² *Ibidem* p. 2.



bienestar de los menores infractores de manera particular. A pesar de ello, existen algunos elementos de análisis de 1992 al 2000, (gráfica 1) que nos indican cómo se ha gastado el presupuesto en este sector.

Partiendo de manera general de un presupuesto cero,⁵⁰³ en términos generales, en febrero de 1992, cuando empieza a operar el nuevo esquema organizativo de la Administración de Justicia de Menores, en el Presupuesto de Egresos de la Secretaría de Hacienda Pública se contempla al Consejo de Menores y la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores bajo el gasto y la supervisión de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores,⁵⁰⁴ de la Secretaría de Gobernación.

Al finalizar el año, en la Cuenta Pública de la Secretaría de Hacienda el presupuesto asignado a estos entes se concretó en un programa llamado CK, *Promoción de la Justicia*. La particularización del programa y el insuficiente presupuesto asignado a la Administración de Justicia, no sólo no mejoró las condiciones de los menores en estos internados, sino que provocó una atención carcelaria y represiva. Es cierto que mejoraron los procedimientos para emitir sus "resoluciones" (juzgar), ya que hasta ahora sus actos "administrativos" para imponer "tratamientos" (castigos) estaban apegados a los rituales aplicados a los adultos, establecidos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

En 1992, la mayor parte del presupuesto estaba asignado al gasto corriente y a sueldos raquíuticos. Este fue decayendo año con año, como se observa en la gráfica 1.

⁵⁰³Es decir, se cuestiona la existencia del programa de Administración de Justicia de Menores; no que los programas entren al presupuesto sólo porque ya están, sino que se vea realmente que dan el servicio al menor y se cuestione en ese sentido.

⁵⁰⁴*Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1992*. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tomo 11, Sector Gobernación, 1992, p. 2.

En materia de prevención, aunque se designa una cantidad importante del presupuesto, sus logros han sido casi nulos, año con año aumenta la población que ingresa a los Centros de Tratamiento y, lo que es peor, muchos menores regresan por diferentes causas.

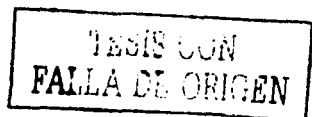
En 1993, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se menciona que es prioritario respetar y garantizar el cumplimiento de las garantías individuales plasmadas en la Constitución. Para ello, el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública tuvo un aumento sustancial conforme al año anterior.⁵⁰⁵ La Cuenta Pública estaba compuesta de un programa sectorial, que a la vez estaba integrado de una estrategia programática sectorial, objetivos, metas y líneas de acción

El Presupuesto de Egresos de 1993, pareciera ser un plan por objetivos, sin embargo, no es en realidad más que un presupuesto programático,⁵⁰⁶ es decir, no se

⁵⁰⁵ Véase gráfica V. 2. La gráfica corresponde a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1993 al 2000, las cifras están deflacionadas a pesos de dos mil

⁵⁰⁶ Michael Barzelay, *Atravesando la Burocracia: una nueva perspectiva de la Administración Pública*, México, FCE, 1998, pp. 83 ss. El paradigma decisorio racional. Una explicación posible del vacío de exploraciones de implementación en la reforma del Estado, es la perenidad del paradigma de racionalidad basado en un enfoque económico del proceso decisorio. Sus herramientas de aplicación y análisis siguen siendo la investigación de operaciones, la efectividad de costos y el análisis costo-beneficio, así como el análisis de sistemas y el presupuesto por programas. Todos estos elementos integran el PPBS o Sistema de Presupuestación por Planeación y Programación (*Planning-Programming Budgeting System*), desarrollado primigeniamente en el Departamento de Defensa de los Estados Unidos en los años sesenta. Hacia finales de esa década, Yeheskel Dror advirtió lo siguiente: en esencia estas reformas (de la administración pública en los Estados Unidos) constituyen una invasión en la hechura de decisiones públicas, por la economía. Pero el problema no consiste estrictamente en la intrusión disciplinaria de la economía política, sino que bajo su perspectiva la asignación de recursos se define y se ciñe a una pura decisión entre alternativas; es decir, su limitación consiste en que se visualiza meramente como un problema económico. No debemos olvidar que la aportación principal del PPBS fue el desarrollo de un sistema integrado y coherente de teoría presupuestaria. Esta aplicación, en principio benéfica, se tornó posteriormente en un ingrediente limitativo a la toma de decisiones, debido a que la economía sólo puede aportar elementos parciales a la hechura de *Policy*, no una visión de conjunto, ni tampoco contribuye al resto del proceso para favorecer que los resultados esperados coincidan con la intención implícita en tal hechura.

Bajo esta formulación económica, el proceso de gobierno se sigue concibiendo con base en la tradicional concepción de cadena de decisiones con base en la elección de alternativas. Esto es observable en la obra típica de esta perspectiva, en la cual se declara que el propósito del análisis de *Policy* consiste en ayudar (o en ocasiones influir) al hacedor de decisiones para formular las mejores ante una situación problemática particular.



exigen resultados, sólo se designa el presupuesto a las dependencias determinadas y ellos discrecionalmente deciden el destino del dinero. El Consejo de Menores y la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, en ese año, realizaron independientemente su presupuesto, que a la vez fue turnado a la Secretaría de Gobernación, que es quien manda el proyecto de presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ésta lo autoriza o lo disminuye, según los criterios de los programadores.

Referente a las estrategias que se estipularon en la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal 1993,⁵⁰⁷ existen contradicciones con los subprogramas y metas establecidas. Se dice que, como estrategia "se realizaron acciones para la prevención tanto general como especial; así como aquéllas tendientes a conseguir la adaptación social de los menores infractores y prevenir conductas antisociales de este segmento de la población." Sin embargo, las metas nos indican, a excepción de la meta 05, que no existen acciones de prevención, sino sólo de procuración e impartición de justicia, así, en la meta 01, se dice:

Practicar las investigaciones necesarias de acuerdo a la ley de la materia para determinar la participación de los menores puestos a disposición de la Dirección General en hechos delictivos. Meta 02. Representar los intereses legítimos de la sociedad, ante los consejeros unitarios en los procedimientos que se les instruya a los menores como presuntos infractores de las leyes penales. Meta 03, supervisar la justa aplicación conforme a los intereses legítimos de la sociedad en la ejecución de las medidas de orientación, de protección y tratamiento que se aplique a los menores. Meta 04. Ejecutar las medidas de tratamiento dictadas por los consejeros unitarios, previo diagnóstico biopsicosocial y reforzar la adaptación social de los menores, como etapa final de la impartición de justicia en la materia. Meta 05. Elaborar y operar el programa que evite la infracción de las normas penales por parte de los menores. Meta 06. Resolver la situación de menores puestos a disposición del Consejo, instruir su procedimiento, ordenar y evaluar las medidas de orientación, protección y tratamiento. Meta 07. Resolver los recursos de apelación que se interpongan en contra de las

⁵⁰⁷ *Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal 1993*, México, Banco de Información, Sector Central y Entidades de Control Presupuestal Indirecto, Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, tomo I, 1993, pp. 3, 6 y 26.

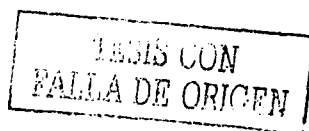
resoluciones iniciales y definitivas que dicten los consejos unitarios. Meta 08. Defender y asistir jurídicamente los derechos e intereses legítimos de los menores ante el propio Consejo o cualquier otra autoridad en materia común en el DF. y en toda la República en materia Federal.⁵⁰⁸

Es entonces evidente que en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1993, la estrategia y las metas son muy disímbolas en sus fines. Las acciones de prevención son marginales y el enfoque educativo prevalece en sus prácticas cotidianas, aún en eventos como la "Reunión Nacional sobre Justicia para el Menor". La conferencia presentada versaba sobre "La educación como Medida de Prevención para evitar que el Menor Infrinja la ley".

En 1994, en la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal,⁵⁰⁹ la Administración de Justicia también tiene como estrategia, dirigir funciones de prevención especial y general y adaptar a los menores, pero se agrega con respecto al año anterior la aplicación de un programa para coadyuvar al establecimiento de valores normativos y conductuales de los menores aplicando programas preventivos; sin embargo, en las metas contradicen lo anterior, la más evidente función fue la procuración y la impartición de justicia y para ello su presupuesto fue el segundo más

⁵⁰⁸ *Ibidem.*

⁵⁰⁹ Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal 1994, México, Banco de Información. Sector Central y Entidades de Control Presupuestal Indirecto, Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, tomo I, 1994, p. 13. Metas asignadas a la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores. 01. "Practicar las investigaciones necesarias de acuerdo a la ley de la materia para determinar la participación de los menores puestos a disposición de la Dirección General en hechos delictivos. Meta 02. Representar los intereses legítimos de la sociedad, ante los consejeros unitarios en los procedimientos que se les instruya a los menores como presuntos infractores de las leyes penales. Meta 03. supervisar la justa aplicación conforme a los intereses legítimos de la sociedad en la ejecución de las medidas de orientación, de protección y tratamiento que se aplique a los menores. Meta 04. Ejecutar las medidas de tratamiento dictadas por los consejeros unitarios, previo diagnóstico biopsicosocial y reforzar la adaptación social de los menores, como etapa final de la impartición de justicia en la materia. Meta 05. Elaborar y operar el programa que evite la infracción de las normas penales por parte de los menores. Para el Consejo de Menores las metas asignadas fueron: Meta 06. Resolver la situación de menores puestos a disposición del Consejo, instruir su procedimiento, ordenar y evaluar las medidas de orientación, protección y tratamiento. Meta 07. Resolver los recursos de apelación que se interpongan en contra de las resoluciones iniciales y definitivas que dicten los consejos unitarios. Meta 08. Defender y asistir jurídicamente los derechos e intereses legítimos de los menores ante el propio Consejo o cualquier otra autoridad en materia común en el D. F. y en toda la República en materia Federal."



alto⁵¹⁰ desde la existencia del nuevo esquema organizativo de la Administración de Justicia de Menores.

Su Programa CK, llamado indebidamente *Promoción de la Justicia* y desglosado en un subprograma 09, con el nombre de *Procuración e Impartición de Justicia para Menores y Senectos*, se dividió en cinco metas, que se le asignaron a la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores. Mientras tanto, al Consejo de Menores se le asignaron las metas 06 a la 08. En este mismo año, ante el aumento de menores infractores, se implementaron programas para que las resoluciones fueran aplicadas en el medio sociofamiliar, además de que se hizo un seguimiento de los casos de infractores que concluyeron su tratamiento, sin que se tengan los resultados de tales acciones. En este periodo se abrieron 4 módulos de orientación de escaso impacto en la población de menores vulnerables, ya que sólo la autoridad supo de su construcción y funcionamiento.

En 1995,⁵¹¹ siguieron las contradicciones anteriormente dichas. Pero en 1996, el discurso estratégico de la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal⁵¹² cambia, y ya existe una concordancia entre la estrategia y las metas. Así, se menciona que la procuración e impartición de justicia de menores fortalecerá la coordinación interinstitucional de las acciones dirigidas a promover la atención de los menores puestos a disposición del Consejo de Menores. Sin embargo, el Programa CK, *Promoción de la Justicia* contradice la estrategia y las metas, ya que el "objetivo de

⁵¹⁰ *Ibidem*, p. 41. Es pertinente aclarar que el aumento de presupuesto fue invertido en oficinas administrativas de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores y el Consejo de Menores y no en obra directa para la adaptación de los menores.

⁵¹¹ *Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal 1995*, México, Banco de Información. Gobierno Federal, Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, tomo II, 1995, p. 15.

⁵¹² *Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal 1996*, México, Banco de Información. Gobierno Federal, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Contabilidad Gubernamental e informes sobre la Gestión Pública, tomo II, 1996, pp. 55 a la 58.

este programa es dirigir las funciones de prevención y aquellas tendientes a defender la adaptación social de los menores infractores el Distrito Federal y promover el establecimiento de programas preventivos".⁵¹³

En 1997,⁵¹⁴ se designó con un nuevo nombre al subprograma 09. Ahora se llama "Procuración e impartición de Justicia para menores, senectos e indígenas" estableciéndose nuevas metas, medidas que complementaban el sistema carcelario en que se convirtieron los Centros de Tratamiento para menores. Para ello, en la meta 10 se estableció "dictaminar las medidas de tratamiento aplicables, con base en el conocimiento de las conductas antisociales que reflejan el resultado de los estudios e investigaciones biosociales del menor infractor". Además, en la meta 11, se dice que ya "opera el sistema de Seguridad y Vigilancia para resguardar las 24 horas del día, los 365 días del año, las ocho unidades adscritas y su población".⁵¹⁵ Así pues, se requirió la contratación de personal de seguridad para someter a los menores infractores que caían en la nueva red de control social.

En 1998,⁵¹⁶ en la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal desaparece el programa CK. Promoción de la Justicia. El nuevo esquema presupuestal donde se ubica ahora al menor es la Función 02. Al. 409, Impartir justicia y como unidad responsable EOO Consejo de Menores. Sus metas se concretan a emitir resoluciones definitivas. "Emitir resoluciones de evaluación, emitir resoluciones de recursos de

⁵¹³ *Idem.*

⁵¹⁴ *Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal 1997*, México, Banco de Información, Gobierno Federal, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Contabilidad Gubernamental e informes sobre la Gestión Pública, tomo II, 1997, pp. 112 a la 115.

⁵¹⁵ *Ibidem.*

⁵¹⁶ *Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal 1998*, México, Banco de Información, Gobierno Federal, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Contabilidad Gubernamental e informes sobre la Gestión Pública, tomo II, 1998, p. 91.

apelación, otorgar asistencias jurídicas y emitir dictámenes técnicos".⁵¹⁷ De ser un programa de prevención, en este año, se le instala en el programa de Prevención y Readaptación Social, bajo el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Desde esta percepción, los menores son un peligro para la sociedad y reciben el presupuesto más bajo, lo que hace que las condiciones de los menores infractores se deterioren debido al aumento de ingresos en los Centros de Tratamiento de Menores.

Finalmente, en 1999, en el presupuesto diseñado bajo la Nueva Estructura Programática pretende como estrategia el mejoramiento "real" de las conductas delictivas de los menores infractores. Para ello, en este año, se llevaron a cabo acciones preventivas de conductas anti o parasociales en la población adolescente y juvenil, atendiendo a más de 49 649 personas. Para ello, se puso en marcha nueve módulos de orientación y apoyo, con 11 equipos multidisciplinarios ubicados en siete delegaciones, donde se impartieron cursos educativos-preventivos a 670 grupos, programas improvisados de educación. Además, se abrieron 116 talleres conductuales donde se desarrollan actividades de orientación en temas de salud y de educación.

La actividad institucional: 409 impartir justicia. No cambió, lo que antes se llamaba metas ahora se llaman indicadores estratégicos. Así se llamó indicador al:

Índice de resoluciones emitidas. Índice de resoluciones definitivas emitidas. Índice de resoluciones de evaluación emitidas. Índice de recursos de apelación. Índice de menores asistidos que fueron puestos a disposición del consejo de Menores. Índice de dictámenes técnicos emitidos. Índice de refracción del tratamiento. Índice de reiterancia. Índice de prevención general de conductas infractores. Índice de actuación jurídica.⁵¹⁸

⁵¹⁷ *Ibidem*.

⁵¹⁸ Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal 1999, México, Banco de Información, Gobierno Federal, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Contabilidad Gubernamental e informes sobre la Gestión Pública, tomo II, 1999, pp. 125 y 186.

A pesar de que los implementadores del presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, exigieron por medio de la Nueva Estrategia Programática (NEP) resultados, los encargados de la Administración de Justicia de Menores no han hecho más que convertir las metas como si fueran indicadores, poniéndoles el mismo nombre, es decir lo que antes se tenía como meta "Índice de resoluciones emitidas" ahora es el indicador "Índice de resoluciones emitidas" ¿cuál es el cambio? El indicador debe ser cuantitativo y cualitativo y reflejar el grado de avance del menor en su educación, su salud, su trabajo y el grado de reintegración a la familia.⁵¹⁹ La Administración de Justicia de Menores, ante la carencia de estrategias e indicadores reales, sólo se ha contentado con llevar la "justicia" al menor. Y lo que es más grave, sus acciones educativas, por medio del Programa Educativo-Preventivo, que trabajan en los nueve Módulos de Orientación. Los indicadores no son los deseables,

⁵¹⁹ *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1999*, México, Entidad 04 Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1999, p. 1 y ss. En 1999 el objetivo del programa de Prevención y Readaptación Social de Menores, se orientó a prevenir la comisión de conductas infractoras y delictivas, y reintegrar a la vida social y productiva a los menores infractores que fueron sujetos a tratamiento. Procurar y proteger los derechos e intereses legítimos de las personas afectadas por conductas perpetradas en su contra, atribuibles a menores; normar y evaluar la elaboración adecuada y oportuna del diagnóstico integral interdisciplinario de todos aquellos menores sujetos a procedimiento. Es preciso mencionar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizó un análisis de un Universo de Cobertura y la Cantidad Cubierta, lo que contradice las memorias del Consejo de Menores, que dicen haber cubierto en un 100% todas sus resoluciones. Así en:

1º. El índice de resoluciones emitidas de un universo de cobertura de 2.575, fue cubierta la cantidad de 2.575, dando por resultado un porcentaje del 100%, para lo cual se gastó 3.389.000.

2º. En el índice de resoluciones definitivas emitidas de un universo de cobertura de 2.800, solo fue cubierta la cantidad de 2.100, lo que da un porcentaje de 75.0%, gastándose de manera directa 3.389.000.

3º. En el índice de resoluciones de evaluación emitidas de un universo de cobertura. 2.532, solo fue cubierta la cantidad de 1.975, que equivale un porcentaje. 78.0% gastándose para ello de forma directa 2.791.000.

4º. En el índice de recursos de apelación de un universo de cobertura. 485 la cantidad cubierta fue 485, lo que representó un porcentaje del 100%, para ello se gastó en forma directa 3.389.000.

5º. En el índice de menores asistidos que fueron puestos a disposición del Consejo de Menores de un universo de cobertura de 27.358 la cantidad cubierta sólo fue de 14.500, lo que representó un porcentaje 53.0 % para lo cual se gastó 4.386.000.

6º. En el índice de dictámenes técnicos emitidos de un universo de cobertura de 3.600 se cubrió la cantidad de 3.600, que representa un porcentaje de un 100%, gastándose directamente 2.593.000.

simplemente porque no son educadores, ni se encuentran dentro de la Administración formativa, capaz de desarrollar programas que formen a los menores.

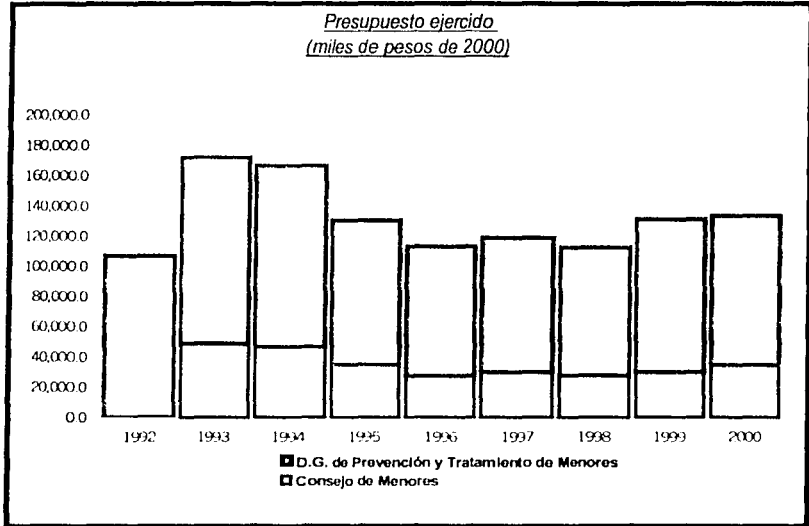
Lo grave es que la Administración de Justicia, en su nuevo esquema, ha cometido un nuevo error en la Secretaría de Seguridad Pública, ya que su presupuesto designado se ha quedado rezagado en función de los menores que atiende (gráfica 1). Mientras aumentan los menores infractores atendidos por la Administración de Justicia, el presupuesto se encuentra estancado para su atención. Es entonces necesario que se cambien los indicadores y la asignación de presupuesto, por lo que es preciso, una nueva ubicación dentro de la Nueva Estrategia Programática.

En cuanto al presupuesto asignado al Consejo de Menores y a la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores,³²⁰ se realiza en este orden: servicios personales, materiales, suministros, servicios generales, bienes muebles e inmuebles y escasamente en obra pública. El mejoramiento de las instalaciones administrativas del Consejo de Menores y de la Dirección General de Prevención y Readaptación de Menores fue sustantivo. En contraste, las mejoras en las instalaciones de los menores infractores se han adecuado a los viejos edificios. Es deseable que el presupuesto aumente para mejorar los salarios del personal, crear nuevos edificios fuera de la ciudad y diseñar instalaciones acordes con el número de menores infractores para su atención personalizada.

³²⁰Los datos son aportados por la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores. Dirección de Administración. Subdirección de Recursos Financieros, existió en el 2000 una asignación modificada anual, por lo que quedo establecida así: Capítulo 1000- concepto: servicios personales. Importe. 91.012.218.48. Capítulo 2000, por concepto de materiales y suministros 16.832.016.77. En el capítulo 3000 por servicios generales 7.927.020.18 y en capítulo 5000 por concepto de bienes muebles e inmuebles se asignó un importe de 614.589.00, siendo el importe total asignado la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores de 116.385.844.43.

Gráfica 1

Presupuesto deflacionado a pesos de 2000, donde se observa una disminución significativa en el presupuesto ejercido por el Consejo de Menores y la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

6.5. Los menores infractores en la Administración de Justicia: ingresos en la década de los noventa.

La estadística es una de las múltiples herramientas que, posiblemente, permitan mejorar la Administración de Justicia del Menor. Para realizar la estadística, las instituciones oficiales han tomado en cuenta diversas variables, como el nivel educativo, sexo, delito, actividad, delegación donde se cometen las infracciones, etc. Para este estudio, las variables de mayor importancia son: el nivel de instrucción

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

según sexo, (gráfica: 2 y 3),⁵²¹ edad (gráfica 4) y causa (gráfica 5), ya que estas variables son importantes para la reorganización de un nuevo esquema para los menores infractores.

Una de las problemáticas marginales, pero a la vez esenciales, es la organización y convivencia de menores infractores de diversas edades, educación e infracciones (delitos) en los diversos centros donde se recluye a los infantes. En los centros, los niños, adolescentes y jóvenes son clasificados por su edad pero no se toma en cuenta su instrucción, ni la causa por la que ingresaron; es decir, en los dormitorios donde se encuentran conviven menores de la misma edad que han cometido asesinatos o han atentado contra la vida de otras personas, con menores que han sido recluidos por robos por causas familiares.

En los patios de los Centros de Tratamiento, las clasificaciones no existen. Conviven menores de 11 a 17 años. En los salones donde reciben instrucción, la clasificación es realizada discrecionalmente por los profesores. En el ámbito de la educación, la enseñanza es igual para todos, a pesar de que cada menor requiere la interiorización de determinados valores, debido a que ingresan por diversas causas. La enseñanza para este tipo de menores no puede seguir siendo igual, porque no son iguales. A cada individuo debe educársele para determinadas habilidades, actitudes y aptitudes, ya que cada sujeto es diferente; incluso, algunos de ellos, por sus conocimientos pueden, ser apoyados para ingresar a carreras politécnicas y universitarias.

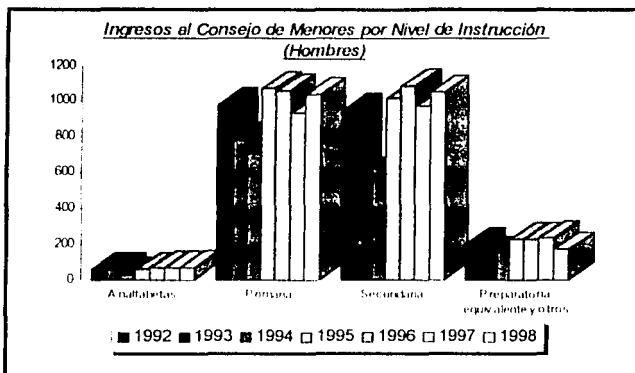
⁵²¹ *Anuario Estadístico 1999*, México, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 1999.

En este sentido, en términos generales, la estadística es útil para implementar medidas de organización e incluso financiamiento. Se conoce que el sector más problemático son los adolescentes que cursan la secundaria. El segundo grupo que ingresa a la Administración de Justicia del Menor son los niños de primaria; el tercer grupo son los de preparatorias y vocacional; y en menor proporción los analfabetas, carreras técnicas y normales. Sin embargo, no en todos los años los menores de secundaria han ocupado la primera posición como entes problemáticos. Los niños de primaria rompieron con esta curva estadística en 1995, al ser los primeros en violentar las normas penales (gráfica 2 y 3).

Así, en 1993, los menores que ingresaron al Consejo de Menores fue de 880 de primaria y los de secundaria fueron 642; en 1994 ingresaron 776 de primaria y 685 de secundaria; en 1995 ingresaron al consejo 1160 de primaria y 1157 de secundaria. En los subsiguientes años, las diferencias de ingreso al Consejo entre primaria y secundaria están en la misma proporción. Las mujeres en las estadísticas siempre fueron y están en menor proporción porque son menos problemáticas.

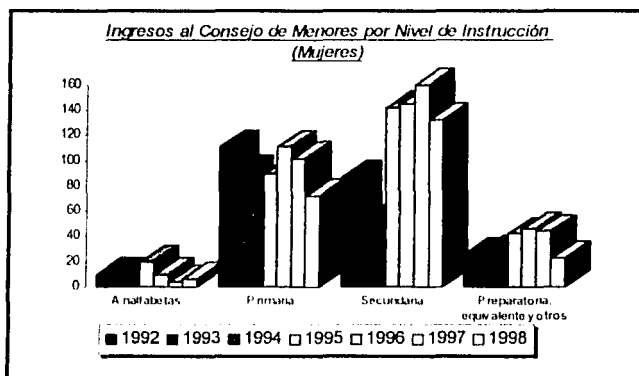
¿Qué podemos inferir de tales datos? Que en primer término los menores de primaria y secundaria son el sector más vulnerable; son sujetos de derecho que pertenecen a la enseñanza básica y son quienes requieren en primer término de campañas de prevención para que las deficiencias de la educación o familiar sean corregidas a tiempo y no en los Centros de Tratamiento. Tales campañas deben estar enfocadas a la formación de valores que fomenten la convivencia elemental y el respeto de los derechos humanos de las personas.

Gráficas 2



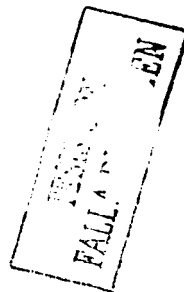
Fuente: INEGI

Gráfica 3



Fuente: INEGI

En segundo término, independientemente de que haya sido entre otras causas, la desintegración familiar, medio criminógeno, factores psicológicos o biológicos, los que provocaron que el menor violentara las normas penales. Varios autores basados en



estadísticas y experiencias empíricas están convencidos de que el aumento de la criminalidad es un fracaso del proceso educativo.⁵²² Pero también están ciertos de que el sistema educativo en el nivel de educación especial, podría formar, corregir, reformar e introyectar en los menores los valores que no han podido comprender y que les permita vivir con armonía en la sociedad.

Por lo que la etiología de los menores no es un problema de ajusticiamiento benévolo, ni mucho menos un asunto de procedimientos⁵²³ o si la institución debe ser garantista o tutelar.⁵²⁴ Estos últimos son asuntos solucionables de forma, pero que no resuelven el problema de fondo, que es la formación de los menores infractores. Tan es así, que incluso la reincidencia no disminuye⁵²⁵ (gráfica: 8). Quizá el problema de fondo es educativo; así, se dice que:

El maestro de infractores, especialista en pedagogía correctiva, debe tratar de crearles hábitos escolares más individuales que colectivos para resolver algunas de sus dificultades de aprendizaje, sin que se desanime. Para ello, la enseñanza individual directa debe practicarse más intensamente en el grupo, basándose en el afecto, en el juego, lo que a cada alumno le sea fácil hacer sin prisas. Pero aparte de los hábitos escolares individuales y colectivos, se deben crear hábitos de expresión verbal, de limpieza e higiene, de alimentación; todo lo que el maestro se dé cuenta que son faltantes, utilizando para ello la coordinación con los demás órganos del internado. El maestro de infractores debe educar aspectos que antes nunca se tocaron, informar sobre las materias a sus alumnos y enseñar. Finalmente debe reeducar, o sea corregir hábitos, conocimientos equivocados, conceptos, formas de interpretación, y todo aquello que el alumno esté equivocado o mal formado. Entre los niños y jóvenes que llegan a las instituciones públicas del internado, muchos de ellos proceden de hogares desorganizados en que lo anormal se ha convertido en habitual, y vienen no sólo

⁵²²Luis, Rodríguez Manzanera, 2000, p. 133. "Estamos plenamente convencidos que el aumento de la criminalidad de menores refleja un fracaso de la educación".

⁵²³Sergio García Ramírez, *et. al.*, "Consideración general sobre el régimen jurídico de menores infractores", *Derechos de la niñez*, México, UNAM/ IIJ, 1990, p. 110.

⁵²⁴*Ibidem*, Dolores E. Fernández Muñoz, "Supuestos que determinan la intervención tutelar del Estado: infracción penal, infracción administrativa y otras hipótesis", p. 159 y ss.

⁵²⁵*Ibidem*, Antonio, Sánchez Galindo, "La delincuencia de menores en México: Situación y tendencias", p. 129 y ss.

desajustados, sino francamente desviados de lo que debiera ser su vida idéntica a la de otros niños.⁵²⁶ (Sic)

Sin embargo, esta visión parcial que se aplica actualmente a los menores no ha sido suficiente para mejorar las condiciones intelectuales y formativas del menor infractor. La educación que se imparte en los Centros de reclusión de los menores es meramente informativa y no formativa. Es la educación un elemento de entretenimiento y no parte del proceso educativo de la que recibió cuando se encontraba libre.

La educación que se imparte es una parte accesorio para simular y demostrar que se encuentra adaptado. Lo ideal sería que los impartidores de justicia y quienes la procuran diseñaran programas que formaran técnicos y profesionales, diseños educativos individualizados que potenciaran las aptitudes y actitudes en los diversos campos del saber. Por citar un ejemplo, por qué no enseñarles informática y otras áreas relacionadas.

Otra variable que debe tomarse en cuenta para formar a estos sujetos es la edad. Al respecto, los ingresos al Consejo de Menores por edad según sexo (gráfica: 4 y 5). El mayor porcentaje de menores infractores se encuentra entre los quince y los dieciséis años. De la gráfica podemos inferir que son menores infractores que se encuentran en la etapa de formación. Son adolescentes que requieren lineamientos teleológicos y quienes se los pueden proyectar son las instancias formativas diseñadas para esos fines.

La instrucción y los programas oficiales deben permitir que las deficiencias del hogar y la sociedad puedan ser corregidas. Así, debe enseñarse el control de las

⁵²⁶ Héctor, Solís Quiroga, *Educación Correctiva*, México, Porrúa, 1986, pp. 86 y 8787

emociones, el dominio de la razón, el uso del diálogo, la formación de conceptos para la convivencia humana, la formación del carácter⁵²⁷ y el manejo de la verdad. Es preciso estimular la educación integral para que se puedan resolver los fallos de personalidad del menor. No estamos planteando y justificando el proceder de los menores infractores, pero si se desarrollaran estos factores, en mucho ayudaría a resolver el complejo fenómeno de la infracción del menor y su reiterancia en los Centros de Tratamiento.

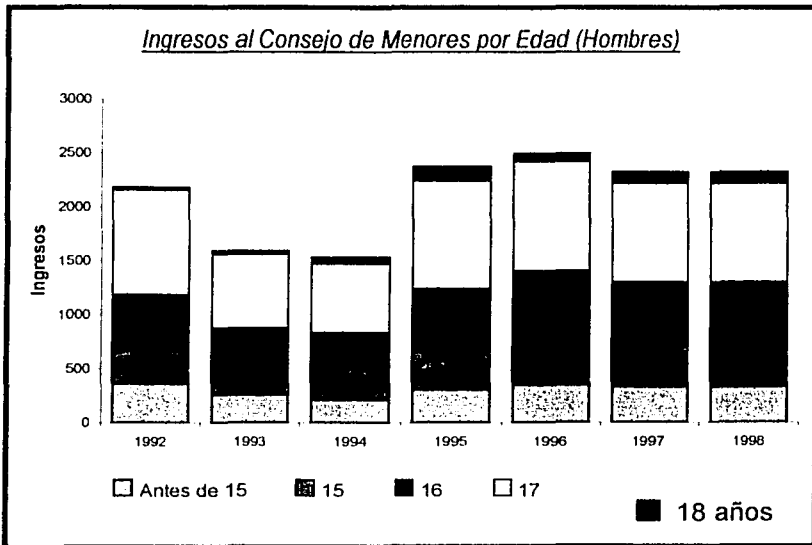
En referencia al ingreso al Consejo de Menores por su causa (gráfica 6 y 7), casi la mayoría de los menores infractores ingresa por robo. Desde la instauración del Consejo de Menores de 1992 a 1998, han ingresado por robo 10755, por lesiones 1465, por tentativa de robo 643, por violación 611, daño en propiedad ajena 487, por homicidio 476, por intoxicación 162, por rapto 141, tentativa de violación 62, estupro 10, otras causas 1482.

¿Qué nos indican las cifras anteriores? Que en los Centros donde se interna a los menores infractores no pueden ser tratados de la misma manera. No es posible darles una sola medicina a todos, ni recluirllos en un solo lugar. Cada menor ingresa por determinada causa, y en razón de ella, debe ser formado. Incluso, los menores infractores internados por una misma causa no son iguales, por ejemplo, un menor infractor que roba sin violencia es diferente a otro que lo realiza empleando la fuerza, por lo que deberían existir clasificaciones y un grado de evaluación para determinar los elementos teleológicos que les son necesarios, por lo que no pueden estar en un solo edificio asesinos y violadores o un menor ingresados por robo famélico. En la actualidad, los menores a quienes se les dictan resoluciones por el Consejo de

⁵²⁷ La educación puede ser incluso militar o asignar su educación a familias.

Menores y que son reclusos en los Centros de Tratamiento son clasificados en diferentes dormitorios. Sin embargo, en el día conviven todos los menores.

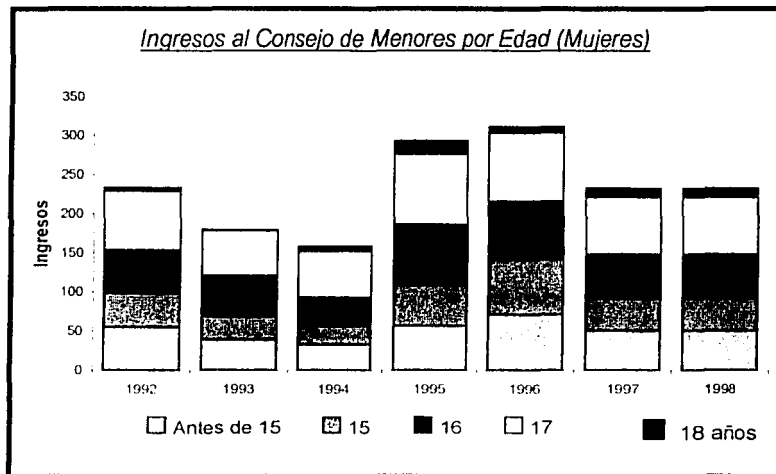
Gráfica 4



Fuente: INEGI

TESIS CON
FALLA DE ... EN

Gráfica 5

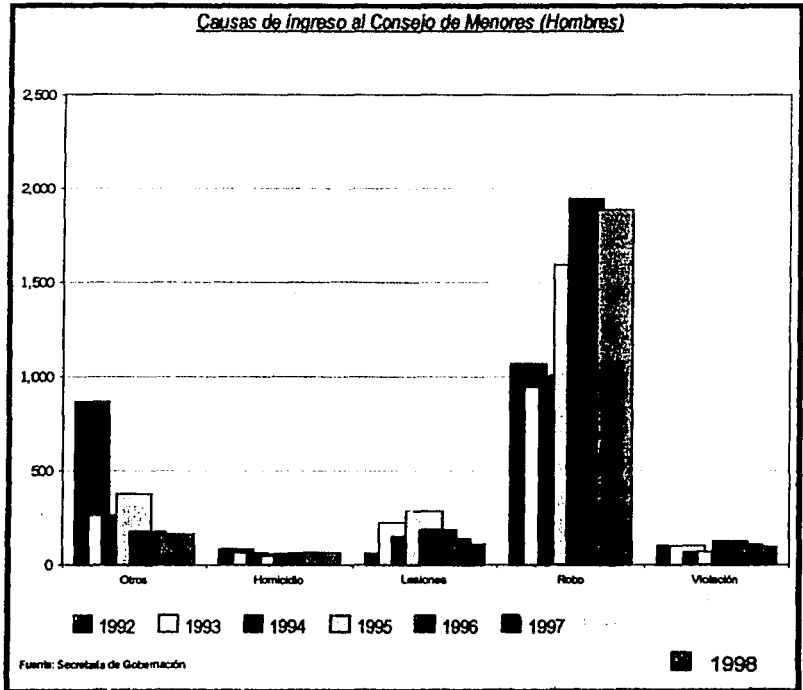


Fuente: INEGI

Por tanto, las variables estadísticas nos indican que es necesario un cambio de fondo y no sólo de forma dentro de las instituciones que "adaptan" a los menores para que puedan reintegrarse y no sean reiterantes o los marginados de la sociedad. Es necesario que los Centros de internamiento de menores tengan una nueva clasificación y que estos sean eficientes y eficaces en su formación.

ESTADO CON
FALLA EN SU
FORMACIÓN

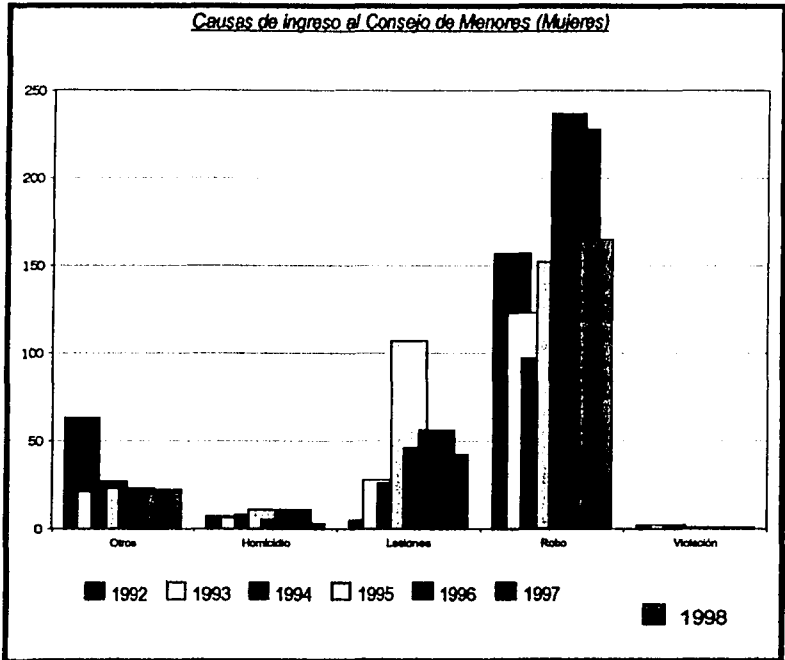
Gráfica 6



Fuente: Secretaría de Gobernación.

FALTA DE BIEN

Gráfica 7



Fuente: Secretaría de Gobernación

6.6. La eficiencia en la Administración de Justicia del Menor

Para proponer cambios de forma y de fondo dentro de la Administración de Justicia de Menores, es prioritario tomar en cuenta dos categorías: la eficiencia y la eficacia⁵²⁸ de su organización.

⁵²⁸ Enrique Cabrero Mendoza, *Del Administrador al Gerente Público*, México, INAP, 1995, pp.19-23.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En la época actual la eficiencia⁵²⁹ ha tendido a ser considerada como un proceso que se refiere más a la necesidad de ahorrar recursos económicos. La aplicación de la eficiencia en estos términos⁵³⁰ por parte del gobierno se cuestiona porque ha dejado mucho qué desear en la atención al ciudadano, usuario, concesionario, beneficiario y al cliente, además porque se han incumplido con las metas, objetivos y estrategias establecidas en los Planes Nacionales de Desarrollo.

Sin embargo, la ineficiencia y anquilosamiento de la Administración de Justicia del Menor también se debe, entre otras cosas, a su conformación organizacional y técnicas obsoletas. Es un aparato anacrónico que ha llegado a su agotamiento y decadencia administrativa.

La modificación de la Administración de Justicia de Menores es fundamental en su sistema operativo y en la aplicación de nuevas tecnologías. Tal transformación es

⁵²⁹ Apud Juan Pablo, Gorrero Amparán, "La Evaluación de Políticas Públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados" *Gestión y Política Pública*, México, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995, p. 60. "El criterio de *eficiencia*, o sea la capacidad de transformar los recursos iniciales en resultados finales de manera poco onerosa (logro de objetivos al menor costo posible); el criterio de *eficacia*, es decir la capacidad de hacer concretas o reales las metas programadas (logro de objetivos tangibles). El criterio de *eficiencia* agrega una consideración normativa a los objetivos de la política pública, pues busca establecer una estimación relativamente objetiva – económica- de los recursos con los que cuenta el funcionario (humanos, organizacionales, económicos, institucionales, etc.), para calcular su desempeño tras la observación de los resultados finales. En cambio, la *eficacia* parte de los objetivos programados y los asocia directamente con los resultados concretos, por lo que es un criterio común de las evaluaciones clínicas. Con estas definiciones, puede decirse, por ejemplo, que una política pública puede ser ineficiente si se emplearon recursos descomunales para su aplicación, pero eficaz, si se alcanzaron los objetivos programados, aunque haya sido a un alto precio. La *eficiencia* y la *eficacia*, suele haber confusión entre estos dos términos, que son derivados de la palabra *efficere*, a su vez antecedida por *facere*. Eficiente es el participio activo de *efficere*, que significa producir un efecto. El diccionario de la Academia de la Lengua Española estipula que la *eficiencia* es la virtud y facultad para lograr un efecto determinado, y la *eficacia* es la virtud, actividad, fuerza o poder para obrar. Queda así que la *eficacia* implica una disposición, mientras la *eficiencia* traduce una relación condicionada al efecto. Por su parte, Brewer y de León definen a la *eficiencia* de manera muy sencilla: es la relación entre insumos (recursos) y productos (resultados). Y *effectiveness* es la relación entre resultados observables y resultados programados en un periodo determinado.

⁵³⁰ Véase la tabla V.2 como en términos reales el presupuesto real asignado en la última década del siglo XX disminuyó en términos reales.

necesaria, pero implantada en la organización de la visión formativa, acción inevitable dado el anquilosamiento, inmovilidad y desperdicio de recursos (en los centros de tratamiento existen más custodios que profesionales que ayuden a los menores) y energía organizacional que caracterizan a la Administración de Justicia del Menor. Esto es evidente en la constante reiterancia de los menores infractores dado que aumenta año con año, por citar una evidencia concreta (cuadro 18). Sin embargo, es justo reconocer también que una noción parcial de la crisis del aparato de la Administración de Justicia del Menor, está fuera de su ámbito. Es necesario incrementar los profesionales que forman a los menores en los Centros de tratamiento y achicar los niveles administrativos y de custodios. Esto permitiría una mayor eficiencia para tratar a los menores infractores. Pero para que la organización sea de más calidad es necesaria también la eficacia.

1991 JUN
FALLA DE ORIGEN

necesaria, pero implantada en la organización de la visión formativa, acción inevitable dado el anquilosamiento, inmovilidad y desperdicio de recursos (en los centros de tratamiento existen más custodios que profesionales que ayuden a los menores) y energía organizacional que caracterizan a la Administración de Justicia del Menor. Esto es evidente en la constante reiterancia de los menores infractores dado que aumenta año con año, por citar una evidencia concreta (cuadro 18). Sin embargo, es justo reconocer también que una noción parcial de la crisis del aparato de la Administración de Justicia del Menor, está fuera de su ámbito. Es necesario incrementar los profesionales que forman a los menores en los Centros de tratamiento y achicar los niveles administrativos y de custodios. Esto permitiría una mayor eficiencia para tratar a los menores infractores. Pero para que la organización sea de más calidad es necesaria también la eficacia.

ISSIC CON
FALLA DE ORIGEN

TEMAS
FALLA DE JUREN

Cuadro 18
Menores infractores según infracción

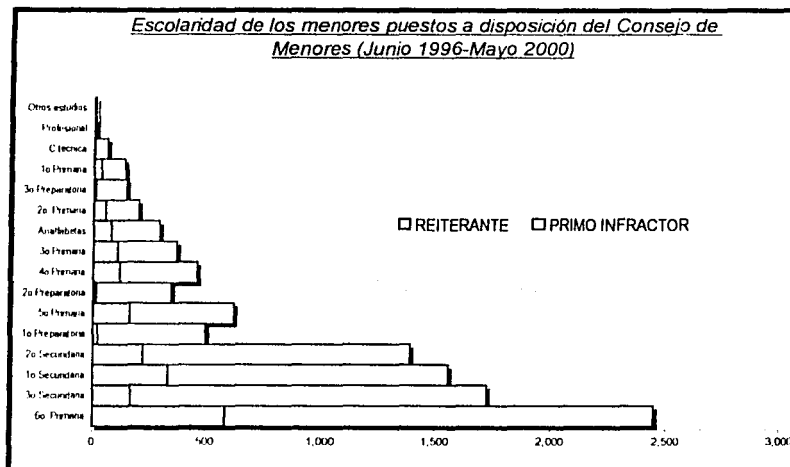
CAUSA	Primo infractor Junio 1996- Mayo 1997	%	Reiterante	%	Primo infractor Junio 1997 Mayo 1998	%	Reiterante	%	Primo infractor Junio 1998 Mayo 1999	%	Reiterante	%	Primo infractor Junio 1999 Mayo 2000	%	Reiterante	%
Robo	1647	62.06	436	16.43	1501	62.86	423	17.71	1718	64.39	434	16.27	1674	65.49	418	16.35
Lesiones	223	8.40	20	0.75	143	5.99	12	0.50	126	4.72	12	0.45	126	4.93	11	0.43
Delitos sexuales violación	113	4.26	8	0.30	78	3.27	4	0.17	103	3.86	5	0.19	108	4.23	9	0.35
Daños en propiedad ajena	40	1.51	6	0.23	60	2.51	5	0.21	49	1.84	6	0.22	46	1.80	2	0.08
Homicidio	45	1.70	10	0.38	60	2.51	7	0.29	52	1.95	10	0.37	37	1.45	6	0.23
Portación de arma prohibida	27	1.02	5	0.19	27	1.13	7	0.29	43	1.61	11	0.41	31	1.21	9	0.35
Delitos contra la salud	8	0.30	0	0.00	7	0.29	0	0.00	7	0.26	0	0.00	13	0.51	2	0.08
Posesión del producto robado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	0.47	2	0.08
Extorsión	11	0.41	0	0.00	3	0.13	0	0.00	3	0.11	0	0.00	11	0.43	0	0.00
Allanamiento de morada	15	0.57	1	0.04	13	0.54	2	0.08	13	0.49	2	0.07	7	0.27	2	0.08
Violación a ley fed. Der. Autor	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	0.23	1	0.04
Abuso de confianza	-	-	-	-	1	0.04	0	0.00	1	0.04	0	0.00	5	0.20	0	0.00
Privación ilegal de la libertad	9	0.34	4	0.15	5	0.21	2	0.08	5	0.19	2	0.07	4	0.16	0	0.00
Falsificación de documentos	1	0.04	0	0.00	1	0.04	0	0.00	1	0.04	0	0.00	2	0.08	1	0.04
Asociación delictuosa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0.04	1	0.04

Violación a la ley general de población	-	-	-	-	1	0.04	2	0.08	1	0.04	2	0.07	2	0.08	0	0.00
Amenazas	-	-	-	-	4	0.17	0	0.00	4	0.15	0	0.00	1	0.04	0	0.00
Ataques a las vías de comunicación	10	0.38	0	0.00	8	0.34	2	0.08	8	0.30	2	0.07	1	0.04	0	0.00
Bigamia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0.04	0	0.00
Encubrimiento	3	0.11	2	0.07	3	0.13	2	0.08	3	0.11	2	0.07	-	-	-	-
Usurpación de funciones	1	0.04	0	0.00	1	0.04	0	0.00	1	0.04	0	0.00	1	0.04	0	0.00
Violencia familiar	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0.04	0	0.00
Despojo	1	0.04	0	0.00	1	0.04	0	0.00	1	0.04	0	0.00	1	0.04	0	0.00
Lenocinio	-	-	-	-	1	0.04	0	0.00	1	0.04	0	0.00	-	-	-	-
Resistencia a particulares	3	0.11	1	0.04	1	0.04	0	0.00	1	0.04	0	0.00	-	-	-	-
Fraude	3	0.11	0	0.00	1	0.04	0	0.00	1	0.04	0	0.00	-	-	-	-
Encubrimiento	2	0.08	1	0.04	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0.04	0	0.00
Abandono de personas	1	0.04	0	0.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Uso indebido de siglas	1	0.04	0	0.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Adulterio	1	0.04	0	0.00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total:	2162	81.46	492	18.54	1920	80.40	468	19.60	2142	80.28	488	18.29	2092	81.85	464	18.15

FUENTE: Secretaría de Gobernación

TESIS
FALLA DE JUREN

Gráfica 8
Menores puestos a disposición según escolaridad



Fuente: Secretaría de Gobernación

6.7. La eficacia en la Administración de Justicia del Menor

La Administración de Justicia del Menor ha sido incapaz de alcanzar los objetivos y metas propuestas en los planes y programas de la Administración Pública. Lo anterior está relacionado con diversos factores como el limitado financiamiento. Sin embargo, su crisis se debe a la visión mecánica que ha caracterizado su desarrollo. Es una visión casi generalizada que la problemática de la Administración de Justicia de Menores debe ser resuelta con normas jurídicas, lo cual solo ha sido una solución parcial.

La Administración de Justicia de Menores al intentar ser eficaz⁵³¹ por el planteamiento jurídico penal (visión mecánica), ha terminado por conformarse como un sistema punitivo y monolítico que se estructura en términos de racionalidad legal para solucionar la problemática del menor infractor.

A partir de esta visión normativa, se tiende a suponer que el mal organizacional está en lagunas de procedimientos, reglamentación, definición de áreas de competencia, manuales, organigramas, decretos, disposiciones, etcétera; por lo que se considera que la falla en el logro de los objetivos estatales es una laxitud que deberá ser corregida con disposiciones más claras y detalladas. En este sentido, la problemática del menor infractor intenta ser solucionada con un cambio de nomenclatura. El órgano jurisdiccional ha transformado varias veces su nombre, la última "innovación" fue de un Consejo Tutelar para Menores a un Consejo de Menores, reforma más bien legal que estructural.

La visión mecánica sigue prevaleciendo para ser eficiente la Administración de Justicia de Menores, por lo cual se intenta solucionar las deficiencias que existen en el procedimiento para juzgar a los menores. La mayor parte de las reformas de la Administración de Justicia del Menor, históricamente, se han ubicado en esta concepción. Cabe preguntarse si la reglamentación y procedimientos son soluciones suficientes para erradicar los malos tratos cotidianos a los menores. El seguir suponiendo que la Administración de Justicia del Menor cambia por decreto, es repetir un proceso de desgaste de la energía organizacional; es necesario, por tanto, superar

⁵³¹ Michael M. Harmon y Richard T Mayer, *Teoría de la organización para la Administración Pública*, México, F.C.E. 1999, p. 386

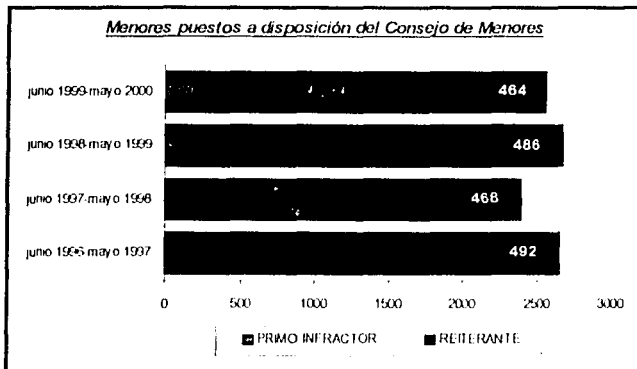
el nivel de análisis tradicional (organización mecánica) de los académicos que se interesan en los menores infractores.

La transformación, por tanto, debe darse desde el aspecto estructural. No puede seguir siendo un aparato tecnocrático altamente identificado con los fines penales e ineficaz incluso para adaptar a los menores (gráfica 9).

La ineficacia e ineficiencia de la Administración de Justicia del Menor es tan evidente que, para adaptar al menor de 1996 al 2000, han sido juzgados cada año un promedio de 80% de primo infractores; es decir, menores infractores que han violado por primera vez el Código Penal. Un promedio de 20% de menores infractores reiterantes regresa año con año.

En cifras, cada año ingresan a la Administración de Justicia de Menores un promedio 2089 primo infractores, de los cuales regresan a la institución un promedio de 477.5 reiterantes. Los menores reiterantes son los inquilinos de la institución, es la evidencia de que muchas de las metas para adaptar a los menores no están funcionando adecuadamente; es en cierto sentido, un fracaso palpable, y lo que es peor: estos menores reiterantes conviven con todos los demás sin restricciones.

Gráfica 9. Menores puestos a disposición del Consejo de Menores por edad



Fuente: Secretaría de Gobernación

Para hacer más eficiente la adaptación de los menores infractores, un primer intento por mejorarla es realizar una clasificación que responda a las tres variables principales: por la causa, por la escolaridad y por la edad, ya que, en su mayoría, estos menores reiterantes y primo infractores son menores que cometieron delitos por robo (gráfica 6 y 7 y cuadro 18); en segundo lugar, son los delitos cometidos por lesiones, en tercer lugar, los delitos sexuales, en cuarto lugar, los daños en propiedad ajena, en quinto lugar, la portación de arma prohibida, en sexto lugar, los delitos contra la salud, en séptimo lugar, la posesión del producto robado, en noveno lugar, la extorsión y en menor medida el allanamiento de morada, la violación a la ley federal de derechos de autor, abuso de confianza, privación ilegal de la libertad, falsificación de documentos, asociación delictuosa, violación a la ley general de población, amenazas, ataques a la vías de comunicación, bigamia, despojo, encubrimiento, usurpación de función y violencia familiar.

1996
FALLA DE CUMPLIMIENTO

Un segundo momento para la atención de los menores infractores, es tomar en cuenta la escolaridad en el orden que se establece en la estadística; es decir, se deben atender los menores de acuerdo al mayor número de incidencias e infracciones de acuerdo a su escolaridad. De acuerdo a la estadística, son los de sexto de primaria los menores más problemáticos; posteriormente, los de tercero de secundaria, y sucesivamente, el primero de secundaria, segundo de secundaria, primero de preparatoria, quinto de primaria, segundo de preparatoria, cuarto de primaria, tercero de primaria, analfabetas, segundo de primaria, tercero de preparatoria, primero de primaria, carrera técnica, y profesional (gráfica 8). En ese mismo orden, los reiterantes regresan a la Administración de Justicia de Menores.

Por último, otra variable de importancia, para ser más eficiente la adaptación e impartir justicia al menor, es la edad del menor ya que cada sujeto en formación requiere de una atención especial de acuerdo a su edad. No puede ser posible que un sistema que se dice adaptador haga convivir menores de diversas edades. Esto va en contra de la más elemental pedagogía.

Al respecto, por ejemplo de 1996 al año 2000, los menores de 17, 16, 15, y 14 años que, en ese orden, son los infantes que cometieron mayores infracciones, son también, en ese mismo tenor, los menores reiterantes que conviven permanentemente. Es decir, los menores de diversas edades ya sea primo infractores y reiterantes, interaccionan en los mismos patios. No existe la más elemental clasificación, provocando con ello que impere la ley del más fuerte.

En el año 2000, los menores de diecisiete años, primo infractores fueron 727 y reiterantes 199, que representan un 21.5% del total de esta edad que regresan a la

Administración de Justicia de Menores; los menores de dieciséis años primo infractores fueron 510 y reiterantes 116, que representan el 18.5% del total de esta edad, que también vuelven a la institución; los primo infractores de quince años fueron 378 y reiterantes 69, que son 15.5% que son clientes de del Centro de internamiento. Otros que regresan son los menores primo infractores de catorce años, que fueron 217 y reiterantes 4, que representan un 17.5% de este sector; los primo infractores de dieciocho años fueron 91 y reiterantes 20, que representan un 18.1%; los primo infractores de trece años fueron 98 y reiterantes 8, que representan un 7.5%; los primo infractores de doce años fueron 52 y reiterantes 5 que representan estadísticamente este sector con un 8.8; y por último, los primo infractores de once años fueron 19 y reiterante 1, que representan el 5% de esta edad.

Es, pues, evidente que la eficacia de la Administración de Justicia del Menor es muy cuestionable. La estadística refleja que un 20% año con año sigue siendo parte del inventario de los Centros de Tratamiento, es decir, un gran porcentaje de reiterantes regresa a la institución. Es un dato indicativo que nos muestra que, posiblemente, las medidas de orientación y tratamiento no sean las adecuadas, o "quizá les guste estar en la institución".

Así pues, los reiterantes son los huéspedes permanentes de la Administración de Justicia de Menores, incluso los custodios expresan que ya conocen a muchos menores porque continuamente regresan. La pregunta es ¿se es eficiente y eficaz cuando cada año un 20% de los menores regresa a la institución? Este porcentaje es la constante, lo que indica que posiblemente la estructura de la Administración de Justicia se ha anquilosado así como ha devenido una institución de control social duro donde los menores son internados y donde les espera un destino incierto.



Capítulo VII

7. Perspectivas para la Administración de Justicia del Menor

7.1. El futuro de la Administración de Justicia de Menores

El futuro de la Administración de Justicia de Menores es incierto en la organización donde se ubica actualmente. En ese mismo sentido, el porvenir es ambivalente para los Consejos y tribunales de los Estados. ¿Por qué? En principio, en un Estado Democrático y Social de Derecho, en lo referente a la separación de poderes, la atribución de principio del ejercicio de la función jurisdiccional pertenece al Poder Judicial salvo excepción constitucional expresa (la cual no existe para el Consejo de Menores), así como la delimitación de las competencias del ejecutivo y sus relaciones para con los órganos públicos, judiciales o no, encargados de la función jurisdiccional.⁵³²

Los actos emitidos jurisdiccionalmente del Consejo de Menores, no responden a los supuestos en los que se basan los actos administrativos. El Comisionado, el Consejo de Menores y los Centros de Tratamiento son parte del Poder Ejecutivo y sus decisiones administrativas privan de derechos, que no se pueden anular o ser restituidos por otra vía que no sea la establecida por el procedimiento en lo establecido en su propia ley anticonstitucional. En este sentido pues, la neutralidad del Consejo es ficticia, ya que dependen en última instancia del Ejecutivo, quien tiene a cargo el órgano persecutor llamado Comisionado, el órgano jurisdiccional y el órgano ejecutor, por lo que viola la estructura constitucional desde sus cimientos.

⁵³²León, Cortiñas Peláez, 1986, 61.

En cuanto a los Centros de Tratamiento, su estructura, el personal y los fines que persigue la organización, corresponden más a una institución prestacional formativa que adaptativa, por lo que su permanencia dentro del sistema penal rompe con los fines para los cuales fueron establecidas.

Parece pues, necesario esgrimir algunas razones para un cambio de la Administración de Justicia de Menores.

7.2. El traslado del Consejo de Menores al Poder Judicial

Como se ha establecido, una de las atribuciones principales del Poder Judicial es velar por los derechos humanos ante los excesos que pueda tener el Poder Ejecutivo. Sin embargo, cuando el Consejo de Menores pertenece al Poder Ejecutivo, no hay órgano que le haga contrapeso, sólo en última instancia puede darse por vía del Juicio de Amparo.

Existen, además, diferencias sustanciales entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo. Es un principio que toda la Administración Pública está a los dictados precisos de los fines del titular del Poder Ejecutivo. En el Poder Judicial, cada juez es independiente de emitir su potestad conforme al derecho establecido previamente por el Poder Legislativo o Constituyente. Orgánicamente, un juez inferior y un juez superior se basan en el principio de la no intervención, por lo que cada ente jurisdiccional puede ser revocado en lo que conforme a derecho no se ajuste al tipo y al cuerpo del delito.

Un órgano jurisdiccional como el Consejo de Menores quiebra el principio del Poder Ejecutivo. Es decir, ningún órgano que esté bajo la jerarquía del Poder

Ejecutivo puede más que éste. Por sólo este hecho, el Consejo de Menores empañá su actividad imparcial. Así pues, el Consejo de Menores se ha convertido en una jurisdicción paralela al Poder Judicial. Contemporáneamente, el Consejo de Menores subvierte el orden establecido en la Constitución, como las garantías individuales, el debido proceso y la separación del Poder Público.

El Ejecutivo, al tener bajo su mandato el Consejo de Menores, está desautorizado por lo establecido en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* ya que, al otorgarle al Consejo de Menores la potestad de limitar la libertad del menor, excede toda discrecionalidad administrativa, por lo que sus actos son arbitrarios, y se han convertido en actos de fuerza, en la típica vía del hecho.

La Administración Pública, no puede ser al mismo tiempo juez y parte en un conflicto donde la libertad del menor está en entredicho. La única función del el Poder Ejecutivo es dar cumplimiento a los mandatos judiciales, sin que le competa discutir su mérito o legalidad. Por otra parte, en un equiparamiento de proceso penal como el establecido por el Consejo de Menores, toda indagación de la autoridad administrativa debe ponerse a las órdenes de un tribunal imparcial, no en un Consejo de Menores bajo el Poder del Ejecutivo que maquilla un procedimiento penal. El Consejo de Menores, por sus características, es un tribunal especial, que no especializado, como lo era en sus inicios, con profesores, psicólogos, trabajadores sociales y médicos.

Sin embargo, un tribunal especializado no indica que el presunto menor sea exonerado de los robos, lesiones, homicidios y demás infracciones. Un tribunal especializado implica que éste cuente con especialistas de todas las disciplinas y, de acuerdo a las formas jurídicas establecidas, dicta los métodos idóneos para reorientar o conformar al menor que infringió el Código Penal. La ley bajo la que se sustenta el

Consejo de Menores es una organización que sólo aplica decisiones de inseguridad que se basan en la excepcionalidad. Es decir, cuando este órgano decide sobre la situación del menor, obra parcialmente, es sólo la visión y la decisión del abogado la que prevalece, las opiniones de los demás especialistas son sólo eso, "opiniones".

Como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, el Consejo de Menores está despojando de una competencia atribuible por imperio constitucional al Poder Judicial. La única excepcionalidad es la jurisdicción por atribución constitucional, que sólo está permitida para el Tribunal contencioso-administrativo. Constitucionalmente al Consejo de Menores no le está permitido realizar actos en contra de los derechos de los menores. Por tanto, éste se convierte en un órgano administrativo paralelo al judicial que suspende fácticamente la libertad individual del menor. Establecido sin sustento constitucional, el Consejo de Menores desvirtúa la naturaleza del Estado Democrático Social de Derecho.

En un Estado de Derecho, la prioridad de la Administración Pública frente al menor es acrecentar su acción prestacional en todos sus ámbitos. Debe abandonar progresivamente la distorsión estructural en la que está inmerso, lo contrario lleva al Consejo de Menores al ejercicio de una acción inevitablemente represiva.⁵³³ En la

⁵³³Friedrich, Nietzsche, *La genealogía de la moral*, México, Alianza Editorial, 1997, p. 72. "Ese pensamiento ahora tan corriente y aparentemente tan natural, tan inevitable, que se ha tenido que adelantar para explicar cómo llegó a aparecer en la tierra el sentimiento de la justicia, «el reo merece la pena *porque* habría podido actuar de otro modo», es de hecho una forma alcanzada muy tardíamente, más aún, una forma refinada del juzgar y razonar humanos; quién la sitúa en los comienzos, yerra toscamente sobre la psicología de la humanidad más antigua. Durante el más largo tiempo de la historia humana se impusieron penas *no porque* al malhechor se le hiciese responsable de su acción, es decir, *no* bajo el presupuesto de que sólo al culpable se le deban imponer penas: sino, más bien, a la manera como todavía ahora los padres castigan a sus hijos, por cólera de un perjuicio sufrido, la cual desfoga sobre el causante -pero esa cólera es mantenida dentro de unos límites y modificada por la idea de que todo perjuicio ¿De dónde ha sacado su fuerza esta idea antiquísima, profundamente arraigada y tal vez ya imposible de extirpar, la idea de una equivalencia entre perjuicio y dolor? Yo ya lo he adivinado: de la relación contractual entre acreedor y deudor, que es tan antigua como la existencia de «sujetos de derechos» y que, por su parte, remite a las formas básicas de compra, venta, cambio, comercio y tráfico".

praxis, este predominio del Poder Ejecutivo en el ejercicio de la función jurisdiccional lesiona los derechos de los menores, su libertad física así como su integridad personal y psíquica.

El Consejo de Menores, al limitar la libertad, por tanto, no es sólo un Consejo consultivo, es un órgano jurisdiccional decisorio. Sus resoluciones pasan en autoridad juzgada, que no pueden ser permitidas en un Estado de Derecho, donde los poderes tienen bien delimitadas sus funciones. Así pues, es necesario que el Consejo de Menores forme parte del Poder Judicial y su administración sea regulada por la Judicatura Federal. El Consejo de Menores, ya establecido dentro del Poder Judicial, tiene por única función dictar resoluciones de culpabilidad e inocencia y entregar al menor al Poder Ejecutivo para que sea el equipo de especialistas quienes determinen el tiempo de permanencia en el internado para su formación educativa integral. En las actuales condiciones, su porvenir es incierto y si permanece en la administración pública tenderá a ser un órgano de control social duro, ligado al sistema penal.

7.3. Una alternativa de cambio para los Centros de Tratamiento

Las reformas o cambios para las instituciones totales como son los Centros de Tratamiento en México se han realizado en tres vertientes: la invención de nuevas formas de liberación de los menores que han caído en la red del sistema cuasipenal,⁵³⁴ el abolicionismo y el endurecimiento de los Centros de Tratamiento donde se reclama mayor castigo para los internos.

⁵³⁴Senado de República, Gran Comisión, *El Proceso Legislativo*, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1971, De la ley que establece las normas mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.

Las medidas alternativas o formas de liberación consisten en conmutar la pena de internamiento impuesta por el Consejero por sanciones menos agresivas: van desde obligar al sujeto a prestar servicios a la comunidad o imponerle al menor infractor restricciones a su libertad; es decir, a los menores infractores sólo se les permite la salida el fin de semana o diaria con reclusión nocturna, o bien la salida en días hábiles con reclusión de fin de semana. Las alternativas para restringir la libertad son diversas y para algunos autores no son más que una ampliación de la red del sistema cuasipenal que interna a los menores, por el simple hecho de aumentar el número de menores bajo el control social formal; sin embargo, para otros autores, las medidas restrictivas de libertad causan menos daño que la pena de cuasipresión.⁵³⁵

Otra modificación que se intenta aplicar a los Centros de internamiento es el abolicionismo, corriente que intenta la supresión del derecho penal, el concepto de delito y el sistema carcelario.⁵³⁶ En sentido amplio, el abolicionista Hulsman afirma que hay que abolir el sistema penal, ya que no cumple sus funciones de prevenir la delincuencia, ni logra la resocialización. Propone que éste sea reemplazado por formas descentralizadas de regulación de conflictos.

Mathiesen, sobre el tema de la abolición de la prisión, critica que las llamadas medidas "alternativas" constituyen a futuro estructuras carcelarias. Ha concluido que muchos de los casos de encarcelamiento eran injustos ya que la pena era innecesariamente dura en relación con el delito, y que las cárceles son parte del aparato estatal para la represión política. Respecto al castigo expresa que éste conduce a una pobre rehabilitación y a una gran reincidencia.

⁵³⁵Sobre estas posiciones véase a Dolores Eugenia, Fernández Muñoz, *La pena de prisión*, México, UNAM, 1993, p. 169.

⁵³⁶*Ibidem*, Nil Christie, Louk Hulsman Thomas Mathiensen son líderes de estos temas. Adoptan algunas de sus ideas. Herman Bianchi, Stanley Cohen y los alemanes Heinz Steinert, Sebastián Scheerer y Thomas Weigend.

El abolicionismo de Nils Christie pretende desaparecer el derecho penal. Señala que los conflictos entre víctimas y victimarios a menudo terminan con un acuerdo de reparación del perjuicio, por lo que se debe permitir que las partes tengan oportunidad de buscar juntos la mejor forma de reparar el daño.

En el fondo, la propuesta abolicionista pretende reducir a la mínima expresión la medida punitiva y que ésta sólo sea aplicable cuando el ofensor no quiera negociar o cuando el ofensor represente un peligro para la comunidad. Como primer paso, los abolicionistas proponen que dejen de construirse prisiones y mejorar las actuales, por las condiciones terroríficas que se viven en ellas. También plantean que, para que no aumenten los detenidos, es necesario reducir condenas y ampliar el sistema de libertad bajo palabra.

La crítica a los abolicionistas se centra en que el control social, al no ser asumido por el sistema penal, sería controlado por mecanismos más peligrosos, represivos e irracionales como pueden ser las organizaciones administrativas, psiquiátricas o las organizaciones civiles con tareas penales encubiertas.

En sentido contrario a los abolicionistas, hoy en boga, se ha retomado una vieja propuesta, "el endurecimiento de los Centros de Tratamiento". Se pretende que el sistema se expanda con la construcción de nuevos "Centros (prisiones) de alta seguridad". Entre sus funciones no declaradas, está inmovilizar no sólo al menor, sino a las "organizaciones delincuenciales de menores" que están integradas a los narcotraficantes, guerrilleros y políticos, que en cierto sentido pueden atentar contra el gobierno.

Las organizaciones delincuenciales de menores son comúnmente reincidentes, por lo que se dice que la adaptación a la sociedad de los infractores es casi imposible;⁵³⁷ por ello, es necesario disminuir la edad penal y recluirlas en prisiones para adultos donde las actividades del sujeto sean observadas minuciosamente y permanezcan más tiempo.

Se propone que los Centros de Alta Seguridad cuenten con tecnología de punta para evitar que el menor se evada o pueda comunicarse con el exterior. Para los menores, la prisión de alta seguridad es, en cierta forma, el Centro de Tratamiento "Quiroz Cuarón," el cual custodia este tipo de menores en celdas donde al menor se le restringe en su máxima expresión. Los Centros de alta seguridad son la antítesis de una sociedad democrática. Es el internado (prisión) de internados (prisiones) donde el individuo es sujetado, revisado, escudriñado, observado, analizado y evaluado hasta en su más mínimo detalle; donde el acceso de las llamadas organizaciones civiles está vedado y es nula su participación en el diseño de su política. Ahí las políticas públicas no existen.

Así pues, en cada "modernización", la Administración de Justicia de Menores intenta formas de liberación de los menores que han caído en su red, ensaya en cierto sentido ser una institución abolicionista sin lograrlo; pero, también a la vez, dentro de

⁵³⁷Normal, Morris, *El Futuro de las prisiones*, México, Siglo XXI, 1998, p. 41. El autor menciona que los tratamientos de readaptación sólo deben ser aplicados a las personas que deseen tomarlos. Dice que "En muchos lugares del mundo me ha tocado ver, en sesiones de terapia de grupo, a un participante enfurruñado y disgustado, sentado silenciosamente, estólido y resentido en algún rincón, para aparecer algunas sesiones después cautivado por el espíritu de la empresa y convertido en un participante activo, expresivo, y en apariencia conciente de su valor. Una intervención que fuerza a las personas a evaluar por lo menos distintas vías de desarrollo de su personalidad no desvaloriza un programa de tratamiento. Pero sostengo enérgicamente que el preso debe disponer de una oportunidad irrestricta -y esto significa una oportunidad libre de sanciones, desvinculada de todo privilegio carcelario, y que no ponga de ninguna manera su liberación- de decidir, tras una breve observación compulsiva de un programa de tratamiento, que no desea tomar parte de él. Tanto en interés de quienes participan, como en el de quienes llevan a cabo esos programas, los presos deben tener la libre posibilidad de rechazarlos".

la misma organización, su endurecimiento contra el menor es cada vez más evidente. Incluso se imponen mayores castigos a los menores, violentando la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y Tratados Internacionales que los protegen.

Ninguna de estas propuestas son deseables para estos menores en formación, por lo que es preciso abrogar los Centros de Tratamiento dentro de la Secretaría que controla la Seguridad Interior, ya que no son más que en realidad malas escuelas que ensanchan la acción pública represiva, en perjuicio de la acción prestacional de la Administración Pública.

La Administración Pública debe proporcionar a los menores infractores verdaderas escuelas donde se permita proporcionar los satisfactores básicos para una vida plena, como dice el artículo 4º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que establece:

La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de instituciones públicas. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos. El Estado otorgará las facilidades a los particulares para que se coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.⁵³⁸

Los Centros de Tratamiento son en sí deformidades de escuelas de forma y fondo para adaptar menores infractores. Una buena escuela forma y desarrolla aptitudes y actitudes que le permiten desarrollarse con plena dignidad y justicia en la sociedad. Una buena escuela debería formar en "la libertad e igualdad sustanciales en el

⁵³⁸*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2001, p. 10.

perfeccionamiento de su personalidad social”,⁵³⁹ como lo establece la *Convención sobre los Derechos del Niño*.⁵⁴⁰ *Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores*⁵⁴¹ (*Reglas de Beijing*). *Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de RIAD)*.⁵⁴² *Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad*.⁵⁴³ Los Centros de Tratamiento deben dejar de ser un campo penal, para convertirse en una institución de formación ¿Cuál es la ventaja del cambio?

La educación es la única alternativa viable para reformar a los menores infractores.⁵⁴⁴ El menor infractor es posiblemente producto de la deformación educativa básica a cargo de la Secretaría de Educación Pública, y es ella quien debe contribuir a su formación integral haciéndose cargo de estos centros porque son en esencia entes de formación del menor.

¿Cómo adaptar lo no formado? El menor infractor es un sujeto con carencias psicológicas, sociales y formativas que debe terminar de desarrollar sus habilidades, destrezas, adquisición de conocimientos, reforzamiento y creación de nuevos valores, actitudes y hábitos orientados hacia su mejoramiento personal.

⁵³⁹ León, Cortiñas Peláez, 1986.

⁵⁴⁰ *Convención Sobre los Derechos del Niño*, Aprobada en la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, el día 19 de junio de 1990. Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 de julio de 1990, que establece “3° En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.”

⁵⁴¹ Ruth, Villanueva Castilleja, *Justicia en Menores Infractores*, México, Delma, 1998, p. 148.

⁵⁴² *Ibidem*, 185.

⁵⁴³ *Ibidem*, 203.

⁵⁴⁴ *Ibidem*, p. 194. “Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad” Inciso B. Educación. Art. 28. “Los sistemas escolares deberán tratar de alcanzar y promover los niveles profesionales y educativos más elevados en lo que respecta a programas de estudio, métodos y criterios didácticos y de aprendizaje, contratación y capacitación de personal docente capacitado. Deberá practicarse una supervisión y evaluación regulares de los resultados, tarea que se encomendará a organizaciones profesionales y a los órganos competentes”.

La formación del menor infractor no se agota en la escuela. Es necesario hacer responsable a los padres o tutores. Para ello es preciso crear nuevas instalaciones especialmente diseñadas para tales fines, donde se desarrollen habilidades, capacidades y vocación que ellos tengan; es decir, debe enseñársele no sólo habilidades manuales (carpintería, costura, etc.) como las establecidas en los Centros de Tratamiento, porque en poco ayudan a los menores infractores para su formación. Es necesario la enseñanza de carreras profesionales, por ejemplo: informática, matemáticas, música, derecho, sociología, psicología etc. Es, si se quiere, una institución caza talentos, capaz de reintegrar a estos menores que provienen de hogares pobres. Pobreza que no debería de eximirlos ni excluirlos del sistema educativo formal.

Ahora bien, estos nuevos internados sería pertinente construirlos fuera de las zonas urbanas, como fueron originalmente concebidos y construidos. En ellos, el menor debe ser formado especialmente con programas educativos de acuerdo con la infracción que cometió, su edad escolar, y en función al tiempo del programa educativo sea determinada su liberación; para ello también es preciso que los custodios deban ser sustituidos por personal (pedagogos, psicólogos, trabajadores sociales etc.) que entienda la misión de formar; personal creativo para construir estrategias para que mejore el menor; sujetos que se involucren en la problemática de los menores infractores; individuos competitivos que día a día se preparen con nuevos conocimientos para que sean más eficaces y eficientes en la reformatión de los menores.

Los nuevos Centros de Internamiento deben ser lugares donde el menor pueda aprender a aprender⁵⁴⁵ habilidades intelectuales y manuales, que incluso exploten sus potencialidades a actividades constructivas que los puedan llevar incluso a niveles politécnicos o universitarios. En este sentido, una correcta "adaptación" debería potenciar las habilidades musicales, de informática, matemáticas etcétera de acuerdo a la vocación y talento que ellos tengan. Además de formar éticamente al menor y fomentar el respeto a los derechos humanos. Su pobreza –porque la mayoría proviene de hogares humildes- no los exime de estudiar y la institución debe ser la palanca de desarrollo de estos sujetos y no sólo de reclusión y exclusión de la sociedad.

Los Centros de Tratamiento no pueden ser ya una página olvidada de la educación formal. Los menores infractores no pueden ser los olvidados, objetos de los que se dispone, los huérfanos, los apestados los excluidos de la sociedad. Por ello, es fundamental la construcción de dos escuelas bajo la égida de la Secretaría de Educación Pública, que reúnan mínimo las siguientes características: internar a los primo infractores, y otro para los reiterantes.

En cada uno de estos centros educativos los especialistas deberán llevar a cabo un programa educativo general y éste tendrá que ser adaptado de acuerdo a las necesidades especiales de cada sujeto. A partir de este programa educativo, en cada edificio se hará una clasificación en áreas y éstas estarán subdivididas en diversos módulos.

⁵⁴⁵ *Aprender a Aprender*, México, Secretaría de Educación Pública, Coordinación Sectorial de Educación Primaria, Cielo Escolar 2000-2001, p. 1. La Secretaría de Educación intenta fomentar una Nueva Escuela Urbana, con el objetivo de estimular las actividades que son necesarias para un aprendizaje permanente.

Los nuevos centros de internamiento tendrán áreas donde el menor se ubique de acuerdo al delito que haya cometido; es decir, en cada área se encontrarán los infantes cuyo ingreso sea por robo, en otra área los infractores que hayan cometido lesiones, así en cada área se ubicará a los menores que hayan cometido delitos sexuales, daños en propiedad ajena, homicidio, portación de armas, delitos contra la salud, extorsión, violación a la ley federal de derechos de autor, allanamiento de morada, abuso de confianza, privación ilegal de la libertad, falsificación de documentos, violación a la ley general de población, amenazas, ataques a las vías de comunicación, bigamia, encubrimiento, usurpación de funciones, violencia familiar, despojo, lenocinio, resistencia a particulares, fraude, encubrimiento, abandono de personas, uso indebido de siglas, y adulterio. Es importante señalar que por ningún motivo los infractores podrán convivir ni en dormitorios, ni en patios si han ingresado por diferentes causas y que ésta sólo puede darse en las áreas educativas que se hayan diseñado de acuerdo a la vocación del menor.

A partir de esta clasificación primaria, en cada área existirán módulos donde estén los menores de la misma edad y causa, *verbigracia*, los menores de 11 años con los de 11 años, 12 años con los de 12 años y así sucesivamente que hayan cometido robos; en otro módulo los menores de la misma edad, pero que hayan cometido lesiones, etc.

También deberá tomarse en cuenta la escolaridad, por ejemplo; los menores de la misma edad, misma causa y analfabetas tendrán un programa especial a partir del programa general. Los infantes también de la misma edad, causa y primer año se les atenderá de forma diferente a los menores que tengan otro grado escolar. Por consiguiente, tampoco podrán mezclarse menores de diferente grado de escolaridad. Esto se realizará con el fin de evitar discriminaciones entre los mismos infractores. Es

posible que haga más eficiente la formación de los menores que hayan ingresado a estos centros y quizá los reingresos se reduzcan al mínimo.

Como parte fundamental para el funcionamiento de estas escuelas es preciso que la figura del custodio desaparezca, el cual será sustituido por profesionales como normalistas, pedagogos, psicólogos, trabajadores sociales, doctores y carreras afines, esencialmente humanistas, que vivan y convivan con el menor infractor durante todo el día; que tengan la función de asesores, orientadores e incluso, en algunos casos especiales, que funjan como tutores o representantes legales ante otras instancias. Este personal debe estar en un Programa de Servicio Civil de Carrera que le permita estar en constante actualización y con un salario digno.

7.4. Un Servicio Civil de Carrera en la nueva Administración del Menor Infractor

Juzgar y atender a los menores requiere de especialistas capaces de proporcionar al menor un servicio eficiente y eficaz y con calidad. Para que tal cosa suceda, es necesario establecer un Servicio Civil de Carrera⁵⁴⁶ que contemple la promoción horizontal y vertical de los sujetos que atiendan a los menores infractores. El Servicio Civil de Carrera⁵⁴⁷ implica entre otras características la enseñanza sistematizada de

⁵⁴⁶Véase los avances de investigación de Leobardo, Ruiz Alanís, *El Empleo Público en México*, México, "Tipos de profesionalización." Noviembre de 2001. El autor analiza los diversos tipos de profesionalización del mundo y de México; en sentido amplio desmitifica el servicio civil de carrera, planteando que es necesario unificar criterios para la instauración del servicio civil de carrera debido a las exigencias de esta nueva democracia en México.

⁵⁴⁷Omar, Guerrero *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez*, México, UNAM, 1999, p. 219. Francia está renovando la organización de la carrera administrativa a partir de la expedición del Estatuto General de Funcionarios del Estado y de las Colectividades Territoriales. Tal disposición está integrada por tres leyes. La primera, expedida el 13 de julio de 1984, constituye el Título Primero del Estatuto y contiene los derechos y obligaciones de los funcionarios. La segunda ley, de enero del mismo año, que constituye el título Segundo del Estatuto, entraña las disposiciones estatutarias referentes a la función pública el Estado. Finalmente, constituyendo el Título Tercero del Estatuto, la ley de enero 26 comprende las disposiciones estatutarias de la función pública territorial.

conocimientos aplicables de manera particular en beneficio de la Administración del Menor Infractor. Los esfuerzos de la Administración de Justicia de Menores por promover entre su personal la asistencia a seminarios, congresos o cursos⁵⁴⁸ para comprender el actuar de los menores, son insuficientes, ya que éstos no son más que invitaciones. Y lo que es patético, es que la reforma para instrumentar un Servicio Civil de Carrera⁵⁴⁹ se pretende realizar a futuro dentro de un sistema de seguridad pública, que en nada cambiaría el enfoque penalista como son tratados los menores. Incluso el personal es excluidos de la nueva "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal" como lo establece el siguiente artículo.

Artículo 8.- El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.⁵⁵⁰

⁵⁴⁸Por citar un ejemplo reciente casi en todos los boletines existen invitaciones a cursos, seminarios, diplomados etc. *Boletín Jurídico del Consejo de Menores*, México, Secretaría de Gobernación, número 20 mayo-junio 2000, p. 18. *Boletín Jurídico del Consejo de Menores*, México, Secretaría de Gobernación, número 19, marzo-abril 2000, p 15.

⁵⁴⁹*Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, SHCP., 2001, punto 7.3.7. *Seguridad Pública*. Se pretende en el plan una reforma integral del sistema de seguridad pública, y pretende "reformular el sistema de seguridad pública mediante un conjunto de cambios estructurales, entre los que se encuentran: la adecuación del marco jurídico; la puesta en marcha del servicio civil de carrera; la capacitación y profesionalización de los elementos policiales; la mejora de los salarios y las prestaciones; el combate a fondo de la corrupción y la impunidad; la dotación de un mejor equipo, armamento, vehículos e infraestructura; la incorporación de tecnología de punta; el desarrollo de sistemas de información de calidad; la renovación de los sistemas operativos; el establecimiento de mecanismos de control; evaluación y medición de resultados; el impulso a la participación ciudadana ; el respeto a los derechos humanos; el cumplir y hacer cumplir las leyes y los reglamentos de buen gobierno, así como la aplicación del programa integral de readaptación social.

⁵⁵⁰"Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal" *Diario Oficial de la Federación*, a los treinta y un días del mes de marzo de 2003.

La ausencia de un Servicio Civil⁵⁵¹ de Carrera, ha tenido como consecuencia que en la actualidad el personal reciba escasa preparación y esté pobremente motivado, lo que constituye un problema crónico. Otra causa es la división en el personal administrativo, de seguridad y tratamiento, propiciando una descoordinación que hace inoperante los programas y se obtengan pobres resultados. El buen funcionamiento de la nueva ubicación de la organización que atiende a los menores dependerá en mucho de la calidad del personal que genere un Servicio Civil de Carrera. Un Servicio Civil de Carrera integral debe propugnar, entre otras cosas, por que el personal constantemente reciba conocimientos que ayuden al tratamiento de los menores y permita que sean los que convivan y quienes los conocen desempeñen la negociación de los convenios de liberación previa, manejen sus crisis disciplinarias y escuchen la opinión de los equipos clínicos. En este sentido, el Servicio Civil de Carrera debe tener como eje el programa educativo o vocacional, los talleres y la educación física, pero dentro de la Secretaría de Educación Pública.

En el Servicio Civil de Carrera⁵⁵² es pertinente tener un buen salario, adecuado a su capacidad, que permita una alta moral del sujeto para desempeñar su trabajo. Para

⁵⁵¹ Véase Leobardo, Ruiz Alanís, "La estrategia de profesionalización del personal público mexicano" Fundamentos y perspectivas", *Ponencia para el Congreso del CLAD del 5 al 9 de noviembre de 2001*. México, CLAD, 2001, p. 4. "Entre las instituciones en México que cuentan con sistemas de servicio civil que incluyen mecanismos de ingreso, promoción, ascenso, remuneración y retiro regulados jurídicamente en los cuales el mérito se evalúa a partir del interés marcado por la propia ley, tenemos: el Servicio Exterior Mexicano; La Comisión Nacional del Agua; Secretaría de Educación Pública; Procuraduría General de la República; Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática; Procuraduría Agraria; Poder Judicial de la Federación.

⁵⁵² Omar, Guerrero, *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez*. México, UNAM, 1999, p. 261. En España existe un Servicio Civil de Carrera bien estructurado, así, "los cuerpos de funcionarios se agrupan de acuerdo con la titulación de estudios exigida para el ingreso, de la siguiente manera: Grupo A: Título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente; Grupo B: Título de Ingeniero Técnico, Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico, formación Profesional de tercer grado o equivalente; Grupo D: Título de Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado o equivalente; Grupo E: Certificado de Escolaridad." En función a esta clasificación "en España existen dos tipos de carrera administrativa: la *intracorporativa* e *intercorporativa*. La carrera intracorporativa consiste en la "posibilidad de ir pasando, dentro de un mismo cuerpo o escala, de unos puestos a otros de superior nivel de autoridad y responsabilidad y, lógicamente, de retribuciones". Desde 1972, todos los puestos en la administración del Estado español están clasificados en 30 niveles, de menor a mayor, en función de su grado de complejidad,

ello, debe ofrecerse al nuevo personal contratado, una oportunidad para contribuir en forma sustancial en la formación del menor infractor, y serle introyectado que formará parte de una familia colaborativa. Es pertinente que tenga claro que su misión primaria es formar al menor para que se pueda incorporar a la sociedad. Para ello, es primordial que exista un 50% de mujeres y un 50% de personal masculino de diversas edades, que permita en cierta forma atenuar el impacto coercitivo de este internado y disminuir la ansiedad que se observa en los menores.

Dentro de este esquema, es pertinente que el personal discuta colidianamente los problemas particulares administrativos como las indisciplinas de los menores. Para ello, es conveniente que estén presentes algunos menores infractores en la toma de decisiones, para que manifiesten también las dificultades entre compañeros. Además, se debe preparar al personal para desarrollar habilidades para abrirles la posibilidad de aplicar los conocimientos adquiridos, aun en labores administrativas, con el fin de que conozcan las dificultades de la institución y pueda desterrarse la cultura de la coerción, como un medio inmediato para resolver la problemática de los menores. Este debe ser un fin último. Lo primordial es establecer el diálogo y la persuasión para resolver las problemáticas que genere este nuevo esquema.

Debe corresponder al Servicio Civil de Carrera establecer las características de admisión del personal, el cual debe incluir mínimo un año de preparación

responsabilidad y autoridad. Comprende esta clasificación a puestos sencillos, desde ordenanzas o conserjes, hasta cargos más complejos como el de Subdirector General, nivel máximo de la carrera administrativa. La carrera intercorporativa, por su parte, viabiliza que las expectativas de promoción de los servidores públicos no se agoten en el ascenso dentro de su cuerpo o grupo de titulación. Dicha carrera consiste en la posibilidad de ascender desde cuerpos o escalas de un determinado grupo de titulación a otro grupo superior. Por consiguiente, se debe poseer la titulación exigida con carácter general, cumplir con los requisitos exigidos y superar las pruebas correspondientes. Existe una especie de "carrera horizontal", que constituye un tipo de mecanismo de movilidad de los servidores públicos entre los diferentes Cuerpos y Escalas. Consiste en el pasaje desde un cuerpo o escala a otro de su mismo grupo de titulación".

propedéutica⁵⁵³ y prácticas sociales⁵⁵⁴ dentro de la institución, además de un máximo dentro de los internados de quince años, para evitar los vicios y corrupción dentro de los mismos. Es también deseable que la sociedad civil designe al director con determinadas habilidades para resolver la problemática económica y humana de los menores, para lo cual no se requiere que sea de determinada carrera.

Estas son sólo algunas características de un Servicio Civil de Carrera que se propone. Indudablemente que es perfectible; además, es un tema que rebasa el objeto de estudio de esta tesis y que es sólo posible con el concurso de los especialistas del tema y personas involucradas en estos internados donde el menor es recluido.

7. 5. Un nuevo diseño de ley en la Administración de Justicia del Menor

Una propuesta de cambio sólo podría ser factible dentro del Estado de Derecho. Para realizar reformas estructurales es necesaria la opinión y concurso de especialistas e incluso la visión de los menores infractores para realizar cambios sustanciales. Para que esta tesis no se quede en una simple crítica en el marco actual, es deseable modificar el marco legal, el administrativo y el presupuestario.

⁵⁵³ *Ibidem*, 181. En Bélgica "la formación del servicio público está centrada en periodo probatorio previo al ingreso a la administración, cuyo desempeño exitoso es una condición indispensable para ingresar de manera definitiva". En Holanda, el Instituto Nacional de formación diseña y desarrolla la política de formación en su conjunto. En Dinamarca, la formación de servidores públicos está bajo la égida de la Escuela de Administración Pública que mantiene contactos con universidades e instituciones de educación superior. Irlanda forma sus funcionarios en un Centro de Formación del Servicio civil.

⁵⁵⁴ *Ibidem*, p. 188. En Alemania, "Desde la época de la Alemania Federal, la formación de los servidores públicos ha comprendido de entre tres y medio años, hasta ocho años posteriores a los estudios universitarios". Debe aprobar un examen ante un jurado integrado por profesores, funcionarios, y una vez en el servicio realiza varios años de práctica en diversos organismos de la administración pública y de la administración de justicia".

En el aspecto normativo, se propone que los Centros de Tratamiento para Menores que rige el artículo 18, párrafo cuatro, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que dice "La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores".⁵⁵⁵ Sea trasladado al artículo 3o de la misma Constitución a la fracción V, el cual quedaría establecido de la siguiente forma: Artículo 3o V. "Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos" *así, como las instituciones especiales para el tratamiento de menores*[...] La importancia de modificar constitucionalmente la ubicación de los menores es debida a que en el orden actual las instituciones especiales para el tratamiento de menores por su finalidad, objetivos y personal, éstos realizan esencialmente tareas de formación o adaptación.

La Secretaría de Seguridad, en la actualidad, no es el ente idóneo para llevar la formación de los menores a buen término. El sistema penal no es la mejor estructura para garantizar que los menores infractores cambien su comportamiento; al contrario, los comportamientos se han agudizado y tienden a ser más violentos, por lo que se hace necesario que sea la Secretaría de Educación Pública la que se haga cargo de los menores infractores, por ser la institución que forma en todas sus modalidades educativas a los sujetos.

Apoyando lo anterior, debe modificarse el artículo 4º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que establece:

La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de instituciones públicas. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de

⁵⁵⁵*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2001, Artículo 18 y artículo 3o.

alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos. El Estado otorgará las facilidades a los particulares para que se coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.⁵⁵⁶

La modificación que se propone es la desaparición de los custodios figura inoperante en un sistema donde la prioridad es la defensa de los derechos humanos y la formación del menor, no la vigilancia policiaca. Como se ha establecido anteriormente, los menores requieren de profesionales que desarrollen actividades educativas y de representación legal y administrativa; que exploten sus potencialidades y habilidades para desarrollar actividades profesionales. Por ello, debería decir el artículo 4º, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*:

La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de instituciones públicas. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Los ascendientes, tutores y *profesionales* tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos. El Estado otorgará las facilidades a los particulares para que se coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.⁵⁵⁷

La siguiente ley por orden jerárquico que debe ser modificada es la *Ley Orgánica de Administración Pública Federal*. Su nuevo diseño debe ser modificado, para permitir ser viable la propuesta.

Empero, es preciso aclarar que el 30 de noviembre del 2000, existieron cambios en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.⁵⁵⁸ La Subsecretaría de

⁵⁵⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2001, p. 10.

⁵⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁵⁸ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 2001, Art. 27 y 30 bis. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 29 de diciembre de 1976. Modificada en últimas ocasiones por decretos publicados los días 28 de diciembre de 1994, 19 de diciembre de 1995, el 15 de mayo y el 24 de

Seguridad Pública, dependiente de la Secretaría de Gobernación, adquirió el *status* de Secretaría, llamada actualmente Secretaría de Seguridad Pública, integrada explícitamente para desarrollar las Políticas de Seguridad Pública y Política Criminal y que tiene ahora bajo su cargo a la Dirección de Prevención y Tratamiento de Menores y al Consejo de Menores,⁵⁵⁹ que explícitamente le da autoridad para regular estos entes en su artículo 30 bis. A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos: [...] "XXV. Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos[...]"

Sin embargo, la Secretaría de Seguridad Pública no es una instancia capaz de adaptar, reformar, o corregir eficaz y eficientemente a los menores infractores. Estas funciones le corresponden a la Secretaría Educación Pública. Esta institución fue diseñada para tal fin; por lo que se propone que el artículo XXV de la Secretaría de Seguridad Pública, pase tal como se encuentra redactado en el numeral XXX, en la Secretaría de Educación Pública que quedaría de la siguiente manera:

Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales, estableciendo para ello sistemas de servicio social, centros de estudios, programas de recreación y de atención a los problemas de

diciembre de 1996, el 4 de diciembre de 1997, por el "Decreto por el que se expide la ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales", publicado el 4 de enero de 1999 y por decretos publicados el 18 de mayo de 1999 y el 30 de noviembre del 2000. A pesar de su cambio legal, lo antes expresado del Consejo de Menores, de los Comisionados de Menores y los Centros de Tratamiento, no invalida lo dicho, siguen estando en un régimen administrativo que, por su función, es jurisdiccional y lo que es más grave es que ahora si están en una Secretaría más represiva. Qué les puede esperar regidos por un Consejo de Seguridad Pública. Los cambios no serán sustanciales, por lo que es necesario desarrollar el esquema propuesto.

⁵⁵⁹ *Informe Semestral de la Secretaría de Seguridad Pública*, México, Secretaría de Seguridad Pública, 2001, p. 1y ss. Mensaje del 28/05/2001. "Con unidades provenientes de la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Seguridad Pública se creó hace seis meses con la Policía Federal Preventiva, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Dirección General de Normatividad, la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, la Dirección General de Tratamiento de Menores y el Consejo de Menores, éstas últimas formaban parte de la administración central de la propia Secretaría de Gobernación bajo la Subsecretaría de Seguridad Pública de esa institución."

los jóvenes. Crear y organizar a este fin sistemas de enseñanza especial para niños, adolescentes y jóvenes que los requieran; además, de *Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; y [...]*

En este tenor, también son necesarias reformas a la *Ley General de Educación*;⁵⁶⁰ siendo los menores infractores un caso con necesidades particulares, ellos requieren una educación especial, por lo que es preciso que se incluyan en el "Capítulo IV. Del Proceso Educativo. Sección 1. De los tipos y modalidades de la Educación. En su artículo 41, que dice así:

La educación especial está destinada a individuos con discapacidades transitorias o definitivas, así como aquellos con aptitudes sobresalientes (agregando a artículo) y a los *menores infractores*. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social. Tratándose de menores de edad con discapacidades, esta educación propiciará su integración a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos. Para quienes no logren esa integración, esta educación procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva, para lo cual se elaborarán programas y materiales de apoyo didácticos necesarios.

Esta educación incluye orientación a los padres o tutores, así como también a los maestros y personal de escuelas de educación básica regular que integren a los alumnos con necesidades especiales de educación.

Para complementar las reformas es necesario también cambiar el *Reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública* y derogar todas las disposiciones que se opongan a las reformas estatuidas.

En el aspecto orgánico, en los Centros de Tratamiento para Menores, lo ideal sería que los rigiera dentro de la Secretaría de Educación Pública, la Subsecretaría de Educación Básica y Normal.

⁵⁶⁰ *Ley General de Educación*, México, Delma, 2001, artículo, 41.

En cuanto a los Comisionados de Menores, su existencia debe estar sustentada también en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Para ello es necesaria su reforma, la cual quedaría de la siguiente forma:

Art. 21. La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público (agregando al artículo) y al *Comisionado de Menores*, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público y (agregándole al artículo) el *Comisionado de Menores* sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por la vía jurisdiccional en los términos que establezcan la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

En relación a los Comisionados Federales, para que su instauración sea constitucional, se debe realizar un agregado en el artículo 102, párrafo segundo de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que quedaría de esta forma:

Incumbe al Ministerio Público de la Federación (agregado al artículo) y al *Comisionado Federal*, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

En relación a lo anterior, también es importante reformar la *ley de la Procuraduría General de la República*,⁵⁶¹ en el Capítulo I, referente a sus atribuciones.

Artículo 2. Corresponde al Ministerio Público de la Federación, (agregando al artículo) y los *Comisionados Federales*:

- I. Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;
- II. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;
- III. Velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia;
- IV. Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la Federación sea parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales;
- V. Perseguir los delitos del orden federal;
- VI. Intervenir en el sistema nacional de planeación democrática, en lo que hace a las materias de su competencia;
- VII. Participar en el sistema nacional de seguridad pública de conformidad con lo establecido en la ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables;
- VIII. Dar cumplimiento a las leyes así como a los tratados y acuerdos internacionales en los que se prevea la intervención del gobierno federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la institución y con la intervención que, en su caso, corresponda a las dependencias de la administración pública federal;
- IX. Representar al gobierno federal en la celebración de convenios de colaboración a que se refiere el artículo 119 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*;
- X. Convenir con las autoridades competentes de las entidades federalivas sobre materias del ámbito de su competencia; y
- XI. Las demás que las leyes determinen.⁵⁶²

El Consejo de Menores, siendo un órgano que emite actos que privan de la libertad individual de *facto*, es necesario su traslado al Poder Judicial, por lo que se requiere reformar la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*,⁵⁶³ por lo que se tiene que agregar una oración que haga explícito un Tribunal de Menores que sólo dicte sentencias de culpabilidad o inocencia, para entregar al menor de inmediato a la

⁵⁶¹“Ley de la Procuraduría General de la República”, texto vigente publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de mayo de 1996, que entró en vigor a partir del 11 de mayo de 1996.

⁵⁶²*Ibidem*.

⁵⁶³“Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 26 de mayo de 1995, que entró en vigor a partir del 27 de mayo de 1995.

Secretaría de Educación Pública. En ese sentido, la reforma debe instituirse así: en su Título cuarto de los Juzgados de Distrito. Capítulo II de sus atribuciones:

Artículo 50. Los Jueces Federales Penales (agregando al artículo) y *los Jueces Federales Penales para Menores Infractores* conocerán:

I. De los delitos del orden federal.

Son delitos del orden federal:

- a) Los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales en el caso del Código Penal Federal, tendrán ese carácter los delitos a que se refieren los incisos de esta fracción;
- b) los señalados en los artículos 2 a 5 del Código Penal;
- c) los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y Cónsules Mexicanos;
- d) los cometidos en las Embajadas y Legaciones extranjeras;
- e) aquellos en que la federación sea sujeto pasivo;
- f) los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;
- g) los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;
- h) los perpetrados con motivo del funcionamiento de un Servicio Público Federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado;
- i) los perpetrados en contra del funcionamiento de un Servicio Público Federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado;
- j) todos aquellos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación;
- k) los señalados en el artículo 389 del Código Penal cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del Gobierno Federal;
- l) los cometidos por o en contra de funcionarios electorales federales o de funcionarios partidistas en los términos de la fracción II del artículo 401 del Código Penal, y
- m) los previstos en los artículos 366, fracción III; y 366 IV del Código Penal Federal, cuando el delito sea con el propósito de trasladar o entregar al menor fuera del territorio nacional.
- n) de los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales.
- o) de las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada.
- p) *Los Jueces Federales Penales para Menores Infractores sólo dictarán resoluciones de culpabilidad o inocencia. Dictada la resolución deberá ser entregado a la Secretaría de Educación Pública.*

En el ámbito local, las reformas en el Distrito Federal deberán ser en la *Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*,⁵⁶⁴ y en la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*.⁵⁶⁵ En la primera ley es preciso establecer directamente bajo la égida del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal el Consejo de Menores. En la actualidad es un simple órgano auxiliar, así lo establece la ley que a la letra dice:

Artículo 4. Son auxiliares de la Administración de Justicia:

- I. La Dirección General de Prevención y Readaptación Social;
- II. El Consejo de Menores;
- III. El Registro Civil;
- IV. El Registro Público de la Propiedad y del Comercio;
- V. los Peritos Médico Legistas;
- VI. Los intérpretes oficiales y demás peritos en las ramas que les sean encomendadas;
- VII. Los síndicos e interventores de concursos y quiebras;
- VIII. Los Albaceas, Interventores, Depositarios, Tutores, Curadores y Notarios, en las funciones que les encomienden las leyes correspondientes;
- IX. Los Agentes de la Policía Preventiva y Judicial, y
- X. Todos los demás a quienes las leyes les confieran este carácter. Los auxiliares comprendidos en las fracciones III a IX de este artículo están obligados a cumplir las órdenes que, en ejercicio de sus atribuciones legales, emitan los jueces y magistrados del tribunal. El Jefe del Distrito Federal, facilitará el ejercicio de las funciones a que se refiere este artículo.

En la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, las reformas deben establecerse en el Capítulo Primero de las Atribuciones; el artículo debería establecer un agregado:

Artículo 2. La institución del Ministerio Público y (agregado) los *Comisionados para Menores Infractores* en el Distrito Federal, estará a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá por

⁵⁶⁴ "Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal", texto vigente, publicada el 29 de enero de 1996 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y el 7 de febrero de 1996 en el *Diario Oficial de la Federación*. (En vigor a los 28 de febrero de 1996)

⁵⁶⁵ "Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal", texto vigente, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 1996 (En vigor a partir del 1 de mayo de 1996).

conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares, conforme a lo establecido en esta ley y demás disposiciones aplicables:

- I. Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal;
- II. Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia;
- III. Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, en general, en los términos que determinen las leyes;
- IV. Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de Política Criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de Seguridad Pública y contribuir al mejoramiento de la Procuración e impartición de justicia;
- V. Las que en materia de Seguridad Pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.
- VI. Participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la ley y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho sistema;
- VII. Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia;
- VIII. Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia;
- IX. Promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia, en los términos que los mismos señalen;
- X. Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de estas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto, y
- XI. Las demás que señalen otras disposiciones legales.

Sin embargo, los cambios legales no pueden quedar sólo en el ámbito deontológico, sino también en lo ontológico. La Administración Pública no puede contentarse con la emisión de actos jurídicos; su esencia es la realización de operaciones materiales, capaz de crear con sus mecanismos la promoción y desarrollo de la felicidad individual como colectiva del menor.

El Ejecutivo, como titular de la Administración Pública y en específico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es el encargado por medio del *Presupuesto de Egresos de la Federación* de hacer posible mediante actos de imperio o mandato, la modificación del régimen y visión de estos menores problemáticos. Para ello, es preciso modificar el Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración

Pública Federal, de la Subsecretaría de Egresos. En la actualidad el programa CK, referente a la Administración de Justicia del Menor, se encuentra dentro de la Función del Gasto Programable "Gestión Gubernamental" con la clave 06, denominado "Gobierno". Subfunción 03, denominada "Seguridad Pública," que "incluye las campañas de combate al narcotráfico, servicios y adiestramiento del cuerpo policiaco, construcción, operación y mantenimiento de los centros de readaptación social"⁵⁶⁶

Como se ha establecido, el Consejo de Menores por su personal y tareas concretas debe estar bajo el Gasto programable de "Actividades Institucionales", Función "Poderes", subfunción 003, denominado "impartir justicia en el ámbito de su competencia," que "comprende el conjunto de operaciones que realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

En cuanto a los Comisionados y Defensores de Menores, su presupuesto tiene que ser trasladado a las Procuradurías de cada Estado. En el ámbito Federal, su posible lugar sería en la Función del gasto programable "Gestión Gubernamental" clave 04, denominado "Procuración de Justicia", porque es en esos programas donde se encuentra el personal que legalmente la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* autoriza para investigar las infracciones al Código Penal.

Por último, sería deseable que el presupuesto de los Centros de Tratamiento que están en el programa CK referente a la Administración de Justicia del Menor, fuese trasladado a la Administración Educativa, que se encuentra dentro de la Función del Gasto Programable "Funciones de Desarrollo Social" con la clave 07, denominado "Educación". Subfunción 00, denominada "Subfunción de Servicios Compartidos," que

⁵⁶⁶*Catálogo de la Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal 2001*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, febrero de 2001, p. 3 y ss.

incluye al conjunto de actividades institucionales que realizan las unidades responsables y que atienden de manera simultánea a varias subfunciones dentro de la Función Educación. La Subfunción de Servicios Compartidos se utiliza cuando las actividades institucionales que llevan a cabo las unidades responsables no son susceptibles de ser concentradas dentro de una subfunción específica.⁵⁶⁷

Sin embargo, para la consolidación y aplicación de la propuesta dentro de la Nueva Estructura Programática, es necesario que en la Concertación de Estructuras Programáticas⁵⁶⁸ (CEP) no se permitan mayor incongruencia programática entre las funciones, los programas y las actividades que realiza la estructura que atiende a los menores infractores, así como su relación con los indicadores de desempeño y sus respectivas metas; por lo que se deben modificar las categorías y los elementos programáticos a fin de satisfacer los planteamientos expuestos. Ello serviría para mejorar la evaluación de los resultados con mayor eficacia y eficiencia.

También sería importante que la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fuera flexible en incorporar la propuesta y que el programa CK sea trasladado a las Funciones y Subfunciones especificadas. Las Actividades Institucionales de la Administración de Justicia de Menores, al ser similares, se empalman con otras ya establecidas, por lo que se considera, por tanto, que los cambios se realizaran de acuerdo a los *Lineamientos para la Concertación de Estructuras Programáticas 2002*.

⁵⁶⁷ *Ibidem*, 8.

⁵⁶⁸ *Lineamientos para la Concertación de Estructuras Programáticas 2002*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, 15 de marzo del 2001. p. 1 y ss.

Es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que, de acuerdo a los "Lineamientos" deberá considerar aquéllas entidades incorporadas en el "Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal," define las categorías programáticas adecuadas a la Administración de Justicia de Menores. Es importante que el personal, los recursos materiales y financieros requeridos para la realización de las metas de la nueva Administración de Menores, sean altamente profesional de acuerdo a esos nuevos "lineamientos," permitiendo además, la instauración de políticas públicas para su progreso y control.

En función a los *Lineamientos para la Concertación de Estructuras Programáticas 2002*, es deseable que existan nuevos indicadores de desempeño en los nuevos Centros de Internamiento de Menores, como los *Indicadores de Desempeño Estratégico*, los cuales se relacionarán con los *Programas Especiales* y los *Indicadores de Desempeño General*, que estarán asociados con las *Actividades Institucionales*.⁵⁶⁹ Para los Indicadores de Desempeño Estratégico, deben señalarse la meta última a lograr que estén identificados con los objetivos y las líneas de acción de los *Programas Especiales*, y que reflejen el impacto de la aplicación de los recursos públicos, en beneficio de la población de los menores infractores.

Es preferible que se puedan cuantificar los indicadores fácilmente y cuyo avance pueda ser medido. Uno de los indicadores podría ser, por ejemplo, los que aprobaron el grado escolar y las evaluaciones del comportamiento. Así pues, para resectorizar, es importante tener indicadores que nos permitan conocer, no cuántos menores atienden, si no cuántos menores terminan la primaria, la secundaria o una profesión,

⁵⁶⁹ *Ibidem*.

porque el menor no puede ser regresado a la sociedad con niveles bajos de formación.

Los Indicadores de Desempeño General, deben estar asociados a la Actividad Institucional que pueden ser de gestión, servicios, productos, procesos, entre otros, y sirvan para medir la eficiencia interna a fin de facilitar la evaluación de la gestión pública por las instancias de la Administración Pública.

De manera general, los pasos a seguir para la definición de los indicadores de desempeño estratégico es identificar los objetivos y las líneas de acción del Programa Especial, involucrando en este proceso a las áreas sustantivas y administrativas que participan en el mismo; hacer una definición preliminar de indicadores; determinar con precisión las metas a alcanzar, así como la forma y el tiempo en que se irán logrando, para lo cual resulta indispensable conocer el universo a cubrir o de referencia, que permita medir el grado de satisfacción y los resultados obtenidos; estas metas se fijarán con base en la información disponible a la fecha de su determinación.⁵⁷⁰

Si se sigue conservando la misma estructura, en las actuales condiciones, con la misma organización, edificios, financiamiento y personal y su ajusticiamiento benévolo, la Administración de Justicia de Menores, seguirá siendo un sistema de control en México que sirve, incluso, como mecanismo político de inmovilización y control del "menor infractor," como sucedió en la huelga de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el caso de la Preparatoria 3, cuando 76 estudiantes fueron detenidos y remitidos al Consejo de Menores. Los jóvenes fueron absueltos del delito de motín, amén de que se les otorgó el perdón en cuanto al cargo de lesiones y no se les imputó el de asociación delictuosa. Debido a eso, todos, sin excepción, recobraron su libertad sin cargo alguno.⁵⁷¹

⁵⁷⁰ *Ibidem*.

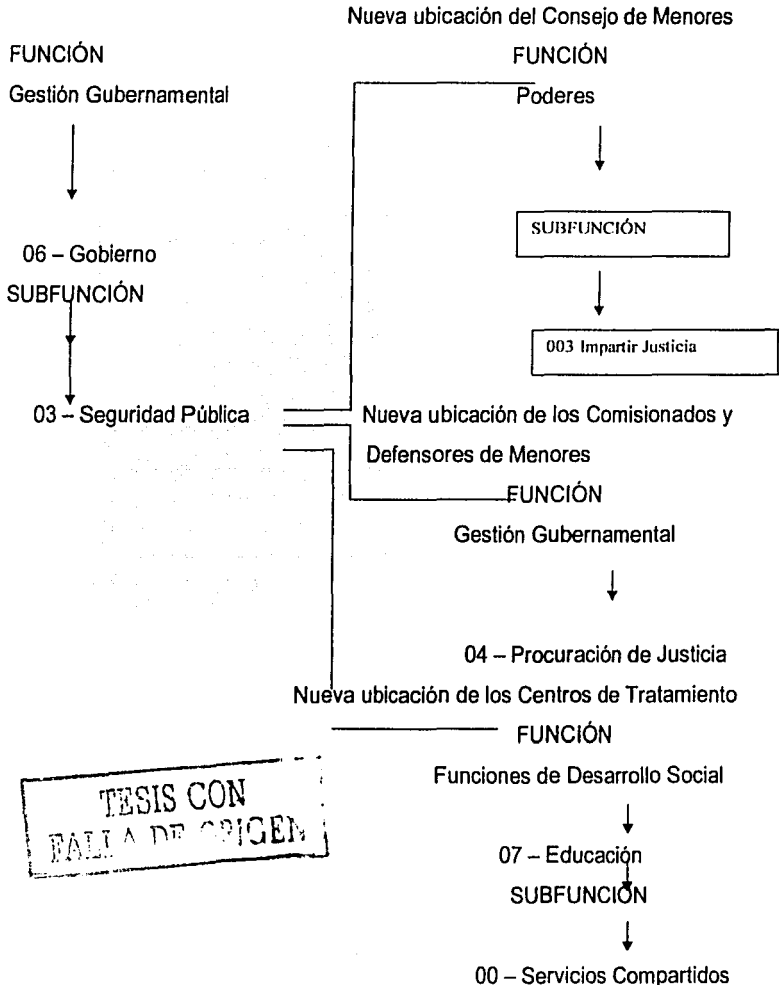
⁵⁷¹ "Contra los paristas de la UNAM, justicia selectiva", *Proceso*, Semanario de información y análisis, número 1225, México, 23 de abril de 2000, p. 37.

Podremos seguir quejándonos de que se violan los Derechos de los Niños. Podemos seguir contando y escribiendo historias dramáticas sobre la Administración de Justicia del Menor, pero si no existen cambios estructurales y nueva visión, los relatos, como el sucedido a los activistas de la Universidad Nacional Autónoma de México, seguirán siendo una práctica cotidiana en la Administración de Justicia del Menor. Los alumnos mencionan que "no saben el dolor y el miedo que se siente,[...] obligadas a hacer sentadillas desnudas, les daban comida podrida, las insultaban, les decían prostitutas".⁵⁷²

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁵⁷²"Madres de la Huelga", *Proceso*, Semanario de análisis e información, número, 1225 México, 13 de febrero de 2000, p. 20

Diagrama del Traslado de la Administración de Justicia del Menor a una nueva Administración del Menor. Funciones de Gasto Programable



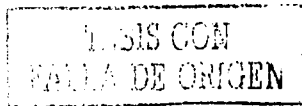
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

7.6. Conclusión

La multiplicidad de problemas que configuran la Administración de Justicia del Menor en México, constituye un vasto tema de estudio que está reclamando mayores acercamientos analíticos desde los distintos campos del conocimiento. Los incipientes esfuerzos de interpretación a los cuales se suma con este trabajo de investigación, requieren ser sustancialmente incrementados si se desea mejorar en algún sentido la compleja situación que se vive en México en materia de administración de la justicia en todos los niveles. Ese es acaso uno de los propósitos centrales de este trabajo: contribuir desde las ciencias sociales y especialmente desde el ámbito disciplinario de la Administración Pública al conocimiento de dicho tema.

Con base en la investigación realizada y de acuerdo a las interpretaciones ofrecidas a lo largo de este trabajo, es posible sostener la validez del supuesto inicial en el sentido de que las dificultades para la plena adaptación de los menores guardan una estrecha relación con los diferentes niveles de justicia en México. Asimismo, el análisis realizado permite afirmar que los deficientes planteamientos normativos, organizativos y ejecutivos de la Administración de Justicia de los menores, constituyen obstáculos en la adaptación de los menores infractores en nuestro país.

Como resultado de lo anterior, se puede expresar que en el Estado de derecho las delimitaciones del poder están previamente establecidas en una Constitución. En los Estados Unidos Mexicanos tales delimitaciones se encuentran en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así, el Poder Público tiene atribuida una función predominante: la función constituyente al Poder Constituyente, quien puede



modificar, reformar o crear una nueva constitución, la función legislativa al Poder Legislativo quién emite las leyes federales, la función jurisdiccional al Poder Judicial que resuelve las controversias entre particulares o entre los gobiernos y los particulares y la función administrativa al Poder Ejecutivo quien aplica las disposiciones administrativas y cometidos establecidos en las leyes.

En sentido estricto ninguno de estos Poderes en un Estado de derecho puede reunirse en una sola corporación o persona salvo el caso de facultades extraordinarias previamente establecidas por el Constituyente.

Sin embargo, el Estado de derecho no sólo basa su peculiaridad en la división de poderes, además, se constituye a partir de una Constitución legitimada y legalizada por la sociedad, de forma democrática, en la que se plasman un catalogo de derechos humanos que debe respetar el Poder Público, para dar seguridad jurídica y pública al ciudadano.

Así, el Estado de Derecho establece previamente los procesos jurídicos, de servicio o jurisdiccionales constitucionalmente y tiene como esencia la protección del ciudadano contra el abuso del Poder Público.

En el Estado de Derecho el Poder Público se supedita al derecho, además protege, en principio, la libertad ilimitada del individuo, siempre y cuando no se perjudique la libertad o derechos de terceros. En sentido contrario, la facultad del Estado, para invalidarla, está limitada por un sistema de competencias circunscritas en la Constitución. Por ello, los Derechos Humanos y la División de poderes son algunos de los elementos esenciales del Estado de Derecho.

En este sentido, al cuestionarse la existencia de la Administración de Justicia del Menor, por las evidencias que se presentan en el trabajo, se indica que el actual esquema donde se inserta el Consejo de Menores rompe, en primera instancia, con la división de poderes del Estado de derecho mexicano, establecido expresamente por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (C.P.E.U.M.)*. Debido a que el Consejo de Menores al constituirse de hecho como un tribunal que priva de la libertad a los menores infractores, violenta la división de poderes ya que esta facultad es una función exclusiva del Poder Judicial. A la Federación y a los gobiernos de los Estados solo se les permite establecer instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores (art. 18 de la C.P.E.U.M.).

En sentido estricto el Consejo de Menores no es una institución para el tratamiento de menores, es un órgano jurisdiccional que emite en sentido amplio sentencias. Así, la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial (art. 21 de la C.P.E.U.M.). A la autoridad administrativa (lugar donde se ubica el Consejo de Menores) solo le compete la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Al no ser una autoridad judicial el Consejo de Menores, violenta el artículo 14 que establece que nadie podrá ser privado de la libertad, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales.

Además, ubicado el Consejo de Menores (órgano jurisdiccional) y el Comisionado (parte acusadora) en la Administración Pública se convierten al mismo tiempo en juez y parte. Por este hecho, en sentido estricto, se rompe una de las características del Estado de derecho que es la división de poderes.

Respecto a los Centros de Tratamientos, la Administración de Justicia de Menores, se arroga cometidos educativos que pertenecen a la Secretaría de Educación Pública. Los Centros de Tratamiento no son más que escuelas que tienen programas con un sentido educativo. El principal objetivo de los Centros de Tratamiento es la adaptación del menor infractor, para lograrlo es necesario que la educación desarrolle armónicamente todas las facultades del ser humano y fomente en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad, en la independencia y en la justicia (art. 3º. de la C.P.E.U.M.), de otra forma es difícil que los objetivos que se proponen los Centros de Tratamiento que es la adaptación se logre. Además, el menor infractor recluido debe contribuir a la mejor convivencia humana, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres (art. 3º. Fracción 1, inciso c, de la C.P.E.U.M.). *Mutatis mutandis* para lograr la adaptación, es necesario aplicar el proceso educativo en el menor infractor y la institución idónea para lograrlo es la Secretaría de Educación Pública.

En descarga de la Administración de Justicia de Menores, donde se entrelazan funciones jurisdiccionales y administrativas, hay que reconocer que su pervisión actual se fraguó históricamente cuando la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública se dividió en dos Secretarías por el decreto del 16 de mayo de 1905.

Cuando el cometido de educación fue separado de la Secretaría de Justicia, la Escuela Correccional debió ser parte de la nueva Secretaría de Instrucción Pública, ente que se encargó de la escuela básica y quién debió ser la indicada para hacerse cargo de la Escuela Correccional para intentar reformar a los vagos, presuntos delincuentes y menores incorregibles que mandaban los padres; sin embargo, tal cosa

no sucedió. Y se inició un peregrinar de la Administración de Justicia del Menor por varias Secretarías de la Administración Pública que aún hoy no acaba. Así pues, olvidada en la Secretaría de Justicia, la institución llamada Escuela Correccional o Reformatorio, se convirtió en un sistema de control donde los menores eran encerrados y el ocio era una práctica cotidiana.

Excluidos del sistema educativo y en cierta medida de la sociedad, los menores fueron contemplados como delincuentes que debían ser controlados por la Secretaría de Justicia. En sentido contrario, la Secretaría de Instrucción Pública se encargó de las instituciones donde se educaban a los menores “buenos” y se olvidó de los supuestos “malos”. Era indudable que el lugar que les correspondía, por ser menores en formación y de corrección, era una Secretaría con un perfil educativo que tuviera el personal y material para formar con mayor eficiencia y eficacia al menor. Esta era la Secretaría de Instrucción Pública.

Empero, controlados por la Secretaría de Justicia, la Escuela Correccional se convirtió en una institución donde ingresaban todos los menores excluidos de la sociedad. Ahí podían recluirse los supuestos vagos hasta menores por robos por causas famélicas. En la Escuela Correccional, la problemática de los menores infractores se agudizó ya que los menores, de diversas edades, infracciones y escolaridad interactuaban provocando con ello que los menores aprendieran con mayor refinamiento a delinquir y, en cierto sentido, se convirtió en la escuela del mal.

Con la desaparición de la Secretaría de Justicia, en 1917, la Escuela Correccional volvió a dar otro tumbo dentro de la administración pública y, en cierto sentido, quedó acéfala. La Escuela correccional fue asignada su administración al Gobierno del Distrito Federal, el cual fundó el 19 de agosto de 1926, un anticonstitucional *Tribunal*

Administrativo de Menores por medio del *Reglamento para la Calificación de los infractores menores de edad en el Distrito Federal*. Al realizar prácticas jurisdiccionales el Tribunal Administrativo rompió con la división de poderes establecido por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Además, dicho tribunal de menores adquirió mayor relevancia a partir de su institución, que el mejoramiento del personal y material de la Escuela Correccional donde los menores infractores cumplían las resoluciones del Tribunal.

Creado el primer tribunal formal para menores en el Distrito Federal, se pretendía que este tribunal anticonstitucional fuera "benigno" y excluyera al menor del sistema penal que los juzgaba con severidad cosa que, en cierto sentido, logró, ya que los menores fueron ahora juzgados por un profesor de primaria, un médico y un experto en estudios psicotécnicos y que con las posteriores reformas al órgano jurisdiccional de menores infractores fueron sustituidos por abogados. A pesar de este avance de ser excluidos de los tribunales ordinarios, las condiciones materiales y de convivencia en la Escuela Correccional, como era llamada, siguieron siendo deplorables. Ahora, bajo la autoridad del Tribunal Administrativo de Menores, se le asignó un adjetivo a sus huéspedes "menores infractores".

Pero su viaje no había concluido. Siendo una institución en cierto sentido problemática y perfilándose ya como una institución educo-penal, el 14 de septiembre de 1931 fue ahora administrada, por decreto, por la Secretaría de Gobernación, por medio del *Departamento de Prevención Social*. Es decir, en concreto, a los huéspedes de la Administración de Justicia ya se les contempla como un sector que atenta contra la seguridad interior del gobierno y a quién se les debe aplicar todo el sistema de seguridad pública.

Así pues, el Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social, dependiente del Gobierno del Distrito Federal, desaparece, y transfiere a la Secretaría de Gobernación el tribunal y los centros donde se internaba, vigilaba y hacía cumplir su sentencia al menor. Establecida dentro de la Secretaría de Gobernación, a la Administración de Justicia de Menores se le dio diferentes enfoques, a veces como un órgano tutelar, otras veces como institución garantista, denominaciones que en nada cambiaban las condiciones materiales y de formación del menor.

Si el Tribunal Administrativo era anticonstitucional, porque no estaba autorizado por la ley suprema, los internados donde se recluía al menor infractor lo eran igualmente. Para darles sustento jurídico a las escuelas correccionales, se reformó el artículo 18 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el 28 de diciembre de 1964, y publicado el 23 de febrero de 1965, para quedar como sigue:

Artículo 18. [...] La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

El reconocimiento constitucional no fue un avance como podría suponerse. Tal hecho sólo agravó su destino, ya que se les ubicó en el sistema penal, y por tanto no eran menores sujetos a procesos educativos de reforma, sino a tratamientos de adaptación como los establecidos para los adultos. Ubicados en el artículo 18 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* el vago, o los supuestos menores incorregibles de las familias, eran un peligro para la sociedad. Lo ideal hubiera sido una reforma al artículo 3º de la Constitución, ya que la institución de corrección, reforma y adaptación de menores corresponde, por su perfil, a la Secretaría de Educación Pública. Pero su destino estaba determinado.

Para 1973, la figura principal son los abogados. Son quienes, por medio de la *Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales*, publicada en el Diario Oficial de 2 de agosto de 1974, aplican por analogía el Código Penal y los Reglamentos de Buen Gobierno y Policía. Incluso, para disfrazar que era un tribunal que dictaminaba la restricción de la libertad, el órgano jurisdiccional se le llamó Consejo Tutelar de Menores y a los jueces "Consejeros" ¿de qué?

A pesar del sobrenombre de "Consejeros," en la típica vía del hecho, éstos eran jueces que emitían actos jurisdiccionales que limitaban la libertad de cualquier menor que consideraban que merecía ser internado. Son sus prácticas cotidianas y sus decisiones las que dejaba ver, claramente, que esto no era más que un tribunal que debería encontrarse en el Poder Judicial.

Pero las penurias de la Administración de Justicia del Menor no terminaban. Principalmente, se le cuestionaba que los derechos humanos de los menores no eran respetados ya que, en la misma Administración Pública se encontraban el órgano jurisdiccional y el aplicador de la resolución. Para evitar esto, se tuvo que realizar una ficticia simulación jurídica, en otras palabras, el órgano jurisdiccional llamado Consejo de Menores se convirtió en un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y la administración de los Centros de Tratamiento y los Comisionados se le siguió encomendando a la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, para ello se emitió la *Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal*, promulgada el 17 de diciembre de 1991.

La ley instituye al Consejo de Menores, como *órgano administrativo desconcentrado* de la Secretaría de Gobernación, con *autonomía técnica*. Se establecen cambios normativos y organizacionales para el órgano jurisdiccional; pero no para los Centros de Tratamiento donde los menores siguen estando en condiciones deplorables. Los estudios se centraron en definir el órgano jurisdiccional, como órgano tutelar o garantista, términos en los que los especialistas se han enfrascado y la cual me parece una discusión bizantina.

Con la emisión de la ley, el órgano jurisdiccional adquirió una nueva máscara, llamada "Consejo de Menores," respetador de los Derechos humanos de los menores infractores, como si nunca lo hubiera hecho. El Consejo de Menores pretendió ser un órgano independiente de los Centros de Tratamiento, (internados) lo cual fue irónico, ya que tal separación fue ficticia. En la práctica, eran los "Consejeros" quienes determinaban la liberación de los menores en los Centros de Tratamiento. Es decir, los Consejeros decidían la libertad o permanencia del menor si consideraban que el menor no había cumplido los requisitos exigido por ellos, por lo que tal separación en la práctica no existe.

Así como el Consejo de Menores adquirió un nuevo rostro; también los Centros de Tratamiento donde internaban a los menores adquirieron una nueva fisonomía. Por su nombre pareciera que ya no trataba con menores infractores, sino con enfermos que debían ser curados en estas cuasi-clínicas, cuasi-penales y cuasi-educativas.

Ahora bien, la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores que tiene a cargo los Centros de Tratamiento, siguen estando bajo la égida del Consejo de Menores por medio de sus resoluciones, convirtiéndose de hecho en una parte accesoria de este auténtico tribunal de menores.

El Consejo de Menores su funcionamiento y estructura administrativa es tan similar a un tribunal formal como los establecidos en el Poder Judicial. Tan es así que está constituido principalmente por una Sala Superior, un Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior, consejeros unitarios, los secretarios de acuerdos de los consejeros unitarios, los actuarios, consejeros supernumerarios y la Unidad de Defensa de Menores. Cargos ocupados principalmente por abogados que deciden por medio de resoluciones la libertad del menor infractor y que en cierto sentido se asemejan a las sentencias emitidas por los tribunales.

Ahora bien, la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores también tiene bajo su mandato a los comisionados, órgano que realiza actos de procuración de justicia sobre los menores. El Comisionado es una figura inexistente en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* ya que la persecución de los delitos o infracciones sólo es una facultad del Ministerio Público.

Los Comisionados en sentido estricto son Ministerios Públicos que realizan solo tareas parciales de procuración. Consignan con las averiguaciones previas que le son remitidas por la Procuraduría del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República y arrogándose facultades que pertenece a éstas. Por lo que es pertinente que el Comisionado se separe de la Dirección General y se ubique en las procuradurías para no ser un órgano acusador parcial.

Una de las problemáticas de los Comisionados es su escaso personal y un gran cúmulo de trabajo. En cuanto a los Ministerios Públicos de la procuraduría local y federal que realizan las actividades de investigación es necesario que se crean más agencias especializadas para realizar los estudios de personalidad adecuados y

emitir a tiempo los resultados del examen médico. Es también deseable que junto a los Comisionados la Unidad de Defensa del Menor esté presente desde la averiguación previa.

En cuanto a los Centros de Tratamiento donde se recluyen a los menores infractores, deben construirse nuevos edificios fuera de la ciudad, como fueron diseñados originalmente. En ellos se deben erradicar todas las prácticas violentas que existen en la actualidad entre el personal que los atiende y los menores y las agresiones que se ejercen entre ellos mismos. En el nuevo esquema educativo se hace necesario que los custodios desaparezcan y sean sustituidos por profesores de educación básica, psicólogos, pedagogos, trabajadores sociales, psiquiatras, médicos y otras carreras afines que entiendan y comprendan su actuar, y que, además, vivan dentro de esos centros.

Pero un cambio de edificio no es suficiente para hacer más eficiente la adaptación de los menores infractores, es preciso crear un sistema modular de atención, de acuerdo las tres variables por las que ingresan los menores: por la causa, por la escolaridad y por la edad. Así pues, cada menor debe cumplir un programa educativo capaz de inhibir las conductas por robo, lesiones, delitos sexuales, daños en propiedad ajena, portación de arma prohibida, delitos contra la salud, posesión del producto robado, extorsión, allanamiento de morada, violación a la ley federal de derechos de autor, abuso de confianza, privación ilegal de la libertad, falsificación de documentos, asociación delictuosa, violación a la ley general de población, amenazas, ataques a la vías de comunicación, bigamia, despojo, encubrimiento, usurpación de función y violencia familiar.

Otras variables de importancia para ser más eficiente la adaptación, es la edad del menor y su escolaridad ya que cada sujeto en formación requiere de una atención especial de acuerdo a su edad y grado de estudios. No puede ser posible que un sistema que se dice adaptador haga convivir menores de diversas edades y escolaridades. Esto va en contra de la más elemental pedagogía. Complementariamente es pertinente que los primo infractores y los reiterantes se encuentren en lugares separados.

Lo expuesto en la tesis permite comprender pues, que el Consejo de Menores, estando bajo la égida de la Secretaría de Gobernación, y hoy en la Secretaría de Seguridad Pública, es un órgano jurisdiccional sin autonomía ya que es un principio que toda la Administración Pública está a los dictados precisos de los fines del titular del Poder Ejecutivo. Un órgano jurisdiccional desconcentrado como es el Consejo de Menores, quiebra el principio del Poder Ejecutivo. Es decir, ningún órgano que esté bajo la jerarquía del Poder Ejecutivo, puede más que éste. Por sólo este hecho el Consejo de Menores empaña su actividad imparcial. Así pues, el Consejo de Menores se ha convertido en una jurisdicción paralela al Poder Judicial. En su orden actual, el Consejo de Menores subvierte el orden establecido en la Constitución, como las garantías individuales, el debido proceso y la separación de poderes públicos.

El Ejecutivo, al tener bajo su mandato el Consejo de Menores está contraviniendo lo establecido en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. La potestad de limitar la libertad del menor excede toda discrecionalidad administrativa, por lo que sus actos son arbitrarios. Se han convertido en actos de fuerza en la típica vía del hecho.

La Administración Pública no puede ser al mismo tiempo juez y parte en un conflicto donde la libertad del menor está en entredicho. La única función del Poder Ejecutivo es dar cumplimiento a los mandatos judiciales, sin que le competa discutir su mérito o legalidad. Por otra parte, en un equiparamiento de proceso penal como el establecido por el Consejo de Menores, todas las indagaciones de la autoridad administrativa deben ponerse a las órdenes de un tribunal imparcial, no en un Consejo de Menores bajo el Poder del Ejecutivo, que maquilla un procedimiento penal.

La ley bajo la que se sustenta el Consejo de Menores es norma sustentada en la inseguridad, que se basa en la excepcionalidad. Es decir, cuando este órgano decide sobre la situación del menor, obra parcialmente debido a que obra como parte jurisdiccional y como parte ejecutora.

Como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, el Consejo de Menores está despojando de una competencia atribuible por imperio constitucional al Poder Judicial. La única excepcionalidad es la jurisdicción por atribución constitucional, que sólo está permitida para el Tribunal contencioso-administrativo. Es claro que constitucionalmente, el Consejo de Menores por ser parte de la Administración Pública solo le compete la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto por treinta seis horas (art.21 C.P.E.U.M). Por tanto, éste se convierte en un órgano administrativo paralelo al judicial que suspende fácticamente la libertad individual del menor, ya que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial (art.21 C.P.E.U.M). Establecido sin sustento constitucional, el Consejo de Menores desvirtúa la naturaleza del Estado democrático Social de Derecho.

ESTAS CON
FALTA DE ORIGEN

El Consejo de Menores, al limitar la libertad, por tanto, no es sólo un Consejo consultivo, es un órgano jurisdiccional decisorio. Sus resoluciones pasan en autoridad juzgada, que no pueden ser permitidas en un Estado de Derecho, donde los poderes tienen bien delimitadas sus funciones. Así pues, es necesario que el Consejo de Menores forme parte del Poder Judicial y su administración sea regulada por la Judicatura Federal. El Consejo de Menores, ya establecido dentro del Poder Judicial, tiene por única función dictar resoluciones de culpabilidad e inocencia, así como entregar al menor al Poder Ejecutivo para que sea el equipo de especialistas quienes determinen el tiempo de permanencia en el internado para su formación educativa integral.

Por lo que se refiere a los Centros de Tratamientos de Menores, la Administración Pública duplica funciones en detrimento de los beneficiarios. Por sus metas, objetivos, programas, personal y prácticas cotidianas los Centros de Tratamientos, en sentido amplio, son escuelas especiales de "tratamiento" que -se dice- tienen la finalidad de "adaptar"; sin embargo, tal afirmación, de manera amplia, no es verídica, ya que existen infinidad de estudios pedagógicos y psicológicos que demuestran que los menores están en etapa de formación, por lo que no se puede adaptar lo no formado. En este sentido, corresponde a la Secretaría de Educación Pública establecer los programas educativos, las instalaciones, el personal profesional y la reforma de estos menores problemáticos de la sociedad. Es la Secretaría de Educación Pública el único ente para hacerse cargo de estos menores. Ello quizá redundaría en un mejor trato y respeto de sus derechos humanos y quizá se evitaría que reiteraran los menores infractores.

En concreto, la primigenia Escuela Correccional o reformatorio, ahora Centros de Tratamiento se han convertido en prisiones y su máxima representación es el Centro

de Atención "Quiroz Cuaron". Y lo que es peor, en los últimos años, se convirtió en una clínica donde ya no reforma o corrige menores, sino se pretende rehabilitar enfermos, como si tal cosa fuera uniformemente cierta.

En cierto sentido, y parodiando a una familia integrada, el Consejo de Menores debe ser parte del Poder Judicial, no puede ser una criatura amorfa dentro del Poder Ejecutivo, no forma parte de la familia, sus labores deben concretarse a emitir sentencias de culpabilidad o inocencia y nada más. Lo demás le está vedado. El Poder Judicial, en el caso de los menores, no tiene los elementos ni conocimientos necesarios para determinar la formación del menor, esto le incumbe a los especialistas de la Administración Pública. Los Consejeros no tienen ni la capacidad, ni los elementos para llevar a feliz término el proceso educativo que fue interrumpido al cometer el menor la infracción.

Es pues, la Secretaría de Educación Pública, como especialista en la formación de conciencias, quién debe instruir al menor. Por lo que debe reconocer a los Centros de Tratamiento como parte del sistema educativo. Es pertinente que legalmente lo reconozca y se haga cargo de su proceso educativo y formación. Los Centros de Tratamiento deben dejar de ser el hijo putativo de cualquier Secretaría de la Administración Pública. Es la Secretaría de Educación Pública quién debe hacerse cargo del hijo extraviado; de su página olvidada. No puede ser que sólo se concrete a mandarle algunos profesores para simular que los adaptan. Es su responsabilidad educar a los menores infractores integralmente.

No puede ser un padre parcial, desobligado e irresponsable, que excluya a estos menores y que sólo se haga cargo de los menores buenos o con necesidades especiales y excluya del sistema educativo a los llamados "malos", para que otro

pariente los atienda. Es necesario que les construya una nueva casa, donde el trato sea más humano y personal y donde puedan los menores explotar sus potencialidades. Incluso, llegar a carreras universitarias y politécnicas para que puedan integrarse a la sociedad. Los internados donde recluyen a los menores deben dejar de ser los centros de hacinamiento y convertirse en una estructura modular capaz de atender, de manera personalizada, las potencialidades del menor, logrando con ello, la formación integral de esos niños.

Pero tales propuestas solo pueden ser reales si se concretan las reformas constitucionales, legales, administrativas y presupuestales que se proponen en el trabajo, lo contrario es caer en el ámbito deontológico, que es contrario a la esencia de la Administración Pública, que no puede contentarse con la simple emisión de actos teórico o jurídicos, pues su esencia es la ejecución de operaciones materiales, las cuales en este caso son necesarias para poder cambiar la Administración de Justicia de Menores.

A pesar de intentar dar una respuesta integral a la problemática de los menores infractores desde la perspectiva de la Administración Pública. La problemática de los menores infractores es un profundo y complejo problema social que requiere de otros estudios. Quedan pendientes en la agenda de estudio. Las alternativas de liberación de los menores infractores. La disminución de la edad para ser imputable al menor por el Código Penal. La responsabilidad administrativa de los padres o tutores. La concesión a los particulares de los centros donde se recluyen a los menores infractores. El diseño y atribuciones del tribunal de menores en el Poder Judicial. Los alcances y limitaciones administrativas de los internados donde la Secretaría de Educación Pública recluiría a los menores infractores. Las causas exógenas y endógenas del fenómeno de los menores infractores en el Distrito

Federal. Estudios comparativos de México con países desarrollados. Estudios que en mucho ayudarían a entender y dar soluciones a los problemas de los menores infractores.

Tal como se ha reiterado, esta investigación busca contribuir al esclarecimiento de la problemática de la Administración de Justicia; sin embargo, tales aspiraciones están limitadas por la magnitud de los problemas de dicho ámbito y por las involuntarias lagunas del trabajo. En todo caso, lo que puede afirmarse con certeza es que la discusión sobre el tema ha de ser realizada de manera seria e impostergable. A esa tarea se suma sin vacilación este trabajo que no plantea posiciones últimas sino busca sumarse al necesario esfuerzo colectivo en favor de una mejor Administración de Justicia del Menor en México.

7.7. Fuentes documentales y bibliografía

I. Memorias

- "Apuntes para una historia de la Secretaría de Gobernación", en *Memoria institucional 1976-1982*, México, Secretaría de Gobernación, tomo I, s/f.
- Consejo de Menores, Memoria, junio 1996-mayo 1997*, México, Secretaría de Gobernación, Screen Process Salinas, 1997.
- Consejo de Menores, Memoria, junio 1997-mayo 1998*, México, Secretaría de Gobernación, Screen Process Salinas, 1998.
- Consejo de Menores, Memoria, junio 1998-mayo 1999*, México, Secretaría de Gobernación, Screen Process Salinas, 1999.
- Consejo de Menores, Memoria, junio 1999-mayo 2000*, México, Secretaría de Gobernación, Screen Process Salinas, 2000.

II. Informes, planes, boletines, acuerdos y similares.

- Acuerdo del primero de octubre de 1999*, constituido en sesión ordinaria por los integrantes de la Sala Superior del Consejo de Menores, México, Consejo de Menores, 1999.
- "Acuerdo de la Sala Superior del Consejo de Menores de fecha 1º de Agosto de 1993 y que modifica al de fecha 24 de septiembre de 1992", *Boletín Bibliográfico Informativo, número 1 abril 1994*, México, Secretaría de Gobernación, 1994.
- Anuario Estadístico 1999*, México, INEGI., 1999.
- Anuario Estadístico del Distrito Federal*, México, INEGI., 1997.
- Aprender a Aprender*, México, Secretaría de Educación Pública, Coordinación Sectorial de Educación Primaria, Ciclo Escolar 2000-2001.
- Boletín Jurídico del Consejo de Menores*, México, Secretaría de Gobernación, número 6, enero-febrero, 1998.
- Boletín Jurídico del Consejo de Menores*, México, Secretaría de Gobernación, número 6, enero-febrero, 1998.
- Boletín Jurídico del Consejo de Menores*, México, Secretaría de Gobernación, número 18, enero-febrero 2000.
- Boletín Jurídico del Consejo de Menores*, México, Secretaría de Gobernación, número 20 mayo-junio 2000.
- Boletín Jurídico del Consejo de Menores*, México, Secretaría de Gobernación, número 19, marzo-abril 2000.
- Catálogo de la Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal 2001*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, febrero de 2001.
- Cuadernos del Boletín 1*, México, Consejo de Menores/Secretaría de Gobernación, Contradición de Tesis 14/93, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo, Tercero y Cuarto en Materia Penal de Primer Circuito, *Cuadernos del Boletín No. 9*, México, Secretaría de Gobernación, 2000.
- Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal 1993*, México, Banco de Información, Sector Central y Entidades de Control Presupuestal Indirecto, Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, tomo I, 1993.
- Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal 1994*, México, Banco de Información. Sector Central

- y Entidades de Control Presupuestal Indirecto, Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, tomo I, 1994.
- Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal 1995*, México, Banco de Información, Gobierno Federal, Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, tomo II, 1995.
- Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal 1996*, México, Banco de Información, Gobierno Federal, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Contabilidad Gubernamental e informes sobre la Gestión Pública, tomo II, 1996.
- Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal 1997*, México, Banco de Información, Gobierno Federal, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Contabilidad Gubernamental e informes sobre la Gestión Pública, tomo II, 1997.
- Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal 1998*, México, Banco de Información, Gobierno Federal, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Contabilidad Gubernamental e informes sobre la Gestión Pública, tomo II, 1998.
- Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal 1999*, México, Banco de Información, Gobierno Federal, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Contabilidad Gubernamental e informes sobre la Gestión Pública, tomo II, 1999.
- Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación, 1991-1992*, México, Secretaría de Gobernación, 1992.
- Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación, 1998-1999*, México, Secretaría de Gobernación, 2000.
- Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación, 1992-1993*, México, Secretaría de Gobernación, 1994.
- Informe de Labores 1991-1992 de la Secretaría de Gobernación*, México, Secretaría de Gobernación, 1992.
- Informe de Labores 1992-1993 de la Secretaría de Gobernación*, México, Secretaría de Gobernación, 1993.
- Informe de Labores 1993-1994 de la Secretaría de Gobernación*, México, Secretaría de Gobernación, 1994.
- Informe de Labores -1994 de la Secretaría de Gobernación*, México, Secretaría de Gobernación, 1994.
- Informe de Labores 1994-1995 de la Secretaría de Gobernación*, México, Secretaría de Gobernación, 1995.
- Informe de Labores 1995-1996 de la Secretaría de Gobernación*, México, Secretaría de Gobernación, 1996.
- Informe de Labores 1997-1998 de la Secretaría de Gobernación*, México, Secretaría de Gobernación, 1998.
- Informe de Labores 1998-1999 de la Secretaría de Gobernación*, México, Secretaría de Gobernación, 1999.
- Informe de Labores 1991-1992 de la Secretaría de Gobernación*, México, Secretaría de Gobernación, 1992. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1992*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tomo II, Sector Gobernación, 1992.
- Informe Semestral de la Secretaría de Seguridad Pública*, México, Secretaría de Seguridad Pública, 2001. Mensaje del 28/05/2001.
- Lineamientos para la Concertación de Estructuras Programáticas 2002*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, 15 de marzo del 2001.

- Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación*, México, Gobernación, enero 1999.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1999*, México, Entidad 04 Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1999.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, SHCP., 2001.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, SHCP, 1995.
- Programa Nacional de Seguridad 1995-2000*, México, SG, 2001.
- "Prontuario de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal," *Cuadernos del Boletín núm. 2.*, México, Secretaría de Gobernación, 2000.
- "Recomendación 4/99", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1997.
- "Recomendación 90/97", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1997.
- "Recomendación 23/95", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH., 1995.
- "Recomendación 50/97", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1997.
- "Violencia contra menores: un acercamiento al problema de México", en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 96, México, nueva serie, año XXXII, núm. 96 septiembre-diciembre 1999.

III. Legislación

- *Acuerdo por el que se emiten las normas para el Funcionamiento de los Centros de Diagnóstico y de Tratamiento para Menores" en el *Código Penal para el Distrito Federal*, México, Porrúa, 2000, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 24 de diciembre de 1991.
- Archivo General de la Nación, *Legislación Mexicana*, t. XIII, enero de 1877.
- Convención Sobre los Derechos del Niño*, Aprobada en la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, el día 19 de junio de 1990. Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 de julio de 1990.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2001.
- Código Penal para el Distrito Federal*, México, Porrúa, 1999.
- Condiciones Generales del Trabajo 2000-2003*, México, Secretaría de Gobernación, 2000.
- "Ley de Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal", en el *Código Penal para el Distrito Federal*, México, Porrúa, 1999.
- Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados* por el C. Presidente de la República Lic. Luis Echeverría Álvarez y refrendado por los C. Lic. Mario Moya Palencia, Secretario de Gobernación y Alfonso Martínez Domínguez, Jefe del Departamento del Distrito Federal. Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 19 de mayo de 1971.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 2001, Art. 27 y 30 bis, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 29 de diciembre de 1976. Modificada en últimas ocasiones por decretos publicados los días 28 de diciembre de 1994, 19 de diciembre de 1995, el 15 de mayo y el 24 de diciembre de 1996, el 4 de diciembre de 1997, por el "Decreto por el que se expide la ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman

- diversas disposiciones de otros ordenamientos legales", publicado el 4 de enero de 1999 y por decretos publicados el 18 de mayo de 1999 y el 30 de noviembre del 2000.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 1997.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, texto vigente, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 1996 (En vigor a partir del 1 de mayo de 1996).
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 26 de mayo de 1995, que entró en vigor a partir del 27 de mayo de 1995.
- Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*, texto vigente, publicada el 29 de enero de 1996 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y el 7 de febrero de 1996 en el *Diario Oficial de la Federación*. (En vigor a los 28 de febrero de 1996)
- Ley General de Educación*, México, Delma, 2001.
- Ley de la Procuraduría General de la República*, texto vigente publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de mayo de 1996, que entró en vigor a partir del 11 de mayo de 1996.
- "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal" *Diario Oficial de la Federación*, a los treinta y un días del mes de marzo de 2003.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, *Diario Oficial de la Federación*, 31-VIII-1998. Senado de República, Gran Comisión, *El Proceso Legislativo*, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1971, De la ley que establece las normas mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.
- "Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública" *Diario Oficial de la Federación*, 6 de febrero de 2003.
- "Reglamento Interno del Centro de Tratamiento para Varones", expedido en el *Diario Oficial de la Federación*, órgano del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DLXI No. 8, del lunes 12 de junio de 2000.
- "Reglamento Interno del Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón" *Diario Oficial de la Federación* del 26 de enero de 2000.

Libros y artículos.

- Aguilar, Luis F, "El debate del Estado: Carl Schmitt", en José Luis, Soberanez, *et. al.*, *La Reforma del Estado*, México, UNAM, 1996.
- Alumnos de Barbiana, *Carta a una profesora*, México, Cultura popular, 1978.
- Álvarez, Ana Josefina, "El sistema de Justicia de Menores en México, en *Política Criminal y Sociología Jurídica*, (Coords) Augusto, Sánchez Sandoval y Venus, Armenta Fraga, México, ENEP/UNAM, 1998.
- Azaola Garrido, Elena, *La Institución Correccional en México: una mirada extraviada* México, Siglo XXI, 1990.
- _____, *Los niños de la correccional: fragmentos de vida*, México, CIESAS, 1993.
- Baratta, Alessandro, *Criminología Crítica y Derecho Penal*, México, FCE, 1995.
- Beristain Ipiña, Antonio, *Jóvenes Infractores en el Tercer Milenio*, México, Facultad de Derecho de Guanajuato, 1996.
- Bentham, Jeremías, *El Panóptico*, Madrid, La Piqueta, 1979.
- Bonnin, C.J.B, *Principios de la Administración*, facsímil, s/f.
- Braudel, Fernand, *La historia*, México, Alianza, 1996.
- Brena Sesma, Ingrid, *Intervención del Estado en la Tutela de menores*, México, UNAM.

- Cabrero Mendoza, Enrique, *Del Administrador al Gerente Público*, México, INAP, 1995.
- Casanova Cardiel, Hugo, *Planeación universitaria en México: la Administración Pública y la UNAM, 1970-1976*, México, UNAM., 1995.
- Ceniceros José Ángel y Garrido, Luis, *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936.
- Cortiñas Peláez, León, *Poder Ejecutivo y Función Jurisdiccional*, México, INAP, 1986.
- _____, "Estudio preliminar" en *La teoría de la Administración Pública*, de Omar Guerrero, México, Harla, 1986.
- _____, "Finanzas y administración contemporánea" en *Revista de Ciencias Jurídicas*, México, UNAM, 1999.
- "Contra los paristas de la UNAM, justicia selectiva", *Proceso*, Semanario de información y análisis, número 1225, México, 23 de abril de 2000.
- D.A.F. de H. L y D. *Tratado de la Policía en general*, Barcelona, Imprenta de Don Ramón Martín Indar, s/f.
- De la Cueva, Mario, *La idea del Estado. México*, UNAM, 1996.
- De la Rosa, Luis, "Sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarla", en *Revista de Administración Pública*, núm. 50, INAP, abril-junio, 1982.
- Del Castillo Velasco, José María, *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano*, México, UNAM, 1994.
- Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, tomo I, México.
- Fernández Muñoz, Dolores Eugenia, *La pena de prisión*, México, UNAM, 1993, p. 169.
- Foucault, Michel, *La verdad y las formas jurídicas*, México, Gedisa, 1986.
- _____, "el nacimiento de la prisión" *Vigilar y Castigar*, México, Siglo XXI, 1991.
- Gamboza de Trejo, Ana, *Criminología y menores infractores*, México, Graphos, 1995.
- García Méndez, Emilio, "para una historia del control penal de la infancia: la informalidad de los mecanismos formales de control social" en *Capítulo Criminológico*, Venezuela, Facultad de Derecho de la Universidad de Zulia Maracaibo, Venezuela, 1988.
- García Ramírez, Sergio, "Sistema penitenciario del siglo XIX y XX", en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva serie, año XXXII, núm. mayo-agosto, 1999, UNAM.
- _____, et. al., "Consideración general sobre el régimen jurídico de menores infractores", *Derechos de la niñez*, México, UNAM/IIJ, 1990.
- Garzón Váldez, et al. (Coords.), *El Derecho y la justicia*, en Carlos S. Nino, "Justicia", Madrid, España, Trotta, 1996.
- Goffman, Irving, *Internados*, Buenos Aires, Amorrortu, 1988.
- González Alcántara, Juan Luis, "Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal", en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXV, núm. 74 mayo-agosto, 1992, UNAM.
- González del Solar, José H., *Delincuencia y derecho de Menores*, Buenos Aires, Desalma, 1995.
- González, Florentino, *Elementos de Ciencia Administrativa*, Editorial ESAP, Colombia s/f.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo, "La Evaluación de Políticas Públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados" *Gestión y Política Pública*, México, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995.
- Guerrero, Omar, *Las Ciencias de la Administración en el Estado absolutista*. México, Fontamara, 1996.
- _____, *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México*, México, UNAM/IIJ, 1997.
- _____, *La formación profesional del Funcionario, el Diplomático y el Juez*, México, UNAM, 1999.

- _____. *Principios de Administración Pública*, Colombia, ESAP, 1997.
- _____. *La administración pública del Estado capitalista*, fontamara, Barcelona, España, 1981.
- Habermas, Jürgen. *Ensayos Políticos*, Barcelona, Ediciones Península, 1988.
- Harmon Michael M y Mayer, Richard T. *Teoría de la organización para la Administración Pública*, México, F.C.E. 1999.
- Hobbes, Thomas, *Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.
- Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., *La organización de la Administración Pública en México*, México, Grupo Noriega, 1999.
- Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado?* México, FCE, 1993
- Kobashi, María, et al., *Historia de la Educación en México*, México, SEP, 1996.
- Lombroso, César. "Causas y remedios del delito", en *Antología de Criminología*, Ana Josefina Álvarez Gómez. (Comp) México, ENEP-Acallán-UNAM, 1992
- Margadant, Guillermo F., *Derecho Romano*, México, Porrúa, 1992.
- Marín Hernández, Génia, *Historia de la instituciones de tratamiento para menores infractores del D. F.*, México, Comisión de Derechos Humanos, 1991.
- Martínez Chávez, Victor Manuel, *Teoría y práctica del diagnóstico administrativo*, México, Trillas, 1995.
- "Madres de la Huelga", *Proceso*, Semanario de análisis e información, número 1225, México, 13 de febrero de 2000.
- Melossi, Dario, y Pavarini, Massimo, *Cárcel y Fábrica*, México, Siglo XXI, 1989.
- Merton, Robert, K., *Teoría y estructuras sociales*, México, FCE, 1996.
- Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1982.
- Morris, Normal, *El Futuro de las prisiones*, México, Siglo XXI, 1998.
- Nietzsche, Friedrich, *La genealogía de la moral*, México, Alianza Editorial, 1997.
- Olmedo, Raúl, *La jerarquía el deseo de dominar y de ser dominado*, México, Centro de Estudios y Tecnologías para la Organización Social, A. C, 1991.
- _____. *Materialismo e idealismo*, México, s/e, 1992.
- Ortiz, Edgar "Mercados de capital y el desarrollo e integración financiera de México", *Integración Financiera y TLC: Retos y perspectivas*, (Coords) Edgar Ortiz et. al. México, FCE, 1995, pp. 33s
- Posada de Herrera, José Luis, "Lecciones de Administración", *Revista de Administración Pública*, México, s/f.
- Ramírez Macías, José de Jesús, "Teoría de la organización. Metáforas y Escuelas", en Arellano, David, et. al. (Coords.), *Reformando al Gobierno una visión organizacional del cambio Gubernamental*, México, Porrúa, 2000.
- Rodríguez Manzanera, Luis, *Criminalidad de menores*, México, Porrúa, 2000.
- Ruiz Alanís, Leobardo, "La estrategia de profesionalización del personal público mexicano" *Fundamentos y perspectivas*, *Ponencia para el Congreso del CLAD del 5 al 9 de noviembre de 2001*. México, CLAD, 2001.
- _____. "Tipos de profesionalización." *El Empleo Público en México*, México, avances de investigación, noviembre de 2001.
- Ruiz-Garza, Mauricio G., *Menores infractores*, México, Castillo, 1998.
- S/a, *Situación Jurídica de las Víctimas en la Justicia de Menores Delinquentes*, México, Consejo de Menores/INACIPE, 1998.
- S.J. Ball, Foucault y la educación: disciplinas y saber, Madrid, Morata, 1994
- Sainz-Moreno, Fernando, *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Madrid, Civitas, 1976.

- Sánchez Galindo, Antonio, *Las Víctimas en la Justicia de Menores en México y Latinoamérica*, México, INACIPE, 2000.
- Sánchez González, José Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, México, Géminis, 1998.
- Sánchez Sandoval, Augusto, et. al., *Control Social en México, D. F.*, México, UNAM/ENEP, "Acatlán", 1998.
- Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución, México*, Editorial Nacional, 1970.
- Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*. México, Porrúa, 1983.
- Soberanez Fernández, *Memorias de la Secretaría de Justicia*, México, UNAM, 1997.
- Solís Quiroga, Héctor, *Educación Correctiva*, México, Porrúa, 1986.
- _____, *Reflexiones en Torno a los Menores Infractores*, México, Secretaría de Gobernación, marzo de 1998.
- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1987*, México, Porrúa, 1987.
- Tenorio Tagle, Fernando, *El control social de las drogas en México*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1991.
- Tocqueville, Alexis, *El Antiguo Régimen*, México, Porrúa, 1999.
- Uvalle Berrones, Ricardo, "Reflexiones sobre la Ciencia de la Policía", en *Revista de Administración y Política*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, 4ª., época, segundo cuatrimestre, 1985.
- Villanueva Castilleja, Ruth, *Justicia en Menores Infractores*, México, Delma, 1998, p. 148.
- Villegas, Cosío, et al, *Historia mínima de México*, México, Colegio de México, 1998.
- Von Justi, Juan Enrique, *Ciencia del Estado*, México, IAPEM, 1996.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Porrúa, 1998.
- Willoughby, William, "Ejecución y Administración", *Revista de Administración Pública*, núm. 43, México, julio- sep. 1980.