



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
Unidad Iztapalapa

**EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA PENAL PARA LOS MENORES  
INFRACTORES EN MEXICO, A TRAVÉS DE SU HISTORIA**

T E S I S I N A  
PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN

S O C I O L O G Í A  
Y  
C I E N C I A P O L Í T I C A

P R E S E N T A N

**MARIANA ROMERO GÓMEZ**  
**MATRÍCULA: 208317712**

**HUGO SÁNCHEZ MONROY**  
**MATRÍCULA: 208349468**

  
  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD IZTAPALAPA

---

MTRO. MIGUEL GONZÁLEZ MADRID ★ 14 JUL 2014 DR. ADOLFO MIR ARAUJO ★  
ASESOR C. S. .H. LECTOR  
LICENCIATURA EN CIENCIA POLITICA

*Iztapalapa, Ciudad de México, 14 de julio de 2014*

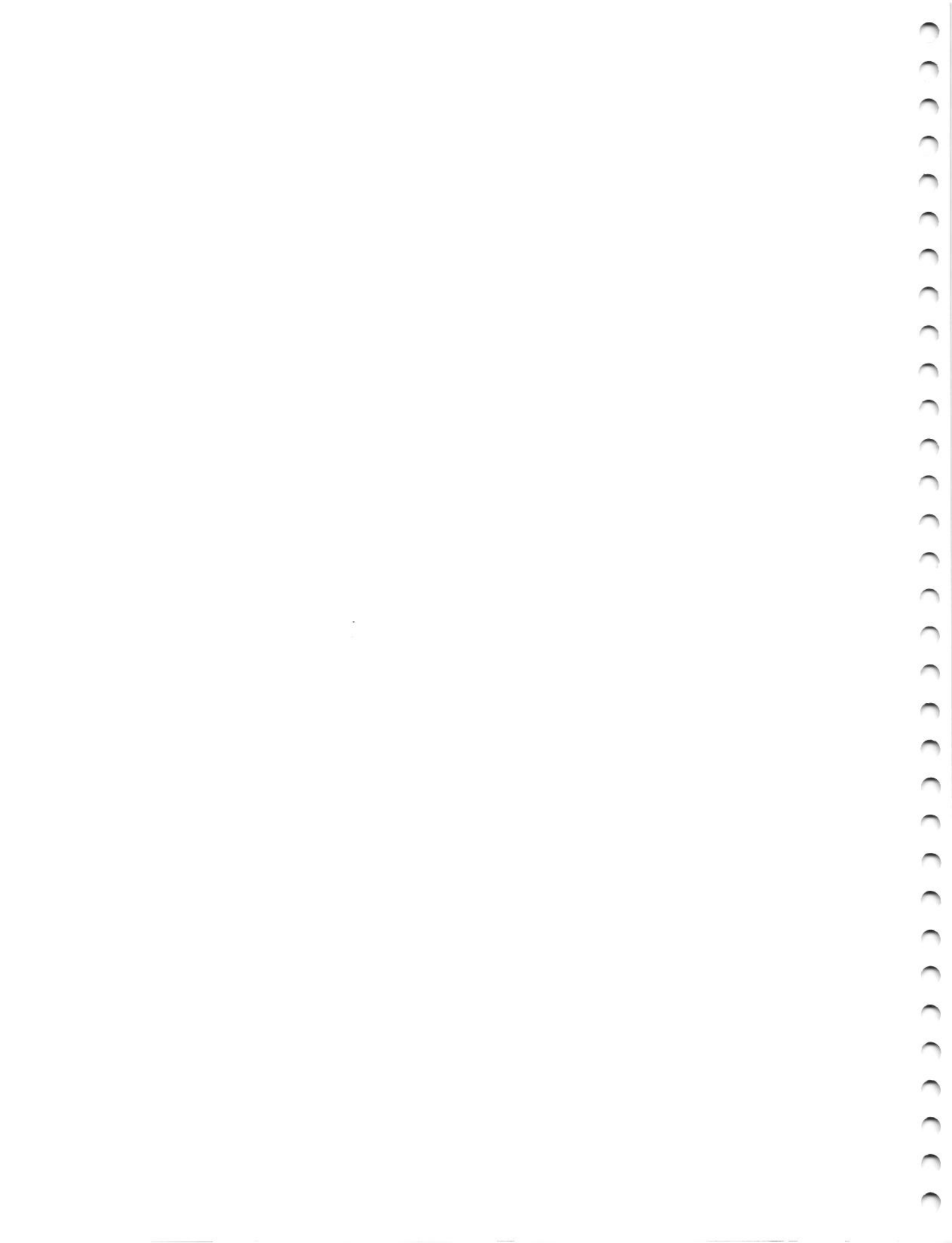
976 2014/022  
MGM



“La más excelente de todas las virtudes es la justicia”  
Aristóteles

### **Dedicatoria**

Para aquellos adolescentes que por alguna circunstancia viven un proceso legal, sin conocer cuáles son sus derechos, encontrando una guía que los hace valer.



## **Agradecimientos**

Nuestro estudio, realizado en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, es un esfuerzo que apoyaron distintas personas con opiniones, sugerencias de corrección, y las cuales también nos acompañaron en los momentos de crisis y en los momentos de felicidad. Todo eso nos permitió conocer la experiencia de muchas personas a quien deseamos agradecer.

En primer lugar, al Mtro. Miguel González Madrid nuestro más amplio agradecimiento por haber confiado en nuestro trabajo, por su paciencia ante nuestras inconsistencias, por su valiosa asesoría y apoyo para seguir este camino de estudio y llegar a la conclusión del mismo. Cuya experiencia nos dio fuerza y motivación para continuar.

A los docentes que nos han acompañado en el largo camino, brindando su orientación y profesionalismo ético en la adquisición de conocimientos y afianzando nuestra formación como estudiantes universitarios.

Un agradecimiento muy especial merece la comprensión, la paciencia y el ánimo de nuestras familias y amigos.

A todos ellos, muchas gracias.



## INDICE

<b>INTRODUCCION</b> .....	5
<b>CAPITULO 1 Documentos históricos internacionales para la protección de los menores de edad.</b>	
1.1 Declaración Universal de los Derechos del Niño.....	9
1.2 Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing).....	12
1.3 Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de RIAD).....	13
1.4 Reglas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (Reglas MPL)...	14
1.5 Convención Sobre los Derechos del Niño.....	15
<b>CAPITULO 2 Aspectos teóricos doctrinales del menor de edad.</b>	
2.1 Marco Conceptual.....	17
2.2 Aspectos Biológicos.....	20
2.3 Aspectos Psicológicos.....	22
2.4 Aspectos Sociales.....	25
<b>CAPITULO 3 Historia de los menores infractores en México.</b>	
3.1 Época Precolombina.....	28
3.2 Época Colonial.....	29
3.3 México Independiente.....	31
3.4 México Revolucionario y Pos-revolucionario.....	32
<b>CAPITULO 4 Tribunales de menores en el Distrito Federal.</b>	
4.1 Origen de los Tribunales para Menores Infractores.....	35
4.2 Fundación de los Tribunales para Menores Infractores en el Distrito Federal....	36
4.3 Modificación a los Tribunales para Menores Infractores; Ley Villa Michael en 1928 y el Código Penal Federal de 1929 y 1931.....	40
4.4 Ley Orgánica y Normas de Procedimiento de los Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorios Federales (1941-1974).....	45
<b>CAPITULO 5 Consejo Tutelar de Menores Infractores en el Distrito Federal.</b>	
5.1 Fundación del Consejo Tutelar de Menores en el Distrito Federal.....	48
5.2 Ley de Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia común y para toda la República en Materia Federal en 1991; de los Consejos Tutelares de Menores al Consejo de Menores.....	52
5.3 Reformas al artículo 18 constitucional.....	60
<b>CONCLUSIONES</b> .....	70
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	74





## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo pretendemos explicar las estrategias implementadas por el Estado mexicano en relación con la cuestión de la justicia aplicada a los menores infractores. En general, entendemos que esas estrategias señalan que uno de los objetivos primordiales consiste en atender las necesidades de protección de los menores infractores en materia penal desde una perspectiva de derechos humanos.

El objetivo que nos propusimos en la investigación puede ser resumido de la manera siguiente: Analizar cómo los organismos jurídicos y las instituciones del Estado mexicano han evolucionado en el orden normativo para hacer efectiva la justicia de menores infractores en el Distrito Federal. Esto nos llevó a indagar sobre las reformas al Código Penal y las sucesivas leyes de procedimientos penales que se crearon para dar fuerza y vigencia a los tribunales y sus instituciones auxiliares, lo que dio paso para la creación del consejo tutelar de menores y sus posteriores cambios. Asimismo, consideramos conveniente observar si se ha logrado garantizar los derechos de los niños al identificar sus necesidades como menores infractores en tanto personas y sujetos jurídicos.

En congruencia con lo anterior, nuestra hipótesis quedó formulada en los términos siguientes: *de acuerdo con los cambios que el Estado mexicano ha implementado de forma estratégica a través de sus órganos jurídicos e institucionales para la mejora de la administración de justicia en materia penal de menores infractores, se puede notar una evolución satisfactoria, pues, en efecto, progresivamente se ha dado prioridad a la protección de los derechos fundamentales de los menores infractores por tratarse de niños y adolescentes.* Consecuentemente, se ha logrado que los niños infractores dejen de ser tratados como simples objetos de las leyes penales por su condición de minoridad, lo cual está previamente establecido en los instrumentos jurídicos internacionales, y esto ha sido base para el diseño de la legislación mexicana y, por lo tanto, se consagran en nuestra Constitución Política una serie de principios que garantizan los derechos de los menores de edad.

La inquietud de estudiar este tema surgió por la necesidad de conocer qué tan grande es la preocupación sobre la niñez, ya que se sabe que los niños están protegidos a nivel mundial gracias a los decretos y documentos oficiales que surgen de las reuniones entre los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas.

Sin embargo, es muy poco común hablar de quienes –por las circunstancias de su vida y aun por el imperio del propio sistema– han pasado a engrosar las filas de los menores infractores, por lo que aquí nos damos a la tarea de llevar a cabo un estudio que verifique la evolución de la justicia para menores en materia penal, y ponemos énfasis si en dicha evolución se garantizan sus derechos como niños.



En primer lugar, se abordan de manera específica los documentos internacionales tratados como temas fundamentales por la Organización de las Naciones Unidas, haciendo referencia a los derechos de los niños; asimismo, se plantean los principios básicos que reconocen a los niños y las niñas universalmente como seres humanos.

Continuamos con las reglas de Beijing que constituyen el primer instrumento jurídico internacional, las directrices de RIAD las cuales fueron la primera guía de prevención en materia juvenil, además de abordar las reglas para la protección de los menores privados de libertad normando la situación de los menores detenidos.

Posteriormente, se analizan los derechos humanos de los niños y las niñas, su contenido y sus características, concluyendo con el significado que tiene el papel del Estado mexicano ante los menores infractores.

Dado que en este trabajo se pretende demostrar la intervención del Estado ante los menores infractores al paso de los años, se efectúa un estudio de la evolución en el sistema penitenciario, específicamente sobre las leyes en materia penal de menores infractores. Por tal motivo, tuvimos la necesidad de dedicar el capítulo 2 para identificar algunos conceptos fundamentales entendidos desde otras áreas, en las cuales se apoya el derecho para justificar sus acciones.

Al abordar el tema de minoría de edad resulta necesario entenderlo no sólo en sus aspectos jurídicos, sino que también es conveniente analizar otros aspectos de tipo biológico, psicológico y social. Esto resulta de gran apoyo para el derecho en la creación y modificación de las leyes que están creadas para la protección del menor infractor, pues abre la posibilidad de ampliar la visión juricista a un campo realista-social.

Es necesario ser específicos al decir que solamente se analizarán cuatro etapas del desarrollo del ser humano: primera, segunda y tercera infancia así como la adolescencia; en esta última, no la única de importancia, nos enfocaremos en nuestro estudio, pues en dicha etapa se presentan los conflictos con la ley volviéndose acreedores a recibir una sanción ante la justicia. Sin embargo, las etapas de la infancia nos ayudan a entender las necesidades jurídicas de un menor de edad.

En el capítulo 3 sugerimos realizar un estudio periódico sobre los cambios que se han presentado en las leyes en materia penal de menores infractores, con el objetivo de reunir los elementos necesarios para demostrar que efectivamente existe una evolución penal a favor del menor de edad.

Dicha periodización se iniciará desde que en nuestro territorio existían culturas prehispánicas. Dentro de este mismo capítulo notaremos que desde esas épocas ya se hacían ver los primeros sistemas de ley estableciendo códigos, que muestran la estructura de su organización social. Sin embargo, en esta época la ley y su aplicación se entendían de forma diferente, destacando que la educación iba de la mano con las sanciones que recibían los niños.



En este capítulo señalamos un cambio radical en el significado que se dio a los niños, ya que se colocaron en una categoría inferior a partir de la caída de Tenochtitlán. También observamos el impacto social que trajo como consecuencia la creación del derecho de indias y, posteriormente, las siete partidas. Pero no fue hasta la guerra de independencia cuando sobresalió lo que se había estipulado en las siete partidas y, por consiguiente, se legisló en materia penal sobre el derecho de los niños.

A partir de lo anterior empezaremos con la creación del primer código en el México independiente, que se estableció en el año de 1871, el cual indica las bases para definir la responsabilidad del menor y la edad penal que se debía cumplir. También, este código establece la educación correccional para los menores.

Pero no es hasta 1899 cuando surgen los tribunales. Sin embargo, fue entre 1920 y 1930 que se implementó en nuestro país, y en algunos otros del mundo. En esta época los establecimientos que antes eran utilizados como casas cuna, etc., se convirtieron en centros a cargo de la Secretaría de Gobernación.

Para cerrar este apartado hablaremos de la creación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la cual incluyó las bases necesarias que rigen el hacer político y legal para la organización del gobierno y los ciudadanos mexicanos en la actualidad. Ya desde ese momento se consideraron las nuevas bases de instituciones específicas para los menores infractores en México, para buena parte del siglo XX.

Por tal motivo, en el capítulo 4 estudiaremos con más detalle el origen de los tribunales para menores donde destacaremos en qué país se creó el primer tribunal y cuál era la necesidad de combatir el rigor de las leyes que juzgaban a los menores, ya que esto permitió establecer algunos principios básicos que explican y señalan bajo qué condiciones se puede juzgar a un menor de edad. Además, esto nos ayudará a entender la implementación de los tribunales en otros países, como en el nuestro.

Al mismo tiempo, podremos notar que en México no existía aún un centro correccional adecuado para el tratamiento de los menores, por lo que explicaremos cuál era la situación penal de aquellos pequeños infractores a pesar de todos los intentos por instaurar los tribunales especializados en el tema.

Así pues, mencionaremos cómo se llevó a cabo el primer orden normativo en donde señalaremos a cargo de quien quedaría aquellos establecimientos y centros de beneficencia y como es que surgen; la llamada escuela correccional para varones y la casa de corrección para menores mujeres. Por lo que en este capítulo encontraremos con más detalle uno de los momentos constitutivos más importantes en materia penal de menores infractores, que se detectaron durante el siglo XX, se trata de la fundación de los tribunales para menores y cada una de las modificaciones que tuvo. Es aquí donde se verificara la evolución de Justicia y conoceremos el porqué de dichas modificaciones al paso del tiempo.



El segundo momento constitutivo también muy importante es la creación de los consejos tutelares para menores, en el capítulo cinco y último se explicara el cambio del modelo penal al asistencial. Haciendo referencia a las carencias que ya se hacían notar y que dieron paso a dicho cambio.

Por tal motivo, es necesario identificar quien propuso el proyecto, en qué momento y con qué objetivo, incluso en este capítulo se notara una evolución en el lenguaje. Por ende se aludirá en que artículos quedo establecido la finalidad de los consejos tutelares.

Posteriormente se hablara de un nuevo cambio: de los consejos tutelares de menores al consejo de menores, se mencionara como fue el proceso y bajo que documentos se apoyó la legislación mexicana, atendiendo ahora al derecho de menores, de igual forma conoceremos en que artículos se encuentra establecido.

Es aquí donde localizaremos cómo se garantiza el tratamiento para su adaptación social y, al mismo tiempo, se explicará la creación de la unidad de defensa de menores. También hablaremos de las medidas de orientación y medidas de tratamiento interno y externo. Así, culminaremos con la expedición de la ley para la protección de los derechos de las niñas, los niños y adolescentes, considerada como un gran avance hasta la actualidad, sin olvidar la segunda reforma para el año 2003 de la ley de tratamiento.

Para finalizar, se dedicará un apartado especial sobre la reforma del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que denomina a los llamados centros de tratamiento ahora como *centros de internamiento para adolescentes*.





# CAPÍTULO I

## Documentos históricos internacionales para la protección de los menores de edad

*En este primer apartado abordaremos la naturaleza de los distintos documentos históricos internacionales en materia específica sobre el cuidado y protección de los niños, considerados como sujetos vulnerables frente a problemas sociales, económicos, judiciales y políticos. Dichos documentos sirvieron como base para las legislaciones en materia penal de cada país sobre el tratamiento y proceso de los menores en conflicto con la ley.*

### 1.1 Declaración universal de los derechos de los niños.

El problema de la delincuencia de menores ha desbordado toda previsión; ha sido una explosión para la que el mundo no estaba preparado. México no es una excepción, el problema nos ha tomado por sorpresa y, a pesar de todos los esfuerzos hechos, es cada vez más grave.

Consecuentemente, se ha podido observar al paso de los años que uno de los temas fundamentales para la agenda de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha sido el interés supremo de la niñez, volviéndolo prioritario en cada una de sus reuniones internacionales, debido a una demanda creciente sobre dicha problemática, por constantes abusos y maltratos que han sufrido los menores de edad, puesto que sólo se había generalizado en los derechos humanos<sup>1</sup>, descuidando con ello *los derechos del niño*. Por dicha demanda, que ha prevalecido durante largos periodos, se ha tratado de erradicar los abusos y velar por la protección de los menores de edad.

Entre los documentos que corroboran la lucha en este tema y, particularmente, sobre la omisión de los derechos del niño, se encuentra la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los derechos del niño, reconocida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, después, con la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de la ONU mediante su resolución 1386 (XIV), el 20 de Noviembre de 1959.

---

<sup>1</sup> La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) es un documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París; en ésta se recogen en sus 30 artículos los derechos humanos considerados básicos, a partir de la carta de San Francisco de 1945 (1948), [Documento en línea] - <http://www.cinu.mx/onu/documentos/declaracion-universal-de-los-d/>



Esos documentos establecen “que se le garantice al niño tener cuidados y asistencias especiales por el hecho de pertenecer a la condición humana y vivir dentro de una comunidad de libre pensamiento, religión y libertades civiles, teniendo como fin que ellos puedan asumir posteriormente con plena responsabilidad las exigencias de su comunidad” (Cruz, 1995: 43)

Conforme a dicha declaración, se considera que el niño -por su falta de madurez física y mental- necesita protección, así como cuidado especial e incluso la debida protección legal. Tal es el caso de los menores en conflicto con la ley. Por lo tanto, deben gozar plenamente de sus derechos con respecto a su situación jurídica; sin embargo, se ha dejado ver que los menores infractores son tratados con ciertos grados de discriminación y maltrato, no sólo por la sociedad en general, sino también por sus gobernantes y por las instituciones que se encuentran encargadas de su proceso penal y tratamiento.

De ahí que se considera que la humanidad está en deuda con el menor de edad, y lo mejor que se les podría otorgar, a través de la Declaración Universal de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea general el 20 de noviembre de 1959 en su resolución 1386 (XIV)<sup>2</sup>, sería el reconocimiento de que el niño debe tener una infancia feliz y gozar, en su propio bien y en bien de la sociedad, de los derechos y libertades que en ella se enuncian e incluye a los padres, a los hombres y mujeres individualmente y a las organizaciones particulares, autoridades locales y gobiernos nacionales a que reconozcan esos derechos y luchan por su observancia con medidas legislativas y de otra índole adoptadas progresivamente en conformidad con los siguientes principios básicos<sup>3</sup>:

1. El niño disfrutará de todos los derechos enunciados en esta declaración. Estos derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna ni distinción o discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, ya sea del propio niño o de su familia.
2. El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad.
3. El niño tiene derecho desde su nacimiento a un nombre y a una nacionalidad.
4. El niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados.

<sup>2</sup> El presente instrumento internacional fue proclamado por varios Estados miembros de la ONU, aprobado y abierto a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959 en su resolución 1386 (XIV), para reconocer al niño universalmente como un ser humano, que debe ser capaz de desarrollarse física, mental, social, moral y espiritualmente con libertad y dignidad propia

<sup>3</sup> Documento en línea (ONU, 1959): [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1386\(XIV\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1386(XIV)).



5. El niño física o mentalmente impedido o que sufra algún impedimento social debe recibir el tratamiento, la educación y el cuidado especiales que requiere su caso particular.
6. El niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, necesita amor y comprensión. Siempre que sea posible, deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y, en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material; salvo circunstancias excepcionales, no deberá separarse al niño de corta edad de su madre. La sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia o que carezcan de medios adecuados de subsistencia. Para el mantenimiento de los hijos de familias numerosas conviene conceder subsidios estatales o de otra índole.
7. El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad.
8. El niño debe, en todas las circunstancias, figurar entre los primeros que reciban protección y socorro.
9. El niño debe ser protegido contra toda forma de abandono, crueldad y explotación. No será objeto de ningún tipo de trata. No deberá permitirse al niño trabajar antes de una edad mínima adecuada; en ningún caso se le dedicará ni se le permitirá que se dedique a ocupación o empleo alguno que pueda perjudicar su salud o su educación o impedir su desarrollo físico, mental o moral.
10. El niño debe ser protegido contra las prácticas que puedan fomentar la discriminación racial, religiosa o de cualquier otra índole. Debe ser educado en un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos, paz y fraternidad universal, y con plena conciencia de que debe consagrar sus energías y aptitudes al servicio de sus semejantes.

Por lo tanto, a partir de esta declaración oficial todos los gobiernos deben hacer valer, es decir, garantizar, los derechos universales del niño por tratarse de una protección jurídica de personas en condición de alta vulnerabilidad. Producto de estas reflexiones, se origina el Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Caracas 1980), con el cual "se crean las reglas mínimas uniformes para la administración de la justicia de menores, conocidas como 'Reglas de Beijing', aprobadas en las reuniones preparatorias (1984) para el Séptimo Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente" (Cruz, 1995: 45). Estas reglas, sirvieron como base para la administración de justicia de los menores en conflicto con la ley, y los Estados miembros deben procurar y promover el bienestar del menor y su familia, en consonancia con sus respectivos intereses generales.



## **1.2 Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing).**

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia de menores, mejor conocida como "*Reglas de Beijing*" o de *Pequen (Beijing Rules)*, fueron elaboradas en la capital de la República Popular China, en mayo de 1984<sup>4</sup>.

Estas normas fueron adoptadas a partir de las propuestas de diversos organismos de las Naciones Unidas. La Asamblea General de la ONU las aprobó el 29 de noviembre de 1985 (resolución 40/33), y a partir de entonces se han convertido en el punto de referencia obligado en materia de administración de justicia de menores.

Estas reglas contienen los principios básicos sobre los que debe funcionar una adecuada justicia de menores; *su principal preocupación son las garantías procesales de que debe gozar todo menor que es acusado de violar la ley penal*. Estas reglas se deben internacionalizar y aplicar sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, origen, o posición, etc. Por lo tanto, se trata de mantener el equilibrio entre las necesidades de los menores, sus derechos básicos y las necesidades de la sociedad.

De ahí que las reglas precisan una serie de garantías básicas como la presunción de inocencia, la notificación de las acusaciones, el derecho a no ser obligado a prestar testimonio ni a confesarse culpable (no autoincriminación), el asesoramiento o defensa legal, la presencia de los padres o tutores, la presentación de pruebas y confrontación con testigos, el desarrollo de una investigación y de un procesamiento, los requisitos que debe contener la resolución y el derecho de impugnación ante una autoridad superior.

También, estas reglas mínimas nos indican que los organismos encargados de llevar a cabo estos procedimientos deben ser altamente especializados y capacitados para atender las necesidades de los menores de edad y, así, poder cumplir cabalmente con el ordenamiento, siendo el *principal objetivo prevenir reincidencias y no infligir una pena por delito cometido*.

Por lo cual, las Reglas de Beijing constituyen una orientación para los Estados, en vista de proteger los derechos de los niños y responder sus necesidades mediante la elaboración de sistemas especiales para la administración de la justicia a los adolescentes.

Dichas reglas constituyen el primer instrumento jurídico internacional que comprende normas pormenorizadas para la administración de la justicia de menores, que toma en cuenta los derechos de los niños y niñas durante su desarrollo biológico, psicológico y social. Y se estructuran en seis partes acompañadas por comentarios explicativos sobre cada una de las reglas.

---

<sup>4</sup> (1985), [Documento en línea]- <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/40/33&Lang=S> -





Las seis partes son las siguientes:

1. Principios generales.
2. Investigación y procesamiento
3. De la sentencia y la resolución.
4. Tratamiento fuera de los establecimientos penitenciarios.
5. Tratamiento en los establecimientos penitenciarios.
6. Investigación, planificación y formulación y evaluación de políticas.

El marco operativo de las reglas son otras dos series de normas por las que se rige la justicia de adolescentes, las cuales fueron adoptadas en 1990: las Directrices de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (las Directrices de Riad) y las Reglas de Naciones Unidas para la Protección de Adolescentes Privados de Libertad (Reglas MPL).

Por lo tanto, esas reglas tienen por objeto promover el bienestar del menor en la mejor medida posible, lo que se supone reduciría a índices muy bajos el número de casos en los que deba intervenir el Estado de una manera penal a través del sistema de justicia de menores y afectando lo menos posible al menor.

### **1.3 Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la Delincuencia Juvenil. (Directrices de RIAD).**

El primer documento normativo que rige el marco operativo de las “Reglas de Beijing” para la administración de justicia de los menores son: Las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la Delincuencia Juvenil, o reglas de RIAD; por su parte, son una guía en materia de prevención de la delincuencia juvenil que enfatiza la necesidad de contar con un sistema preventivo y de justicia de menores eficiente, que englobe una política Integral legislativa y social en el ámbito de referencia.

Las directrices deberán interpretarse y aplicarse en el marco general de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración de los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos del Niño, en el contexto de las reglas mínimas de las naciones unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), así como de otros instrumentos y normas relativas a los derechos, y a los intereses y el bienestar de todos los menores y jóvenes.

De ahí que las reglas deberán aplicarse en el contexto de las condiciones económicas, sociales y culturales imperantes en cada uno de los estados miembros, para implementar planes y mecanismos para la prevención general del delito.



Estas normas fueron adoptadas y proclamadas por la asamblea general en su resolución 45/112, el 14 de diciembre de 1990<sup>5</sup>. Y se estructuran en siete partes compuestas de principios u objetivos, políticas sociales, herramientas de justicia y procesos de socialización.

Las siete partes son las siguientes:

1. Principios fundamentales
2. Alcance de las directrices.
3. Prevención general.
4. Procesos de socialización.
5. Política social.
6. Legislación y administración de justicia de menores.

Por lo tanto, estas son medidas que se deben aplicar en el ámbito social donde se desarrolla el menor para prevenir la delincuencia de adolescentes y protegerlos de ella.

#### **1.4 Reglas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (Reglas MPL).**

Las reglas para la protección de los menores privados de libertad, son el segundo complemento de las "Reglas de Beijing, ya que norman la situación de los menores detenidos o que ya están internados para tratamiento; deben aplicarse en todos los centros y establecimientos donde haya menores privados de su libertad. Estas reglas fueron adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/113 de 14 de diciembre de 1990<sup>6</sup>.

Las reglas buscan que la privación de libertad se aplique en condiciones y circunstancias *que garanticen el respeto a la dignidad humana de los menores*, que eviten o al menos atenúen los efectos perjudiciales y que se respeten sus derechos civiles, económicos, políticos, sociales y culturales.

Se estructuran en cuatro partes compuestas por perspectivas, aplicaciones de las reglas, salvaguarda de los derechos fundamentales del menor, procesos de reintegración educativa y así mismo la administración de los centros donde estarán internados los menores.

Las cuatro partes son las siguientes:

---

<sup>5</sup> (1990), [Documento en línea]- <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=%20A/RES/45/112&Lang=S>

<sup>6</sup> (1990), [Documento en Línea]- <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=%20A/RES/45/113&Lang=S>



1. Perspectivas fundamentales.
2. Alcance y aplicación de las reglas.
3. Menores detenidos o en prisión preventiva.
4. La administración de los centros de menores.

Por lo tanto de manera general observamos que aquí encontramos tutelados los derechos humanos y las salvaguardas de todas las garantías de aquellos menores que por alguna razón se encuentran privados de su libertad.

### **1.5 Convección sobre los Derechos del Niño.**

Finalmente, para 1989, los dirigentes mundiales decidieron que los niños y las niñas debían tener una Convención especial y no simplemente una declaración de derechos. La Convención fue adoptada y ratificada por la asamblea general en su resolución 44/25 el 20 de noviembre de 1989<sup>7</sup>, destinada exclusivamente a los niños. La Convención entiende por menor de edad a todo ser humano menor de dieciocho años y ratifica que los menores de dieciocho años precisan de cuidados y protección especiales, que los adultos no necesitan. Los dirigentes querían también asegurar que el mundo reconociera que los niños y las niñas tenían también derechos humanos.

Este importante instrumento jurídico ha dado como resultado algunas de las siguientes características:

- a) Gracias a que la convención recoge toda la experiencia internacional, sirve como marco general de interpretación.
- b) La Convención ha producido como efecto inmediato la adopción de una legislación interna en cada país para el proceso y tratamiento del menor infractor.
- c) La Convención ha puesto a los gobiernos en una línea principal de discusión de todos los aspectos relacionados con la infancia y no únicamente el caso de los menores infractores de la ley penal.

---

<sup>7</sup> La Convención establece estos derechos en 54 artículos y dos protocolos facultativos. Define los derechos humanos básicos que disfrutaban los niños y niñas en todas partes: el derecho a la supervivencia; al desarrollo pleno; a la protección contra influencias peligrosas, los malos tratos y la explotación; y a la plena participación en la vida familiar, cultural y social. Los cuatro principios fundamentales de la convención son la no discriminación; la dedicación al interés superior del niño; el derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo; y el respeto por los puntos de vista del niño. Todos los derechos que se definen en la convención son inherentes a la dignidad humana y el desarrollo armonioso de todos los niños y niñas. La convención protege los derechos de la niñez al estipular pautas en materia de atención de la salud, la educación y la prestación de servicios jurídicos, civiles y sociales. (1989), [Documento en línea]- <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/44/25&Lang=S>



Por lo tanto, la Convención de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 en su resolución 44/25, y las Reglas de Beijing, aprobadas el 29 de noviembre de 1985 por la Asamblea General en su resolución 40/33, resultan entonces el marco mínimo de reconocimiento y respeto de los niños en el que deben inscribirse las prácticas y políticas de los países que la han ratificado.

Lo que otorga significado al papel que el Estado mexicano debe asumir a través de sus legislaciones penales ante los menores infractores, principalmente es la vía de garantías durante su proceso penal y posterior al mismo, nunca dejando a un lado la referencia de concebirlo como cualquier niño merecedor de los derechos universales que promulgo la Organización de las Naciones Unidas.

De ahí la necesidad de comprender la naturaleza de los distintos documentos internacionales para la administración de justicia de los menores infractores y, con ello, conocer los aspectos sociales, psicológicos y biológicos del menor de edad, para que el Estado mexicano adopte dichos documentos antes mencionados y pueda aplicarlos en el ámbito de sus respectivas competencias a través de un ordenamiento jurídico específico que garantice y vele por los derechos de los niños; asimismo, asegure el debido proceso de atención asistencial cuando el menor se encuentre en condiciones deplorables o en conflicto con la ley.





## CAPÍTULO 2

### Aspectos Teóricos Doctrinales del Menor de Edad

*En el presente capítulo se abordarán los ángulos básicos que nos permitirán explicar qué es un menor y cómo se determina en términos jurídicos cuándo se infringe la ley, así como nos permitiremos observar las diferentes etapas que atraviesa el niño y adolescente, etapa que la mayoría de las veces está viviendo un menor infractor, lo cual ha sido guía para conocer el tipo de intervención al que será sometido. Esto nos ayudará a entender por qué un menor de edad no debe ser juzgado del mismo modo que un adulto. La conducta de un menor de edad es resultado de la interacción de múltiples factores las cuales se vuelven muy importantes, ya que puede responder a las necesidades jurídicas del menor de edad.*

#### 2.1 Marco conceptual

Es conveniente discutir los diferentes conceptos que se han presentado a lo largo de los años por algunas corrientes ideológicas e institucionales, mismas que han contribuido al estudio del menor en conflicto con la ley; sin embargo, no son precisamente especializadas en materia jurídica, ya que intervienen aspectos biológicos y psicológicos que nos permiten la comprensión plena de este tema.

En primer lugar, se busca desarrollar el concepto de *menor* el cual se relaciona estrechamente o bien por completo con la niñez, misma que en la antigüedad se encontraba ajena al término de persona por lo tanto no era considerado en términos jurídicos, fue hasta mediados del siglo XIV cuando se le empieza a dar importancia. Es entonces cuando se refieren al niño como miembro de un grupo humano el cual está en situación de desprotección.

Por lo tanto, es acreedor a ciertos aspectos sociales, algunos de los cuales se señalan enseguida:

- No discriminación.
- Igualdad.
- Vivir en familia.
- Vida libre sin violencia.
- Corresponsabilidad de los miembros de familia.
- Tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y las garantías constitucionales.



Con base en estos puntos, *se considera al niño como un sujeto que no ha alcanzado su pleno desarrollo o que está en proceso de formación* (desde su nacimiento hasta su pubertad). Esto es equivalente al “infante” (*infans*) o *niño de corta edad* referido en el derecho romano, el cual se encuentra sujeto a tutela<sup>8</sup>.

En cuanto al *adolescente*, se trata de la “persona que se encuentra en la etapa de la pubertad cursando la etapa del crecimiento y desarrollo biopsicosocial: temprana de 10 a 13, media de 14 a 16, tardía de 17 a 19 años” (Castilleja, 2005: 2). Por último, el *joven* termina la adolescencia y empieza la edad adulta, entre los 18 a 30 años.

No obstante los vocablos que se utilizan para referirse al menor, no son originalmente términos jurídicos, sino biológicos y psicológicos, ya que describen el desarrollo de cada etapa por el que pasa el individuo, existiendo variaciones para cada una, lo que provoca una confusión para la aplicación de la ley, la cual se caracteriza por ser general y abstracta. Así, el vocablo que aquí se utilizará se define fundamentalmente por la edad menor de 18 años; sin embargo, *este concepto no se debe utilizar por ningún motivo para señalar una disminución valorativa de la persona, puesto que está es totalmente contraria a la concepción de derechos humanos.*

Actualmente es muy común encontrar normatividad nacional e internacional que hace referencia sólo al término “niño”, adjudicándole sinónimos como “adolescentes” o “jóvenes”, lo que provoca que dichos conceptos no se adecuen plenamente a la aplicación jurídica, situación que se deja ver en los documentos internacionales mencionados en el primer capítulo, por lo que mencionaremos algunas de las acepciones correspondientes según la materia que compete a este tema.

Existen dos posturas que consideramos de suma importancia para la comprensión sobre la preparación de las reformas para la legislación penal del menor infractor. Se trata de la Escuela Clásica y la Escuela Positiva en cuanto a la definición de *delito* cometido por un menor de edad encontramos que la concepción de delito para la Escuela Clásica “no es un dato de hecho sino de derecho, producto de la voluntad inteligente y libre del delincuente” en cambio para la Escuela Positiva indica tratarse de “ser un acto humano desde sus raíces biológicas y sociales reconociendo una índole antropológica y social” (Quiroz, 1967: 52).

---

<sup>8</sup> Infantes o impúberes *Sui Iuris* que requieren de un guardián que los cuide y atienda sus intereses, persona que será el Tutor. Huber Olea Francisco José. Diccionario de Derecho Romano Comparado con Derecho Mexicano (Castilleja, 2005: 2).



En la primera definición se puede notar que se pretende una disminución de penas entendiéndose como ente jurídico, y sólo se responsabilizaría penalmente a aquellos que gozaran de voluntad libre e inteligente, por lo que prácticamente se descarta al menor por no contar con voluntad consciente de sus actos. La segunda se inclina aún más a la disminución de delitos, observado esto como fin, contando con una intervención más general, es decir, mirándolo como acción con causas humanas y sociales, lo que hace responsable a todos aquellos que cometan un acto que pongan en peligro a un grupo social.

El uso de la expresión “menores infractores” se ha generalizado particularmente en conexión con la de *delincuencia juvenil*; sin embargo, existen diferencias entre algunos países en cuanto a este término. Encontramos que el término es utilizado por primera vez en Inglaterra en 1815 a causa de la condena dada a cinco menores de 8 a 12 años a pena de muerte. En 1823 el término es llevado a Estados Unidos por educadores y filántropos, lo que implicó posteriormente la diversificación de su significado en otros países:

- En París, en el Seminario Europeo sobre Bienestar Social se señaló que “la delincuencia de menores no debe considerarse como un hecho por sí mismo, sino como la culminación de una serie de influencias físicas, mentales, psicológicas, sociales, económicas e incluso políticas que exigen una acción general y coordinada” (Tomas, 1967: 24-25).
- El Código Penal japonés establece dos definiciones 1. “Aquéllos que cometen acciones comprendidas dentro del Código Penal” 2. “quienes infrinjan leyes especiales: someterse al control razonable, huir del hogar sin razón válida, asociación de conducta delictuosa o inmoral y asistir a lugares prohibidos” (Tomas, 1967: 23).
- En los siguientes países, la expresión “delincuencia juvenil” se ha utilizado para designar varias cosas: Nigeria: desobediencia y falta de respeto. El Cairo: recogida de colillas en la calle. Francia, Alemania, España, Hungría, Italia, Países Bajos, Portugal, etc., “se interpreta ampliamente, para abarcar tanto las conductas constitutivas del delito, como aquellos estados de corrupción o de peligro físico o moral” (Tomas, 1967: 23) por lo que se piensa se deben proteger.
- En Tailandia, Guatemala, México, Líbano (y la era de la U.R.S.S.), se usó para designar que “se limita exclusivamente a las acciones punibles en donde por delincuentes juveniles se entiende a aquellos menores que cometen delitos graves” (Tomas, 1967: 23).



De acuerdo con esta última definición, encontramos que el concepto más apto para la legislación penal mexicana llevada en el actual siglo XXI, es aquella que se limita a indicar haber cometido un delito grave, siendo aplicado en el Distrito Federal, dentro de la Dirección General para el Tratamiento de Adolescentes<sup>9</sup>.

## **2.2 Aspectos Biológicos**

El desarrollo biológico del ser humano es fundamental para conocer el comportamiento de las personas. En este caso nos centramos en los menores de edad, pero más específicamente en aquellos jóvenes en conflicto con la ley.

En algunos estudios ya se ha señalado que la infancia está dividida en tres fases<sup>10</sup>. La primera de ellas va desde el nacimiento hasta los dos años de edad, donde hay un cambio neurológico constante, el cual empieza desde el control de lo más primitivo del cerebro hasta el control voluntario del niño mismo: este se refiere a la etapa cuando el sostiene la cabeza, se sienta, examina objetos, identifica a los padres y empieza a gatear.

La segunda está situada en todo el proceso que el niño vive a partir de los dos años y hasta los seis, es decir, existe un desarrollo cerebral más complejo pues ya recibe órdenes sencillas y comparte juegos, sin embargo, no hay un desarrollo motor muy importante.

La última etapa de la infancia va desde los seis años hasta los doce; al término de esta fase, el niño puede ser condenado por infringir la ley. En esta edad el desarrollo físico es estable y las capacidades motoras continúan con su desarrollo, pero se da el descubrimiento de otras capacidades como practicar deportes de forma individual o en grupo.

Cuando llega la adolescencia se presentan impulsos significativos como la aparición de los caracteres sexuales y, por lo tanto, el crecimiento de órganos sexuales; se logra el inicio de la estatura adulta acompañado del fortalecimiento del tejido muscular; hay un cambio importante en la voz, así como la madurez del corazón y los pulmones desde los doce años hasta los dieciocho años de edad.

---

<sup>9</sup> Cabe señalar que no nos involucraremos completamente en la definición de delito, por cuestión de importancia para el tema que abordamos, ya que el objetivo es conocer la evolución del sistema de justicia de menores infractores, es decir que leyes y reglamentos se expidieron para abordar este tema.

<sup>10</sup> Primera, segunda y tercera infancia (Castilleja, 2005: 22-44)





Por lo tanto, para que el niño alcance una vida favorable, es importante que su desarrollo esté con las condiciones más óptimas tanto físicas como de nutrición<sup>11</sup>. Tal como lo señala el objetivo de la NORMA Oficial Mexicana NOM-008-SSA2-1993 (Control de la nutrición, crecimiento y desarrollo del niño y del adolescente): “Establecer los criterios para vigilar el estado de nutrición, crecimiento y desarrollo de la población de menores de un año, uno a cuatro años, cinco a nueve años y diez a diecinueve años”.

Para que se alcance un desempeño satisfactorio, se debe mantener un cuidado muy importante en aspectos nutricionales como son: mantener regulada la ingesta de proteínas y minerales, según lo vaya requiriendo el cuerpo humano con base en la edad y la talla, las cuales también deben coincidir y mantenerse en constante cambio con base en el crecimiento biológico de los seres humanos. En la siguiente tabla se pretende explicar con más detalle las necesidades calórico-proteico mínimas para cubrir el gasto energético basal según la edad.

Edad (años)		Energía (Kcal)	Proteína (g)	Ca (mg)	Vit d (mcg)	Fe (mg)
Niños y Niñas	0-0.5	650	14	500	10	7
	0,5-1	950	20	600	10	7
	1-3	1250	23	800	10	7
	4-5	1700	30	800	10	9
	6-9	2000	36	800	5	9
Niños y Niñas	10-12	2450	43	1000	5	12
	13-15	2750	54	1000	5	15
	16-19	3000	56	1000	5	15
	10-12	2300	41	1000	5	18
	13-15	2500	45	1000	5	18
	16-19	2300	13	1000	5	18

<sup>11</sup> La nutrición es la ingesta de alimentos en relación con las necesidades dietéticas del organismo. Una buena nutrición (una dieta suficiente y equilibrada combinada con el ejercicio físico regular) es un elemento fundamental de la buena salud y una mala nutrición puede reducir la inmunidad, aumentar la vulnerabilidad a las enfermedades, alterar el desarrollo físico y mental, y reducir la productividad. Indicado por la Organización Mundial de la Salud.



Fuente: Tomado de Estrategia NAOS<sup>12</sup>.

Como podemos observar, la etapa que requiere más energía es al iniciar la adolescencia, edad que se sugiere por médicos y especialistas exista más vigilancia por parte de los tutores en aspectos nutricionales, ya que también está presente la actividad escolar que supone un desgaste mayor al habitual, sin dejar de lado a aquellos que practican deportes o bien quienes ya están trabajando desde temprana edad. Lo que supone un desarrollo social más involucrado y lo expone a los problemas sociales.

### **2.3 Aspectos Psicológicos**

Las primeras interacciones del niño se presentan como descubrimientos, permitiendo la interpretación que tendrá de la vida que tiene y que lo rodea. Esto se presenta desde el momento en que nace, pues su cerebro no sólo tendrá un desarrollo biológico, sino también psicológico; en los primeros dieciocho meses es muy rápido, lo que es de gran importancia, ya que se conjuntan subestructuras cognoscitivas así como ciertas de reacciones afectivas elementales.

Todo se da a partir de la etapa de lactancia centrada hasta los dos años de edad, en este proceso el niño completa el período senso-motor, es decir, a falta de lenguaje y de función simbólica, las construcciones se efectúan apoyándose exclusivamente en percepciones y movimientos, esto es, mediante una coordinación senso-motora de las acciones, sin que intervengan la representación o el pensamiento.

Después de los dieciocho meses, el sistema de los esquemas de asimilación senso-motores desemboca en una especie de lógica de la acción, en donde se ordenan las futuras operaciones del pensamiento existiendo un egocentrismo total pero al término de esta etapa se presenta una revolución copernicana<sup>13</sup> ya que se da una “descentración” y el niño acaba por situarse como un objeto entre otros.

---

<sup>12</sup> “En el año 2005 se puso en marcha la Estrategia NAOS (Estrategia para la Nutrición, Actividad Física y Prevención de la Obesidad) desde el Ministerio de Sanidad y Consumo, a través de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN), con el objetivo de sensibilizar a la población del problema que la obesidad representa para la salud, y de impulsar todas las iniciativas que contribuyan a lograr que los ciudadanos, y especialmente los niños y los jóvenes, adopten hábitos de vida saludables, principalmente a través de una alimentación saludable y de la práctica regular de actividad física.

La Estrategia NAOS pretende servir como plataforma de todas las acciones que ayuden a la consecución de dicho objetivo, integrando los esfuerzos y la participación más amplia posible de todos los componentes de la sociedad, Administraciones Públicas, expertos en el tema, empresas del sector privado, consumidores, y toda la población. De este modo, los ámbitos y los campos de actuación e influencia de la Estrategia NAOS son múltiples: la familia, el entorno escolar, el mundo empresarial y el sistema sanitario” (Mendez, 2005:1-10).

<sup>13</sup> La expresión revolución copernicana o giro copernicano ha pasado a ser popularmente sinónimo de cambio radical en cualquier ámbito.



Según Piaget, entre los dos y seis años la lógica del niño (preescolar) es todavía muy primitiva o bien dispersa e incompleta, por lo que se considera que se trata de una etapa pre-operacional de desarrollo, utilizando las imágenes para representar las cosas, “empieza a estar en condiciones de adoptar los puntos de vista o perspectivas de los demás; adquiere capacidad para clasificar con exactitud y desarrolla un concepto de género” (Castilleja, 2005: 10). Sin embargo, con frecuencia su razonamiento es disperso e incompleto pues en algunas ocasiones trabaja de modo impresionante, pero en otros contextos va equivocado por completo.

A partir de los seis años hasta los doce se da un periodo llamado por Piaget como el “de las operaciones concretas<sup>14</sup>” o, en algunas ocasiones, nombrado como “inteligencia de la infancia media”, ya que puede ejecutar operaciones matemáticas cada vez más complejas, por lo que es capaz de realizar acciones mentales. Es aquí donde se inicia la lógica inductiva, es decir, la persona se preocupa e interesa por los cambios de su cuerpo, “sin embargo, los niños de la operatividad concreta aún están limitados a tratar, en gran manera, sobre lo que está directamente frente a ellos, con lo que es concreto, tangible, real. Lo que el niño en esta etapa no puede hacer bien, en absoluto, es tratar sobre lo hipotético, sobre todo un mundo de las posibilidades en vez de una inmediata realidad” (Ross Vasta, 1999: 331).

Ahora entremos a la operatividad formal, la cual se considera que dura toda la vida, pero a nosotros nos interesa conocer solamente las primeras etapas que se dan, las cuales están presentes entre los doce y dieciocho años, aproximadamente al principio de la adolescencia y al final de la misma, como ya se mencionó en el subtema anterior. Se caracteriza por la capacidad de un razonamiento hipotético-deductivo<sup>15</sup>, en realidad el adolescente parece más cómodo con lo hipotético, aun así el punto de partida ahora será el de las posibilidades o bien cualquier cosa que pueda ser verdadera lo provoca que la mente retroceda hasta encontrar lo que se busca. Regularmente el primer replanteamiento que los adolescentes tienen es el “¿quién soy?” consecuencia de todos los cambios que sufre de forma acelerada.

La Organización Panamericana de la Salud, en el Manual de Medicina de la Adolescencia, indica que los cambios psicológicos en esta etapa son: adolescencia temprana, media y tardía, “lo que reafirma la especialidad que se debe observar respecto de las políticas públicas en materia de menores” (Castilleja, 2005: 11).

---

<sup>14</sup> Guía de los niños hacia la realización manifiesta de sus estructuras cognitivas subyacentes durante la infancia media. Tomado de: (Ross Vasta, 1999: 45).

<sup>15</sup> “El pensamiento debe hacer algo más que simplemente imaginar posibilidades”, (Ross Vasta, 1999: 52)



En el siguiente cuadro se describe el desarrollo de la infancia y la adolescencia que nos ayudará a entender la conducta de un menor, cuando principalmente se permite observar las capacidades de interacción que el niño va logrando al paso de los años según su edad y lo que se supone va acorde con el crecimiento de todo ser humano. Utilizaremos tres aspectos importantes según la Escala de Desarrollo de Gesell<sup>16</sup>, ya que se comprende las etapas de conducta por las que el menor atraviesa. Se puede entender el significado de gran importancia de ese estudio, debido a que más adelante se abordará la necesidad de vislumbrar el objetivo por el cual se crearon los tribunales para menores y, con ello, sus instituciones auxiliares, que se encargarán de realizar ciertos estudios tanto médicos, psicológicos y sociales para determinar el procedimiento adecuado para su tratamiento.

<b>EDAD</b>	<b>MOTORA</b>	<b>ADAPTATIVA SOCIAL</b>	<b>LENGUAJE</b>
5 AÑOS	-Tropa, corre, mantiene el equilibrio, puede ponerse por sí solo algunas prendas de vestir. -Sus dibujos de figura no los integra y son desproporcionados	-Come rápidamente, es raro que duerma en el transcurso del día. -Razonamiento egocéntrico.	-Articula correctamente los fonemas, excepto la "R", responde a preguntas, repite con detalle una pequeña historia.
6 AÑOS	-Se para alternativamente en cada pie con los ojos cerrados. -Ata sus zapatos, sus trazos no son continuos, sus dibujos reflejan precisión y detalle.	-Nota diferencias sexuales. -Es dominante con cosas de su pertenencia. -Trata de imitar a los adultos, es sensible a los estados de ánimo de los padres.	-Domina la sintaxis. -Distingue letras y números con precisión, tiende a confundir letras de forma recíprocas (p, q, d, b), hace sumas y restas con los primeros cinco números, cuenta hasta 30.
7 AÑOS	-Sus dibujos de la figura humana tienen mayor integración y proporción.	-Sus juegos son violentos, establece buenas relaciones familiares y con sus amigos. -Tiene conciencia de las diferencias sexuales y de su cuerpo. -Es menos egoísta, comparte sus cosas. -Establece relación muy estrecha con la maestra. Es más inhibido.	-Suele hablar para sí mismo. -Es capaz de describir con detalle una experiencia.
8 AÑOS	-Integra la figura humana con más conocimientos del cuerpo y su proporción. -Incrementa la velocidad y fluidez de los movimientos finos.	-Pelea con el sexo opuesto, forma grupos del mismo sexo, percibe los errores de los demás, adquiere conciencia de sí mismo, se adapta a las normas establecidas. -Tiene un amigo especial.	-Tiene lenguaje descriptivo y estructurado.
9 AÑOS	-Es hábil para practicar deportes en grupo, difícil de tranquilizar después de juegos activos.	-Tiene mayor capacidad para trabajar independiente, es más seguro.	-Consolidado. 10 años. -Es más ordenado con sus cosas; se le dificulta el manejo de conceptos

<sup>16</sup> Fue realizada por Arnold Gesell y colaboradores. La escala se emplea para determinar el nivel de desarrollo de la conducta de un niño en las siguientes áreas: conducta motora, conducta adaptativa, conducta de lenguaje, conducta emocional y conducta personal-social. (1993) [Norma en línea]- <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/008ssa23.html>





			abstractos entre ellos la aritmética, acepta más a los niños del sexo opuesto, se enoja con facilidad, demostrándolo con golpes y palabras, besa y abraza a los padres espontáneamente, pelea frecuentemente con los hermanos.
--	--	--	--

Fuente: Tomado de Norma Oficial Mexicana NOM-008-SSA2-1993

EDAD	MOTORA	ADAPTATIVA SOCIAL	LENGUAJE
11 AÑOS	-Se ha vuelto muy criticón y verborrico, se muestra muy inquieto, gusta de la competencia de cualquier naturaleza, más si es con el sexo opuesto, tiene ataques de furia repentina, utilizando palabras hirientes o gritos, socialmente se agrupa con niños de su mismo sexo e inicia conflictos con los padres, logrando lo que quiere.		
12 AÑOS	-Tiene tendencia a rechazar al sexo opuesto, se deja arrastrar por el entusiasmo, es franco respecto a las cosas que le desagradan, le avergüenza llorar en público o fuera de casa, e intenta ser más responsable.		
13 AÑOS	-Desea que se le trate como adulto, trata de tomar decisiones, el varón prefiere lecturas deportivas y la mujer historietas de romance; son sensibles, fáciles de herir en sus sentimientos, bromea sobre las relaciones sexuales con los amigos, son egoístas, haraganes e irritables.		
14 AÑOS	- Se baña con menos resistencia, tiene tendencias a engañar y hacer trampa, se relaciona mejor con sus compañeros, intenta ser más respetuoso e idealista, ambos sexos se aceptan con facilidad y las actividades se realizan frecuentemente por parejas.		
15 AÑOS	-Se revela contra la autoridad, no le gusta asistir a eventos escolares acompañado por la familia, suele ser reservado y retraído o bien, gracioso e ingenioso, gusta de disponer de un lugar privado y se enfurece con menor facilidad y frecuencia.		
16-18 AÑOS	-Es más sensible y apto para la enseñanza, sus momentos de tristeza y cólera son más espaciados, no permanece demasiado en el hogar, es más amable y amistoso y se comunica mejor con sus padres.		

Fuente: Tomado de Norma Oficial Mexicana NOM-008-SSA2-1993<sup>17</sup>

## 2.4 Aspectos sociales

Los niños van formando muchas relaciones sociales, algunas muy breves y sin importancia, pero aquellas que forman con los miembros de su familia y grupos de amigos pueden intervenir en su desarrollo social. La interacción es muy importante, ya que esto es lo que permite desarrollar sistemas de comunicación y al mismo tiempo se aprende a regular la conducta que será la guía para toda la vida.

En los dos primeros años el mundo social está formado por muy pocas personas, regularmente son la madre, el padre y los hermanos, pero son relaciones completamente influyentes; sin embargo, en un principio no se muestra alguna vinculación especial por un individuo, esto se da hasta los ocho meses, también se presenta el interés por otros niños.

<sup>17</sup> (1995) [Norma en línea]- <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/008ssa23.html>



A partir de los dos años se desarrollan más relaciones, con compañeros ya que se da la etapa maternal y preescolar, “se forman las maneras más primitivas de las primeras amistades y pueden observarse ya la generosidad y el deseo de compartir, al igual que la agresividad. La elección del juego empieza a darse con el mismo sexo y con juguetes sexualmente estereotipados” (Castilleja, 2005: 13).

La “etapa de latencia”<sup>18</sup> se presenta al inicio del sexto año, es aquí donde los grupos de amigos están conformados por el mismo sexo, frecuentemente hay imitaciones y el vínculo con los padres se manifiesta menos, pero está presente. En esta etapa podemos señalar que el niño también pasa por un proceso de socialización, ya que sus amigos se vuelven agentes significativos en la interacción.

Aproximadamente al entrar a los doce y hasta los dieciocho años la socialización del adolescente está más centrada entre él y otras personas, dejando de lado la familia, ya que en esta etapa pueden existir problemas principalmente en la relación padre-hijo. La constante interacción entre el adolescente y sus compañeros tiene cierta influencia en la conducta y la identidad, las cuales se cuestionan desde la pasada hasta la presente.

En este periodo es muy frecuente que se den las relaciones interpersonales, como pueden ser una amistad muy cercana o un noviazgo, lo cual se ha considerado en otras investigaciones que son consecuencias de todos los cambios que la sociedad va exigiendo al adolescente, acompañados de todos los cambios que sufre por su edad. Su relación con los adultos frecuentemente es para “cuestionar, discutir, refutar, exponer y poner a prueba la autoridad o a quién la represente como una forma de buscar la independencia e identidad, desplazando su interés y afecto a modelos distantes sobrevalorados (amigo, maestro, vecino, artista, entrenador, etc.,)” (Castilleja, 2005: 13).

Es muy importante mencionar que en esta etapa el entorno económico y sociocultural es un aspecto que influye demasiado en la vida de cada adolescente según el modo como lo vivan. Por esta causa se dan ciertos grupos de amigos, en donde se presentan fenómenos desde la protección hasta la supervivencia, siendo punto clave para la construcción de su identidad en algunos, mientras para otros hay un desafío desastroso como lo es en el caso de las pandillas.

*Es aquí donde se nota la mayor crisis ya que se pone en riesgo la potencialidad del individuo, por lo que se requiere “conocer las características que rodean el desarrollo de los menores, en donde radica el hecho de entender que cada una de las etapas se suceden de manera secuencial y concatenada, conformando un proceso formativo de la personalidad, que dará como resultado la funcionalidad o no, de la persona adulta tanto como a nivel individual como social”* (Castilleja, 2005: 14).

---

<sup>18</sup> Los intereses sexuales están ocultos o parecen estarlo de forma considerable (Castilleja, 2005: 13).



Como consecuencia, se han desarrollado trabajos enfocados en la protección y el riesgo en la construcción de la identidad en esta etapa, con el objetivo de que el adolescente logre madurez, inserción, productividad y funcionalidad para la sociedad. Más adelante notaremos como este objetivo es parecido al que se aplicó cuando se crearon los tribunales para menores infractores, suponiendo que se traducen en la creación de medidas de protección que garanticen y tutelen<sup>19</sup> el acceso a sus derechos, creando las condiciones para ello, las cuales deben cubrir las características para un desarrollo biopsicosocial.

Algo parecido -en el caso de México y, especialmente, en el Distrito Federal- se ha venido haciendo en el Instituto de la Juventud, tal como lo indicó diputado local del PRD, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Leonel Luna Estrada en el año 2012, quien dijo que el de “los jóvenes es un tema que debe ser tratado de forma integral, pero con acciones encaminadas a la atención de cada uno de los grupos que comprende este sector de la población, ya que del total de los jóvenes capitalinos, 723 mil son adolescentes de entre 14 y 19 años, por lo que pronuncio que se tenían que reforzar y modificar los programas que tiene a su cargo dicho Instituto. Uno de los propósitos fue concentrarse en lo que días anteriores había ocurrido en la Zona Rosa donde aproximadamente 120 jóvenes habían sido detenidos, por lo que se pretendía unir esfuerzos para atender de forma integral a este sector de la población y establecer políticas transversales que eviten este tipo de situaciones”<sup>20</sup>.

Por lo tanto, ya comprendidos los aspectos biológicos, psicológicos y sociales por los que atraviesa el menor, entenderemos la lógica y creación de los Tribunales especializados en la materia que nos compete, es decir, seremos capaces de observar cómo el Estado político mexicano ha hecho frente a los problemas relacionados con la delincuencia juvenil y cómo dará respuesta para el cuidado y la protección de los derechos de los niños, a través de los órganos e instituciones encargados para el debido proceso penal de un menor en conflicto con la ley.

---

<sup>19</sup> “La tutela es una institución jurídica que tiene por objeto la guarda de la persona, o solamente de los bienes, de los que, no estando bajo la patria potestad son incapaces de gobernarse por sí mismos (Código Civil arts. 89-92-449-634)” (Vara, 2004: 379).

<sup>20</sup> (2012), [en línea] - <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-necesario-reforzar-programas-injuve-df-10880.html>



## CAPÍTULO 3

### Historia de los menores infractores en México

*A continuación se realiza un estudio periódico sobre la evolución de las leyes en materia penal de menores infractores en nuestro país México, principalmente para el Distrito Federal. Asimismo, verificaremos el objetivo que se planteó al crear las escuelas correccionales de menores, y las medidas que se toman en torno a la secularización previa entre adultos y niños.*

#### 3.1 Época Precolombina.

Los primeros sistemas de ley en el mundo prehispánico de las culturas que florecieron en nuestro territorio (olmecas, mayas, chimecas y aztecas), se establecieron en códices<sup>21</sup> con características similares pero que se diferenciaban en la manera en como entendían la ley y como aplicarla. Sin embargo el trato cruel a las personas que infringían las normas penales, fue una constante de tales sistemas precarios de control social.

De acuerdo con Luis Rodríguez Manzanera, la civilización azteca es el mejor ejemplo donde se puede observar una mayor complejidad en la estructuración de su forma de organización social. Ello se encuentra registrado en el Códice Mendocino<sup>22</sup>.

De acuerdo con lo que expone Rodríguez Manzanera, la ley ordenaba que la educación familiar debía ser muy severa: solamente el padre podía ejercer la patria potestad de sus hijos como mejor le parezca. Al menor se le consideró propiedad del padre, pero no tenía derecho de vida o muerte sobre ellos; sin embargo, sí podía venderlos como esclavos, si era incorregible o cuando la miseria de la familia era muy grave.

---

<sup>21</sup> "La palabra códice viene del término en latín *codex*, que significa "libro manuscrito", y se utiliza para denominar los documentos pictóricos o de imágenes que fueron realizados por los indígenas de México y América Central. En ellos están plasmados temas derivados de la tradición indígena antes de la llegada de los españoles y las nuevas preocupaciones o intereses aportados por estos últimos, como la religión cristiana, los problemas económicos y sociales originados por el contacto y la vida indígena en el periodo de la colonia. La producción de códices continuó llevándose a cabo, hasta el siglo XVIII. Se les ha llamado "testimonios" manuscritos pictóricos o pictográficos: pictóricos porque son imágenes y pictográficos por estar escritos por medio de dibujos, los cuales presentan una codificación completa de estas pinturas, que son estilizaciones extraídas de manifestaciones plásticas muy antiguas y elaboradas" (Ortega, 1996: 1-10).

<sup>22</sup> Se trata del códice de comentarios más importante de la colección de Antonio de Mendoza, primer virrey de México 1535 a 1550. Se divide en tres partes con un total de 142 hojas de papel cubiertas en su mayoría con dibujos y textos en español, en donde los dibujos provienen de los primeros tiempos de la dominación hispánica y están hechos en el estilo puramente indígena; son copias fieles de manuscritos prehispánicos tomados de los archivos del Estado Azteca (Krickeberg, 1998: 20)





Debido a esa protección que debía garantizar el padre, según el Código Mendocino, se pensaba que los niños menores de 10 años debían ser excluidos de la responsabilidad de la ley y al cumplir 15 años se marcaba su mayoría de edad, y era hasta entonces cuando se podía considerar que eran personas con maldad, vicio y desobediencia, lo cual era merecedor invariablemente de la pena de muerte, aunque en ocasiones, según la gravedad del delito, también eran muy populares las penas físicas (golpes, pinchazos con punta de maguey, aspiración de humo de chile tostado, cortadas y rasguños en los labios entre otros), pero especialmente siendo castigo para los niños de 11 a 14 años.

Para los niños de la sociedad azteca se crearon dos escuelas, la primera de ellas fue la "Calmécatl y la segunda Tepochcalli"<sup>23</sup>; las cuales no sólo se encargaban de la educación, sino también de imponer sanciones a los hijos de los aztecas.

En cuanto a aquellos menores de 10 años que cometían algún delito estos eran justificados con la idea que aún no eran capaces de comprender que estaban cometiendo un error, en otras palabras en la época de la civilización azteca el niño era completamente protegido. Por lo tanto, durante este periodo se puede observar que la sociedad azteca cuidaba de sus niños: lo hemos visto en las normas, en su organización social, en los colegios que crearon, ya que la base de sus principios y normas establecen la tutela y protección que el padre daba a su hijo. De ahí que esta época sea una visión paternalista, ya que el padre era considerado la raíz principal de la familia y de todo orden social<sup>24</sup>.

### 3.2 Época Colonial.

---

<sup>23</sup> Calmécatl: Se consideraba la casa de los sacerdotes que pertenecía al gran recinto del templo y era reservada a los príncipes de la casa real y a los jóvenes sacerdotes. Tepochcalli: Esta era la casa de los jóvenes guerreros que servía sobre todo para entrenar a los Macehuallis en el servicio militar y en los trabajos públicos (Krickeberg, 1998: 72).

<sup>24</sup> Como nota: transcribiremos las palabras rituales que de acuerdo al DR. Manzanera, al nacer un nuevo ser en la sociedad azteca, describen con mayor precisión el mundo precolombino y con ello entendemos la protección del niño: Si era niño: "Hijo mío muy tierno: Escucha hoy la doctrina que nos dejaron el señor Ycalcutli y la señora Ycalticli, tu padre y tu madre. De medio de ti corto tu ombligo: sabete y entiende que no es aquí tu casa donde has nacido, porque eres soldado y criado, eres ave que llaman quetcholtli. Eres pájaro que llaman Izauacán y también eres ave y soldado del que está en todas partes; pero esta casa donde has nacido, no es sino un nido, es una posada donde has llegado, es tu salida para este mundo; aquí brotas y floreces, aquí te apartas de tu madre como un pedazo de piedra donde se corta; esta es tu cuna y lugar donde reclinas tu cabeza, solamente es tu posada esta casa; tu propia tierra es otra es; para otra parte estas prometido; que es el campo donde se hacen las guerras, donde se traban las batallas, para allí eres enviado, tu oficio y facultad es la guerra, tu obligación es dar de beber al soldado la sangre de los enemigos y dar de comer a la tierra que se llama Tlaltecaxtli, con los cuerpos de los vencidos".

Si se trataba de una niña se le decía: "Habéis de estar dentro de tu casa, como el corazón dentro del cuerpo, no habéis de andar afuera de ella; no habéis de tener costumbre de ir a ninguna parte; habéis de tener la ceniza con la que se cubre el fuego del hogar; habéis de ser de la piedras en que se pone la olla; en este lugar nos entierra nuestro señor: aquí habéis de trabajar y vuestro oficio deber ser traer agua, moler maíz en el metate; allí habéis de sudar junto a la ceniza y el hogar" (Manzanera, 2004: 11).



A la llegada de los españoles, tras la caída de Tenochtitlán, el pueblo azteca fue derrotado, casi aniquilado, de tal forma que esto significó la destrucción total de su forma de organización social. Por lo tanto, los niños perdieron toda la protección con la que contaban (padres, jefes y escuelas) para su educación. Entonces hubo un nuevo proceso en la forma de organización en cuanto a lo social, económico y político, se crearon nuevas leyes, así como también se impusieron nuevas formas de vida, como la religión católica, y se establecieron nuevas costumbres y hábitos de vida social. El niño pasó así a una categoría inferior, incluso a ser considerado menos que cosa, como consecuencia de la existencia de diversos grupos étnicos: españoles, criollos, mestizos e indígenas. Esto nos permite observar que durante esta época la desigualdad estaba muy marcada ya que solamente criollos y mestizos eran sujetos a la legislación española<sup>25</sup> y, en cambio, los indígenas (incluyendo niños) no contaban con algún derecho, sino hasta la creación del derecho de indias<sup>26</sup>, que expidió y procuró directamente la Corona española.

Los efectos sociales que impactaron con mayor fuerza después de la conquista española fueron “nuevas formas de trabajo, miseria de los nativos, abuso de los conquistadores, enfermedades que dejan como resultado la muerte de millares de personas, con la consecuencia natural de un sin número de niños huérfanos y abandonados. Así varios religiosos y algunos seculares trataron de auxiliar a los millares de huérfanos que, -andaban por tianguis a buscar de comer lo que dejaban los puercos y perros-, como decía Vasco de Quiroga al proponer la creación de nuevos centros de población” [sic] (Manzanera, 1976: 29). Entonces los niños indígenas fueron auxiliados por diversas órdenes religiosas, por mandato de Carlos V<sup>27</sup>, fundando en 1532 el Colegio Franciscano de la Santa Cruz de Tlatelolco poniéndolo en marcha hasta 1536, el de San Juan de Letrán en 1547 y el Hospital de la Epifanía en 1582 siendo la primera casa de cuna en México. Y “en los siglos XVII y XVIII la corona se preocupó aunque no lo suficiente, por los niños desamparados, fundando la Casa Real de Expósitos en 1785<sup>28</sup>” (Manzanera, 1976: 30).

---

<sup>25</sup> El derecho vigente en España en el momento del descubrimiento era una mezcla de influencias con derechos germánicos, normas canónicas, reglamentación monárquica y rasgos arábigos. Este derecho es importante porque vendrá a ser supletorio del derecho de indias (Manzanera, 2004: 12).

<sup>26</sup> Durante la colonia rigieron las leyes de indias, recopilación necesaria de un desordenado cúmulo de ordenamientos, cédulas, mandatos etc. No hay mayores referencias a los menores, por lo que se aplicaba supletoriamente el derecho español. La edad de responsabilidad plena era de 18 años cumplidos (Lib. II, Tit. 1, Ley 2) (Manzanera, 1976: 30).

<sup>27</sup> Carlos de Austria o Habsburgo reinó junto con su madre en todos los reinos y territorios de España con el nombre de Carlos I (1516<sup>a</sup> -1556) y unió en su persona por primera vez las coronas de Castilla (incluida Navarra) y Aragón.

<sup>28</sup> Sin embargo a finales del siglo XVIII y principios del XIX, los locales para estos niños empezaron a ser cerrados a consecuencia de la guerra de independencia.



Durante esta época, y hasta finales del siglo XVIII, el derecho vigente se encontraba estipulado en “las VII Partidas de Alfonso X (*el sabio*) en el que se establece un sistema de irresponsabilidad penal total a los menores de diez años y medio (*infante*), y un especie de semi-imputabilidad a los mayores de diez años y medio pero menores de diecisiete (VII-tit 31, ley 8)” (Manzanera, 1976, pág. 31). En ningún caso se podía aplicar la pena de muerte al menor de diecisiete años.

Sin embargo, a finales del siglo XVIII y principios del XIX, los locales<sup>29</sup> para estos niños empezaron a ser cerrados a consecuencia de la guerra de independencia, y con ello los menores se enfrentaron nuevamente a condiciones nefastas de vivencia y educación.

### 3.3 México independiente.

Después de 300 años de dominación española, de inquisición y esclavitud, de dolor y humillación, y también de mestizaje y cristianismo. Según Manzanera, “por primera vez, los tres diferentes grupos se unen para luchar por una causa común, aunque con motivaciones diferentes, pues mientras los criollos se levantaron contra España, los mestizos se levantan contra los españoles, los indígenas se levantan solamente porque los principales dirigentes del movimiento son sacerdotes; los únicos que los han tratado como seres humanos, educado y protegido, y porque la bandera insurgente representa la Virgen de Guadalupe, patrona y protectora de los indios” (Manzanera, 2004: 25).

Unas de las principales preocupaciones de la guerra de independencia fue el problema de un nuevo ordenamiento jurídico y social que terminara con las desigualdades y la discriminación colonial. “Así, Hidalgo abolió la esclavitud, Morelos proclamó la igualdad de todos los hombres, Guadalupe Victoria al llegar a la Presidencia de la República intentó reorganizar las casas cuna, Santa Anna formó la junta de caridad para la Niñez desvalida en la ciudad de México” (Pacheco, 2008: 23).

Por lo anterior, los movimientos sociales, y en especial los armados trajeron consigo la desorganización y hasta la desaparición de las instituciones, como ocurrió con varias de las existentes, después de consumada la independencia hubo una tendencia a conservar las soluciones que la corona española había dado al problema de los menores, a través del derecho estipulado en las VII partidas de Alfonso X<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Instituciones encargadas de niños menores cuyos padres están ausentes. También nombrados establecimientos (Garrido, 1990:32 ).

<sup>30</sup> Tome en cuenta que: Después la guerra por la Independencia el Estado político mexicano, sufrió de dos grandes reconstrucciones en su forma de organización: la primera de ellas al caer el primer imperio de Agustín de Iturbide, se creó la Constitución Política de nombre Estados Unidos Mexicanos; era definida la República Federal Representativa, con el catolicismo como única religión. El segundo proceso de reconstrucción se dio durante la presidencia de Ignacio Comonfort, se crea la Constitución Política de la República Mexicana, fue una constitución de ideología liberal; estableció las garantías individuales a los ciudadanos mexicanos, reafirmó la abolición de la esclavitud y eliminó los títulos de nobleza, honores hereditarios y monopolios.



Posteriormente, para 1871, en la época juarista, se legisló en materia penal lo relacionado al derecho, rigiendo en ello el primer Código Penal en Materia Federal para México con el nombre de "Código Martínez de Castro", el cual en su artículo 34 "estableció la edad y el discernimiento como bases para definir la responsabilidad de los menores, declarando exentos a los menores de nueve años, de nueve a catorce sujetos a un dictamen parcial y de catorce a dieciocho se les consideraba con plena responsabilidad" (Quiroga, 1986: 29-40). En este primer Código se estableció la educación correccional para los casos de minoridad y no discernimiento.

Este código se interesaba principalmente en el grado de inteligencia alcanzado por el menor según su edad, sin embargo, actualmente se piensa que se debería precisar en un tratamiento moral para la rehabilitación. Ya que se considera que "el abandono moral es un factor influyente en la delincuencia, así mismo es importante hacer referencia que frecuentemente se ha hecho saber que los menores infractores provienen de un medio familiar generador de miseria, vicio, inmoralidad e indisciplina" (Tomas, 1967: 101). Lo que deja ver que un tratamiento supone lo contrario a lo que ya se ha vivido en el seno familiar.

A finales de 1884 se impuso una dictadura que duró 30 años. La dictadura era necesaria para terminar con el caos de la época independiente. Dentro de esta época conocida como periodo porfiriano se tuvo tiempo de reposar y hacer un examen de conciencia, de ver qué somos y a dónde vamos. Así surgió el periodo revolucionario.

### **3.4 México Revolucionario y Posrevolucionario.**

El periodo revolucionario surgió de la necesidad de enfrentarse a una dictadura que había prevalecido por más de 30 años; dio paso a una nueva forma de pensar y entender el mundo, gracias a las ideas heredadas de los indígenas y españoles.

*A finales del siglo XIX en nuestro país no había un derecho especial para menores, ya que de acuerdo con la forma de observar a los menores, éstos no eran materia sobre la cual debían dictarse normas específicas, ya que, por lo general, cuando un menor de edad infringía los códigos penales, sólo se consideraba la posibilidad de que recibiera una pena menor a la que se podía recibir en caso de mayoría de edad<sup>31</sup>.*

Esta era la situación que ocurría en la mayoría de los países del mundo, *hasta que paulatinamente fueron incorporándose en la tendencia de instaurar tribunales especializados para menores*, la cual tuvo su origen en el Estado de Illinois en 1899.

---

<sup>31</sup> Durante estos primeros momentos hay que aclarar que no existían tribunales especializados para menores, sino que estos eran juzgados en tribunales para adultos y no garantizaban la protección de sus derechos como niños.





Pero no fue hasta los años de 1920-1930 que México y varios países del mundo ya contaban con las legislaciones necesarias en primera instancia, que establecían procedimientos e instituciones específicas para los menores que infringieran la ley. Por lo que “Los antiguos internados correccionales, antes en manos de órdenes religiosas y patronatos de beneficencia, fueron de una u otra manera incorporándose a la esfera pública y pasaron a formar parte de los aparatos de Estado. En adelante lo que se venía haciendo en esos internados pasó a convertirse en procedimiento oficial dentro del ámbito de impartición de justicia. Educar a estos niños ya no era una obra de caridad o de filantropía sino de justicia impartida por el Estado” (Garrido, 1990: 46).

*De ahí que los centros fueron paulatinamente secularizados y quedaron a cargo de la Dirección de Beneficencia Pública a la que se inscribió en el ámbito de la Secretaría de Gobernación. Desde entonces hasta ahora la Secretaria de Gobernación es la institución que rige los establecimientos correccionales y tutelares.*

Las legislaciones necesarias que establecieron el procedimiento para la creación de las instituciones para menores infractores en México sirvieron como base para el actual régimen de justicia, con la creación del documento normativo de nombre “Carta Magna” o “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917”, que reforma la Constitución de 1857; está es la norma que rige actualmente en México, es el hacer político y legal para la organización y relación del gobierno federal con los estados de México y los ciudadanos que viven o visitan el país.

Por lo tanto, el sistema de justicia para los menores infractores quedó sustentado en los artículos 4 y 18 constitucionales; el primero de ellos recoge precisamente los postulados de protección integral de derechos fundamentales, pues establece que el Estado político mexicano velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos, ya que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

*El segundo establece propiamente el sistema penitenciario, que se organizara sobre la base del respeto a los derechos humanos, por lo que la Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán en el ámbito de sus respectivas competencias un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y que sean mayores de doce y menores de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta constitución. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.*



De ahí la importancia de revisar si el Estado a través de esta reglamentación hace valer y preservar los derechos fundamentales de la niñez, mediante la creación de tribunales, instituciones y órganos auxiliares que conformaran un cuerpo de justicia para menores infractores; en caso de que los menores se encuentren en conflicto con la ley, *lo que supone la evolución y desarrollo del sistema penal mexicano.*



## CAPÍTULO 4

### Tribunales de Menores Infractores en el Distrito Federal

*En este apartado se discutirá la importancia del origen de los tribunales para menores, ya que esto nos permite conocer los principios básicos sobre las jurisdicciones en materia de justicia para menores. Revisaremos la evolución y las características de las contribuciones y reformas a los códigos penales y reglamentos para los tribunales, así como la importancia del cambio de modelo penal a uno asistencial.*

#### 4.1 Origen de los Tribunales para Menores Infractores.

De acuerdo con Mauricio G. Ruiz Garza, los tribunales especializados para menores abandonados, descuidados y delincuentes, tuvieron su origen en los Estados Unidos de Norteamérica; fue el caso del primer tribunal que se creó en Chicago el 19 de julio de 1899 (*Children's Court of Cook Country*). En ese mismo año se aprobó en el Estado de Illinois la ley que reglamentó el tratamiento y control de los menores; se creó en un sentido tutelar y reformador por la necesidad de combatir el rigor de las leyes que se aplicaban a los menores juzgándolos como delincuentes.

Así, fueron necesarias nuevas declaraciones de principios básicos sobre las jurisdicciones de menores para que se llevara a la práctica el carácter especial que debían otorgar a los pequeños infractores. Entre ellas, el Congreso Penitenciario Internacional, reunido en Washington en 1910, votó lo siguiente (textualmente):<sup>32</sup>

- I. *Deben juzgar a los menores, magistrados especiales que los comprendan y que posean conocimientos de ciencias psicológicas y sociales.*
- II. *Deben auxiliar a los magistrados, oficiales de prueba que efectúen el examen preparatorio de los entrevistados y que protejan y asistan a los menores colocados en libertad vigilada.*
- III. *Debe evitarse la detención de los menores y el colocarlos en secciones de los establecimientos penitenciarios de los adultos cuando, en razón de sus conductas, son confiados al poder judicial.*
- IV. *Además deben comparecer en sesiones distintas de las dedicadas a los adultos; la investigación de los hechos realizados por ellos no debe dar lugar a debates, sino a conferencias. Los magistrados especiales deben tomar las medidas necesarias en interés de los menores maltratados y abandonados.*

---

<sup>32</sup> (Garza, 2000: 132).



Por lo tanto, *el origen de los tribunales especializados para la atención de los menores en conflicto con la ley pronto comenzó a proliferar*. Ejemplo de ello, “para 1901 se habían fundado el de Filadelfia y el de Denver; en 1902 se estableció en Nueva York y para 1910 eran treinta y ocho los Estados de la Unión Americana que contaban con el suyo” (Quiroga, 1986: 45-46). Y entre las contribuciones más importantes de estos primeros tribunales, está el sistema de prueba o libertad vigilada, que se utilizaba cuando se trataba de la primera infracción de un menor que, comprobado por la investigación de sus antecedentes, no era verdaderamente vicioso<sup>33</sup>.

#### **4.2 Fundación de los Tribunales para Menores Infractores en el Distrito Federal.**

*En México, la situación de los menores que cometían infracciones se regía por el código penal de 1871*, en el que se establecían como bases para determinar la responsabilidad de los menores: la edad y el discernimiento. Como ya se había mencionado anteriormente, los menores de nueve años estaban exentos de responsabilidad, los que tuvieran entre nueve y catorce años se consideraban en situación dudosa que aclararía el dictamen parcial y los de catorce a dieciocho años con discernimiento ante la ley, con presunción plena.

*Pero hasta esos momentos no había un centro correccional adecuado para el tratamiento y cuidado de los menores*; ejemplo de ello, cuando un menor infringía una ley y su acusador había probado su discernimiento ante las autoridades, se le enviaba a la cárcel nacional de Belén<sup>34</sup>, con un a pena entre la mitad y las dos terceras partes de la que correspondía a un adulto, si tenía entre catorce y dieciocho años. Por lo que se observa que se mantenía aún una idea de sólo juzgar a los menores sin conocer la causa del problema que los había llevado a atentar contra su bienestar y el de la sociedad donde se estaban desarrollando. Además, aún no se contaba con jueces especializados que se encargaran del problema del menor a pesar de los intentos por instaurar tribunales especializados en el tema.

En la evolución del orden normativo hay dos momentos constitutivos que se pueden diferenciar durante el siglo XX. El primero es el que corresponde a la fundación de los tribunales para menores realizada en el plano nacional entre los años 1920 y 1940; el segundo es el que los sustituye por consejos tutelares para menores en la década de los setenta, de acuerdo con Elena Azaola.<sup>35</sup> Es decir, se pretende abandonar el modelo penal por uno asistencial para el menor.

---

<sup>33</sup> Entendido como “acto jurídico afectado por un vicio de la voluntad” (Vara, 2004: 380).

<sup>34</sup> Fundada a raíz del decreto el día 7 de octubre en 1848, por el que se autorizaba construir una penitenciaría en el Distrito Federal y que inició su funcionamiento el 23 de enero de 1863 (Manzanera, 2004: 55)

<sup>35</sup> En cuanto al primero, se trata sobre todo de justificar la necesidad de crear una justicia especial para menores, este fundamento se sustenta en el discurso de que los tribunales y prisiones ordinarios no son un lugar idóneo para menores, por lo que hay que crear instancias propias, adecuadas a su condición de minoridad. El segundo momento se da con el cambio de los tribunales por los consejos tutelares este giro es más que nominal pretende haber abandonado el derecho penal; pretende haber sustraído de este a los menores para incorporarlos a lo que hoy se denomina el derecho tutelar. En este último ya no se habla de pena si no de tratamiento; ya no de





*En cuanto al primer orden normativo que corresponde a la fundación de los tribunales para menores en México, principalmente el Distrito Federal, los intentos empezaron a crearse durante el gobierno del General Porfirio Díaz (1873-1911) cuando los establecimientos y centros de beneficencia, quedaron a cargo de la Dirección de Beneficencia Pública, a la que se inscribió en el ámbito de la Secretaría de Gobernación en 1877, como ya lo hemos mencionado anteriormente.*

Tres años después, para 1880, se acondicionó parte del antiguo Colegio de San Pedro y Pablo para crear la institución llamada “Escuela Correccional para Varones”<sup>36</sup> destinada a los niños y adolescentes infractores. Para 1904 se fundaría la “casa de corrección para menores mujeres”<sup>37</sup>, que surgió de la necesidad de separar a los menores y adultos de los mismos establecimientos penitenciarios (con ello comienza la vigencia a su separación).

Ante los avances y las reformas que se estaban registrando en el extranjero, en el año de 1908 se hizo en nuestro país el primer intento para mejorar la situación de los menores; por ejemplo, se propuso crear en nuestro país la figura del “juez paternal”<sup>38</sup> como la que se había creado en los Estados Unidos de Norteamérica, en particular el del Estado de Nueva York. Estas posibles reformas comprendían a los menores de catorce años que hubieran actuado sin discernimiento; “se recomendaba ampliamente que dichos jueces procuraran poner en libertad a los menores siempre que acreditaran que podían volver al seno de su familia sin peligro, por haber mejorado su conducta y haber concluido su educación, o porque pudieran adquirirla fuera del establecimiento correccional” (Garza, 2000: 136). Así, se designó a los licenciados Miguel S. Macedo y Victoriano Pimental para dictaminar sobre esta iniciativa.

---

regeneración si no de readaptación social; ya no de reclusión si no de internamiento, y no de liberación si no de externación por lo tanto tiende a promover la imagen de un Estado protector y asistencial (Garrido, 1990: 46).

<sup>36</sup> “Escuela practica situada en el pueblo de Coyoacán, tendrá el carácter de especial; destinada a recibir a los jóvenes corrigendos a quienes se les dará la enseñanza practica de agricultura[...] la edad para su admisión no pasara de los 16 años [...] Tendrá dos departamentos: uno correccional y el otro de reforma (AGN , Legislación Mexicana, t. XIV, nov. De 1880)” [sic] (Garrido, 1990: 48).

<sup>37</sup> Inaugurada oficialmente el 15 de noviembre, en el barrio de Panzacola, de la municipalidad de Coyoacán [sic] (Garza 2000: 135).

<sup>38</sup> El juez paternal solo se ocupaba de delitos leves; que ellos deberían ser producto del mal ejemplo de los padre, que eran a menudo, viciosos y miserables o de vida promiscua, además de que el juez era suave y enérgico, y esto producía buen efecto si los menores no estaban pervertidos aún (Quiroga,1986: 50).



“Dos años después de estallar la revolución mexicana (20 de noviembre de 1910), el dictamen de los licenciados Macedo y Pimental, rendido en 1912, aconsejaba no enviar a prisión a menores de 18 años y crear tribunales especiales, la propuesta no tuvo efecto pues aún no se modificaba el código penal de 1871, aunque había comisión para reformarlo” (Quiroga, 1986: 51). Por lo cual, a pesar de los intentos de reformas y creación de las escuelas correccionales, los menores infractores aún se encontraban en condiciones desfavorables, ya que el Estado no garantizaba aún los derechos de los niños, aunque estos infringieran la ley, es decir, *el Estado todavía funcionaba como instancia sancionadora y no como protectora de la niñez.*

Posteriormente, para 1921, a raíz de la celebración del primer Congreso Mexicano del Niño, comenzó a verse a la infancia como parte fundamental para el proceso de reconstrucción posrevolucionaria. La idea de que los niños podían ser moldeables por las instituciones del Estado fue la causa principal para atraer la atención de los médicos y demás especialistas para que se encargaran sobre los cuidados de la infancia.

Así, para 1923, durante el Primer Congreso Criminológico celebrado en México, se aprobó el proyecto para crear tribunales especializados para menores, que formuló el licenciado Antonio Ramos Pedrueza y que sirvió para la creación del primer tribunal para menores en el estado de San Luis Potosí.

Después, para 1924, durante el periodo presidencial del General Plutarco Elías Calles, se creó la primera Junta Federal de Protección a la Infancia, que serviría como base para que la señora Portes Gil fundara la “Asociación Nacional de Protección a la Infancia”<sup>39</sup>, lo que hoy se conoce como DIF. Finalmente, gracias a muchos esfuerzos, y reformada la legislación penal, el Distrito Federal creó su tribunal para menores en 1926<sup>40</sup>, “sirviendo de base para tal fin el proyecto del Dr. Roberto Solís Quiroga, presentando al profesor Salvador M. Lima, Director Escolar de los Establecimientos Penales del Gobierno del Distrito Federal, y a la Profesora Guadalupe Zúñiga, quienes lo estimaron de gran valor y lo presentaron al abogado Primo Villa Michel, Secretario General del Gobierno” (Garza, 2000: 139). Así, se formuló y expidió el 19 de agosto de 1926 el Reglamento para la Calificación de los Menores Infractores en el Distrito Federal<sup>41</sup>; y *el 10 de enero de 1927 ingresó el primer niño necesitado de atención especializada, quedando así el menor protegido gracias al Reglamento invocado.*

---

<sup>39</sup> El 24 de enero de 1929, se constituye la Asociación Nacional de Protección a la Infancia, como asociación civil, para prestar asistencia, brindar protección y amparar a los niños de escasos recursos de nuestro país, además de resolver los problemas originados por el abandono y explotación de los menores. [en línea] - <http://www.difcampeche.gob.mx/tmp/antecedentes.php> -

<sup>40</sup> El domicilio del tribunal para menores lo encontramos primero en las callas de Vallarta núm. 17, de ahí fue trasladado a las calles de Luis Gonzales Obregón núm. 23, posteriormente paso al núm. 117 de las calles de Serapio Rendón, lugar donde permaneció hasta 1952 y a partir desde entonces fue el que actualmente ocupa el Consejo de Menores, mismo que se localiza en avenida Obrero Mundial núm. 76, colonia Narvarte (Escandon, 2005: 108-112).

<sup>41</sup> El Reglamento para la Calificación de Infractores Menores de Edad fijaba al Tribunal Administrativo las siguientes atribuciones:



De acuerdo con Elena Azaola y Ruiz Garza, el primer tribunal quedó constituido por tres jueces de menores: un médico, el Dr. Roberto Solís Quiroga; un profesor normalista, Salvador M. Lima; y una experta en estudios psicológicos, la profesora Guadalupe Zúñiga. A partir de este momento, el campo penitenciario-correccional quedó formalmente constituido, “ya que el tribunal tendría instituciones auxiliares y departamentos técnicos que practicaban los estudios médicos, psicológicos y sociales de los menores infractores. Además contaba con un cuerpo de Delegados de Protección a la infancia, a quienes tras su solicitud y previa identificación, se les podía entregar a los menores detenidos por haber cometido infracciones, para conducirlos bajo su responsabilidad ante el Tribunal” (Garza, 2000: 140).

De ahí la importancia de entender los aspectos biológicos, psicológicos y sociales del menor, en la infancia y la adolescencia, para el estudio en materia de justicia de menores, como ya se había mencionado en el capítulo dos.

Sin embargo, el Reglamento de 1926 sólo facultaba al tribunal para actuar cuando los menores de 16 años cometieran faltas administrativas y de policía; ya que, de acuerdo con Elena Azaola, cuando se tratara propiamente de delitos, los menores seguirían sujetos a las autoridades judiciales comunes.

De ahí que se observe que aun el Estado y sus instituciones encargadas en materia de justicia de menores, no garantizaban un proceso penal justo y adecuado para los menores infractores, ya que no garantizaban la protección de los niños al ser juzgados por autoridades judiciales comunes, lo que, desde luego, no resolvía el problema de la delincuencia juvenil.

- 
1. La calificación de los menores de dieciséis años que infrinjan los reglamentos gubernativos, cometan faltas sancionadas por el libro IV del Código Penal o incurran en penas que conforme a la ley deben de ser aplicadas por el gobierno del Distrito Federal.
  2. Estudiar las solicitudes de los menores de edad, sentenciados por los tribunales del Orden Común, que deseen obtener reducción o conmutación de pena.
  3. Estudiar los casos de menores de edad delincuentes del Orden Común que sean absueltos por los tribunales por estimar que obran sin discernimiento.
  4. Conocer los casos de vagancia y mendicidad de menores de dieciocho años, cuando no sean de la competencia de las autoridades judiciales.
  5. Auxiliar a los Tribunales del Orden común, en los procesos que sigan contra menores de edad, siempre que sean requeridos para ello.
  6. Conocer, a solicitud de padres o tutores, de los casos de menores incorregibles.
  7. Tener a su cargo la Dirección de los Establecimientos Correccionales, dependientes del Gobierno Del Distrito Federal. (Garza, 2000: 140).



#### 4.3 Modificación a los Tribunales para Menores Infractores; Ley Villa Michael en 1928 y el Código Penal Federal en 1929 y 1931.

Como se había mencionado en el anterior subtema, aun se requería de instituciones y procedimientos, que se encargaran de proteger al menor ante las penas judiciales aplicadas a su persona por infringir la ley. Debido a ello, el tribunal para menores se fortalecerá y tendrá un carácter oficial, tutelar y protector definitivo gracias, a la Ley sobre la Previsión Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal<sup>42</sup>, creada el 30 de marzo de 1928, publicada en el Diario Oficial el día 21 de junio y expedida el 9 de julio del mismo año, se conoció como “Ley Villa Michel”, dicha ley; presentara nuevos aspectos de gran transcendencia, “tal es el caso de la sustracción, por primera vez, de los menores de quince años de la esfera de influencia del código penal, protegiéndolos y fijando bases para corregir sus perturbaciones físicas o mentales o su perversión atendiendo a su educación puberal, y la previsión de que la policía y los jueces del orden común no deberían tener más intervención con los menores que la de enviarlos al Tribunal de reciente creación para ellos” (Garza, 2000: 141).

---

<sup>42</sup> La Ley Villa Michael o Ley sobre la Previsión Social de la Delincuencia Infantil, dispone de lo siguiente para los menores de quince años, en los artículos:

**Artículo 1º.** En el Distrito Federal, los menores de los 15 años de edad no contraerán responsabilidad criminal por las infracciones de las leyes penales que cometan; por lo tanto, no podrán ser perseguidos criminalmente ni sometidos a proceso ante judiciales ; pero, por el solo hecho de infringir dichas leyes penales, o los reglamentos, circulares y demás disposiciones gubernativas de observancia general, quedando bajo la protección directa del Estado, que previos la investigación, observación y estudios necesarios, podrá dictar las medidas contundentes a encauzar su educación y alejarnos de la delincuencia.

**Artículo 2º.** Si en la comisión de las infracciones a que se refiere esta ley intervinieran menores y mayores de 15 años, estos quedaran en todo sometidos a las disposiciones de las leyes penales. Los menores quedan en todo caso obligados a comparecer como testigos ante los tribunales y podrán ser compelidos en los términos previstos por las leyes.

**Artículo 3º.** La responsabilidad civil en que incurran los menores de quince años al infringir las leyes penales, sólo podrán ser exigidas ante los Tribunales Civiles.

**Artículo 14º** El Tribunal de menores será el órgano del gobierno del Distrito Federal para el estudio y observación de los infractores menores de quince años y para la aplicación de las medidas que deben ser sometidos para su corrección.

**Artículo 15º** El Tribunal podrá extender su acción a los casos de menores abandonados y menesterosos. Proponiendo la forma en que pueda proveerse a su educación y necesidades.

**Artículo 16º** Podrá igualmente ocuparse del estudio u observación de los incorregibles, siempre que medie solicitud de los padres o tutores.

**Artículo 17º** El Tribunal en el desempeño de sus atribuciones podrá adoptar medidas de carácter médico, de amonestación, de vigilancia, de guarda, de educación correccional, de corrección de reforma, etc.

**Artículo 23º** Los menores que infrinjan las leyes penales o reglamentos gubernativos serán remitidos por las autoridades de la policía directamente al Tribunal de Menores o entregados a los delegados a la protección de la infancia que los soliciten para conducirlos bajo su responsabilidad previa identificación.

**Artículo 24º** Tan pronto como se reciba en el Tribunal un menor de edad se procederá a determinar si es menor de quince años, y en este caso será desde luego matriculado en la casa de observación. Si resultare o hubiera razón fundada para creer que es mayor de esta edad será remitido desde luego a la Escuela Correccional si no es mayor de dieciocho, o a la cárcel preventiva si fuere mayor. En ambos casos se turnaran las actas correspondientes al gobierno de Distrito o al Ministerio Público, según proceda.





De ahí que el procedimiento, para el menor, estaba exento de todo carácter judicial, y las medidas decretadas consistentes en amonestación, vigilancia y guarda eran proteccionistas para el menor y que eran objeto de dicha ley los menores de quince años que infringieran las leyes penales, los reglamentos y disposiciones gubernativas de observancia general, quienes quedaban bajo la protección directa del Estado. “Y el Estado podía extender dicha protección hacia los menores abandonados y menesterosos, así como de los incorregibles a solicitud de los padres o tutores, teniendo facultades el tribunal para exhortar a éstos para el cumplimiento de sus deberes e inclusive imponerles algún correctivo cuando el caso lo ameritara” (Garmienta, 2004: 8).

Para el 15 de noviembre de 1928, el Licenciado Villa Michael, expide el Reglamento del Tribunal para Menores del Distrito Federal. En este reglamento se estableció, como función esencial del tribunal, hacer el estudio y observación de los infractores menores de quince años y determinar las medidas que debían cumplir para su educación y corrección. Para dicho proceso se creó la casa observación, en esta, se recomendaba a la dirección y a los maestros de la casa que, por medio de la simpatía y el buen trato, conquistaran la confianza y el cariño de los menores a fin de que estos obraran con espontaneidad en las labores escolares, los recreos, los juegos, los descansos, las comidas y en el trato con los demás.

Hasta este punto, se pudo observar evolución, en cuanto al sistema de justicia para menores, gracias a la creación de la ley Villa Michael y el reglamento del tribunal para menores en el Distrito Federal de 1928; por lo tanto, se fortalecieron las atribuciones para los recientes tribunales para menores infractores, es decir el Estado, a través los tribunales y sus instituciones auxiliares, se encargaban de la tutela y defensa de los menores de quince años que infringían la ley.

---

**Artículo 25º** La base del procedimiento del Tribunal será la observación previa del menor desde sus aspectos físico, moral, social y pedagógico. Para este efecto los menores podrán ser devueltos a sus familiares sujetos a vigilancia del tribunal o conservados en el establecimiento destinado a su observación. En este último caso, el periodo ordinario de observación previa será de quince días.

**Artículo 26º** Durante el periodo de observación los jueces podrán recabar los informes que estimen necesarios en relación con el menor, y hacer comparecer a su presencia a los familiares o tutores, a las personas que tengan bajo su cuidado al menor o aquellas que hayan estado en contacto directo con este.

**Artículo 28º** Las audiencias serán privadas, no podrán concurrir a ellas sino las personas citadas al efecto por el Tribunal o autorizadas por el mismo. Estarán desprovistas de todo carácter judicial, pero revestirán la severidad paternal y la crítica serena necesaria para hacer comprender al menor los errores o malas acciones cometidas.

**Artículo 29º** Las decisiones del tribunal no tendrán el carácter de sentencia, sino propondrán medidas preventivas o educadoras; por lo mismo, sus resoluciones serán condicionales según las exijan las necesidades de los niños (Garmienta, 2004: 6-8).



Sin embargo para 1929, el nuevo código penal del Distrito Federal y territorios federales establecía como socialmente responsables a los menores de 16 años de edad, es decir, “volvía a someter a los menores a sanciones de igual duración que los adultos y a la intervención del Ministerio Público además de la del Tribunal para menores” (Garrido, 1990: 67), además establecía la reclusión en la escuela correccional y la libertad vigilada, así como el arresto escolar<sup>43</sup>.

Por lo tanto hubo un retroceso en el sistema de justicia para los menores ya que, a pesar de que las Instituciones tuvieran un espíritu educativo, consistía en realidad en sanciones iguales que para los adultos; por tanto, prevalecía un criterio penalista para los menores entre los legisladores, y no se garantizaba su condición de ser menor de edad.

En ese mismo año, durante la presidencia de Emilio Portes Gil, se creó el Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social, dependiente del gobierno del Distrito Federal, que se encargaría “de la libertad vigilada, no inferior a un año y sin exceder los veintiuno de edad, y determinar sobre si los menores de dieciséis años que no hubieran cubierto una estancia conforme a la gravedad de su falta en la institución correccional, al cumplir los veintiuno debían ser puestos en libertad o ser transferidos al correspondiente establecimiento para adultos. Además establecía que al menor de doce a dieciséis años, moralmente abandonado, pervertido o en peligro de estarlo, se le podría colocar también en una familia digna de confianza, o que, estando interno en la institución correccional, se le podría otorgar la libertad condicional, bajo la vigilancia del mencionado consejo supremo, y si demostraba enmienda, tras un año de prueba, se le concedería la libertad definitiva; si no, se le reingresaría al establecimiento correccional” (Garza, 2000: 144-146).

Por lo tanto, de acuerdo con Elena Azóala, el Código Penal de 1929 llevó al extremo al positivismo bajo el principio de que “no hay delitos”, “sino delincuentes”. De ahí que el Código declaró al menor de 16 años de edad socialmente responsable, sujeto a tratamiento educativo, en establecimientos de sanciones de carácter especial.

---

<sup>43</sup> Fijaba tres tipos principales de medidas: (Garza, 2000: 145-146).

1. De espíritu educativo: para menores de doce años o menos que se encontraban moralmente abandonados; y de espíritu educativo especial, para aquellos que, por hallarse enfermos mentales o débiles del espíritu, ciegos, sordomudos o epilépticos, exigían un tratamiento especial.
2. De educación correccional: para menores de doce años a dieciséis años moralmente abandonados, pervertidos o en peligro de estarlo; y de educación correccional especial, para aquellos que por encontrarse enfermos mentales o débiles del espíritu, ciegos, sordomudos o epilépticos exigían un tratamiento especial-correccional.
3. De corrección penal: para menores de doce a dieciséis años que no estuviesen abandonados moralmente, pervertidos o en peligro de estarlo, consistía en amonestación o en arresto de tres a cinco meses si se les hallaba responsabilidad; para menores de doce a dieciséis años que cometían un delito grave o que demostraban temibilidad consistía en aplicar la sanción que correspondía a un adulto de acuerdo al código penal, pero con las atenuaciones que procederían a juicio del Tribunal.



En este nuevo Código también se modificó el nombre de los Tribunales para Menores por Tribunales para Menores Delincuentes, lo que deja ver el carácter fundamental de mantener una ideología penalista y no garante de derechos.

Pero, tan sólo dos años después, en 1931, se expidió un nuevo Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Territorios Federales, en respuesta al fracaso que significaba la anterior legislación. "En él se establece como edad límite de la minoría de edad la de los dieciocho años, se vuelve a recuperar el termino de Tribunal para menores, ya sin, el delincuentes y, pese a que junto a él se suprime la Junta Federal de Protección a la Infancia, se conservan las especialidades para los jueces señaladas en la legislación anterior; se le concede realmente pleno arbitrio, al omitirse la obligación de observar las disposiciones constitucionales en materia de detención, formal prisión, intervención del Ministerio Público y libertad caucional" (Garza, 2000: 147).

Por lo tanto, la importancia del Código Penal Federal de 1931 fue que trató de dejar a los menores al margen de la represión penal, sujetándolos a una política tutelar y educativa, y fortaleció la plena injerencia a los tribunales para menores, al referirse a ellos, aceptando que su misión no era castigar, sino proteger a los menores, que infringían la ley, sin la intervención del ministerio público, y extendía el límite de su competencia hasta los dieciocho años<sup>44</sup>.

Posteriormente, en 1933, se expidió el Código Federal de Procedimientos Penales y entró en vigor en 1934, en el que se abordó por primera vez la acción de los tribunales para menores ante las infracciones de niños y adolescentes en materia federal. "Se establece que en los lugares donde existan tribunales para menores locales, estos serían competentes para conocer de las infracciones a las leyes penales federales cometidas para menores de dieciocho años y que si hubiera dos o más, conocería del caso el que hubiera prevenido; además la forma de investigar las infracciones cometidas por el menor y la forma de estudiar su personalidad, no estarían sujetas a un procedimiento judicial" (Garza, 2000: 149).

---

<sup>44</sup> Durante el periodo presidencial de Ortiz rubio se llevaron a cabo mejoras en la escuela correccional para varones; así, en 1931 se repararon totalmente sus dormitorios y salones de clase y se deificaron campos deportivos, un frontón y una alberca; otro momento importante fue la celebración del segundo congreso del niño, en 1932, que recomendó amplio radio de acción y gran libertad de procedimiento a los tribunales para menores (Garza, 2000: 149).



En esos mismos años, tanto las escuelas de tratamiento, como los tribunales para menores que habían dependido del gobierno capitalino, pasaron a depender de la Secretaría de Gobernación y, mediante un decreto, el Consejo Supremo de Defensa se transformó en Departamento de Previsión Social<sup>45</sup>, que dependería de la Secretaría de Gobernación como del gobierno de la capital.

Durante el gobierno presidencial de Abelardo L. Rodríguez, en el orden normativo hubo cambios, ya que para el 20 de enero de 1934, se expidió el Nuevo Reglamento para los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares, en el que se acordaba expresamente que dichas instituciones tendrían la organización y competencia fijadas en el código de procedimientos penales de 1931.

También en el año de 1934, el General Cárdenas -sucesor de Abelardo L. Rodríguez- señaló la necesidad de una casa hogar para varones y una casa hogar para mujeres, con el propósito de colocar a los niños y niñas de siete a catorce años en establecimientos menos rígidos que las escuelas de orientación.

Sin embargo, para 1936, “uno de los problemas fundamentales más fuerte que se afrontaba era la inadecuada e insuficiente preparación del personal que trabajaba en los Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares, por lo que un año después, en 1937, se hizo un primer intento serio por solucionar esa deficiencia con el Curso sobre la Delincuencia Infantil para todos los funcionarios y empleados de dichos establecimientos, impartido por la Universidad de México” (Garza, 2000: 153).

Posteriormente, durante el periodo presidencial de Manuel Ávila Camacho, en 1941, se siguió modificando el Reglamento y la ley con la que operaban los tribunales. Esto dio paso a la Ley Orgánica y Normas de Procedimiento de los Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorios Federales, que rigió por espacio de treinta y tres años (1941-1974) y dio origen a la aparición de los Consejos Tutelares para Menores Infractores y destacó la necesidad de un nuevo planteamiento para tratar de responder con más humanismo el problema de los menores infractores. Revisaremos el tema en el capítulo cinco del presente trabajo.

---

<sup>45</sup> El recién creado Departamento de Prevención Social quedó integrado por tres secciones: una de sociología y estadística, otra médico-psicológica y una Secretaría General para los Asuntos Administrativos (Garrido, 1990: 71).





#### **4.4 Ley Orgánica y Normas de Procedimiento de los Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorio Federales (1941-1974).**

La fundación del Tribunal para Menores en el Distrito Federal puede considerarse un éxito en el adelanto jurídico y social de México. El tribunal obedeció a una necesidad urgente, ya que los menores anteriormente compartían la cárcel (aquella cárcel de Belén) con los mayores.

El hacer y la competencia de los tribunales se verán formalmente fortalecidos durante el periodo de gobierno de Ávila Camacho, ya que se reformó la ley con la que operaba el Tribunal para Menores del Distrito Federal y Territorios Federales; se expidió el 22 de abril de 1941 la Ley Orgánica y Normas de Procedimiento de los Tribunales para Menores y sus Instituciones y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio del 1941<sup>46</sup>.

Esta ley establecía en su artículo 1 lo siguiente: Corresponde a los tribunales para menores conocer de todos los casos que señale el código penal respecto a menores. Cuando en la realización de un delito intervengan conjuntamente mayores y menores de edad, los tribunales ordinarios no podrán, en ningún caso ni por ningún motivo, extender su jurisdicción sobre el menor.

Además, se estableció que “la creación de una policía especial para menores (hoy denominada policía tutelar) a la cual se facultaba para aprehender a los menores que asistieran a centros de vicios como cabarets, salones de baile, cantinas, etc., [así como] a los menores dedicados a la mendicidad [...]. Además de auxilió a los maestros de las escuelas dependientes de la SEP resolviéndoles los casos de menores que constituían problemas por sus desordenes de conducta” [sic] (Garrido, 1990: 82).

También se fundó el proyecto de una casa de detención anexa al Centro de Observación para Varones, con el propósito de que los niños detenidos fueran primero enviados a esa casa y se evitara así su mezcla en dicho Centro.

---

<sup>46</sup> Véase la Ley en: Anexo No. 10 (Manzanera, México, 2004: 563).

Esta ley se estructuró de la siguiente manera:

1. Capítulo 1. Disposiciones generales.
2. Capítulo 2. De los tribunales.
3. Capítulo 3. De los jueces.
4. Capítulo 4. De los secretarios de acuerdos.
5. Capítulo 5. De las instituciones Auxiliares.
6. Capítulo 6. De los centros de observación e Investigaciones.
7. Capítulo 7. De la sección de Investigación y Protección.
8. Capítulo 8. De la sección pedagógica.
9. Capítulo 9. De la Sección Médico-Psicológica.
10. Capítulo 10. De la sección Paidografía.



Durante el largo periodo en que estuvo vigente la Ley Orgánica y Normas de Procedimiento de los Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares, se mencionan, como acontecimientos importantes con respecto a los menores que infringen la ley, los siguientes:

- En el sexenio Alemanista, se fundaron los tribunales para menores en los estados de Querétaro, Nayarit, San Luis Potosí, Nuevo León, Durango, Estado de México, Baja California Norte, Jalisco, Aguascalientes, Veracruz y Puebla con la misma temática que el del Distrito Federal (Garza, 2000: 157).
- Durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, se reacondicionan las casas hogar para mujeres y hogar para hombres, se organiza un centro quirúrgico en el tribunal para menores y centros de observación para atender a los menores enfermos y provenientes de diversas casa de tratamiento de acuerdo con Elena Azaola. Se reorganiza el departamento de prevención social, al quedar constituido de varias secciones, que se encargaría de realizar los estudios médicos necesarios, los estudios sobre el ambiente familiar y social de los menores infractores (Garrido, 1990: 107-110).
- En el gobierno de Adolfo López Mateos, se incluye la policía preventiva de menores y la colaboración de la asociación civil auxiliar de prevención social contra delincuencia juvenil: y, por último la sección de estadística e investigaciones, que tenían a su cargo la concentración y procesamiento de la información proveniente de las instituciones penitenciarias y de menores (Garrido, 1990: 111-121).
- Finalmente, durante el gobierno de Díaz Ordaz se reformó y adicionó por primera vez el artículo 18 constitucional; entre sus puntos notables se estableció que la Federación y los Estados establecerían instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores; destacó la consideración de un sistema penal sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios de **readaptación social** (término con el que se sustituyó el de “regeneración”). Así, se diseñó una legislación especial para menores infractores en varios Estados de la República, como la “Ley de Tutela Pública para Menores de Conducta Antisocial” (Garza, 2000: 158-159).

Por lo tanto, durante estos treinta tres años que rigió la Ley Orgánica y Normas de Procedimiento de los Tribunales para Menores y sus Instituciones, se pueden observar los intentos por entender y auxiliar de una manera más proteccionista a los menores infractores. Gracias a esta nueva visión más humanista, se crearan los consejos tutelares para menores y con ello un nuevo orden normativo como ya lo habíamos mencionado anteriormente. El Estado a través de sus instituciones y leyes, se encargara de velar por los derechos de los niños y garantizar su desarrollo en la sociedad mediante políticas para su bienestar.



Fuente: Elaboración Propia.

EVOLUCION DEL ORDEN NORMATIVO PARA MENORES INFRACTORES PRIMER PERIODO				
"CODIGO MENDOCINO" (Época Precolombina)	"CODIGO LAS VII PARTIDAS DE ALFONSO X" 1521-1870	"CODIGO PENAL DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES 1871"	"CODIGO PENAL DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES 1929"	"CODIGO PENAL DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES 1931"
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es el primer Código que rigió la Sociedad Azteca.</li> <li>• Establece que los niños menores de 10 años deberían ser excluidos de la responsabilidad de la ley.</li> <li>• Al cumplir 15 años se marcaba su mayoría de edad, se le podía considerar como una persona con maldad y vicio.</li> <li>• Los menores de 11-14 años eran sujetos a penas físicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es el Código Penal que rigió durante la Época Colonial.</li> <li>• Establece un sistema de irresponsabilidad penal total a los menores de 10 años y medio (infante).</li> <li>• Una especie de semi-inimputabilidad a los mayores de 10 años y medio pero menores de 17 años.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es el primer Código Penal Mexicano.</li> <li>• Estableció la mayoría de edad en los 18 años y el discernimiento como bases para definir la responsabilidad de los menores.</li> <li>• Declaro a los menores de 9 años exentos de la Ley. De 9 a 14 años declaro que estaban sujetos a un dictamen parcial en situación dudosa. De 14 años y menor a 18 años se reconocieran con discernimiento ante la ley y presunción plena.</li> <li>• Durante este periodo (1871-1880) a los menores que se les encontraba culpables, se les enviaba ala Cárcel Nacional de Belén; para que cumplieran con una pena entre la mitad y la tercera parte a la que correspondía al adulto.</li> <li>• Para 1880 se crea la Institución llamada "Escuela correccional para Varones" y en 1904 se funda la Casa Corrección para mujeres, destinada exclusivamente a los niños y adolescentes infractores, dando así vigencia a su separación con los adultos. (Aun no se contaba con algún Tribunal especializado para menores en México.)</li> <li>• En 1926 se formula el "Reglamento para a la Calificación de los Menores Infractores en el Distrito Federal", y con ello aparece el primer "Tribunal para Menores".</li> <li>• Para 1928 el Tribunal para Menores se fortalecerá gracias a la "Ley Sobre la Previsión Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal", o Ley Villa Michel.</li> <li>• Para ese mismo año se expide el "Reglamento del Tribunal para Menores del Distrito Federal", se encargarían del estudio y observación de los menores infractores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Código Penal de 1929 sustituyo al de 1871; pero este llevo al extremo al positivismo bajo el principio de que no hay "delitos" sino "delincuentes".</li> <li>• No cambia mucho al anterior Código, solo estableció, que los menores de 16 años eran responsables socialmente, para poder sujetarlos a un tratamiento a cargo del Tribunal para Menores.</li> <li>• Se establecieron Medidas Ordinarias y Especiales para menores se fijaban tres tipos principales. <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De espíritu Educativo.</li> <li>2. De educación Correccional.</li> <li>3. De corrección Penal.</li> </ol> <p>Además la Libertad Vigilada y el arresto escolar.</p> </li> <li>• Se crea el Consejo "Supremo de Defensa y Prevención Social" que se encargaría de la Libertad Vigilada.</li> <li>• Dentro de este nuevo Código, los Tribunales para Menores, pasaron hacer Tribunales para Menores Delincuentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Código Penal de 1931 sustituyo al de 1929, en respuesta al fracaso que significaba la anterior legislación. Surgió de la necesidad de tatar de responder con mas humanismo el problema de la delincuencia en México (Este texto es el que esta vigente en la actualidad).</li> <li>• Se recupero el limite de la minoría de edad en 18 años, se recupera el termino Tribunal para Menores, impone medidas de tratamiento.</li> <li>• Se transforma el "Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social" en el "Departamento de Prevención Social".</li> <li>• Establece que todos los menores están obligados a trabajar de acuerdo con sus facultades..</li> <li>• La principal medida aplicar será la reclusión en establecimientos de educación correccional.</li> <li>• 1933 Se expidió Código en Materia Federal de los Tribunales para Menores.</li> <li>• 1934 Se expidió el Reglamento para los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares.</li> <li>• Se crea una Casa Hogar para varones y una Casa para Mujeres.</li> <li>• 1941 Se reforma la Ley con la que operaba el Tribunal para Menores del Distrito Federal y Territorios Federales", para dar paso a la "Ley Orgánica y Normas de procedimiento de los tribunales para Menores y sus Instituciones". Esta ley regirá por espacio de 33 años , hasta la Creación de los Consejos Tutelares Para Menores.</li> </ul>



## **CAPÍTULO 5**

### **Consejo Tutelar de Menores Infractores en el Distrito Federal**

*En este último capítulo abordaremos la naturaleza y creación del Consejo Tutelar de Menores Infractores, que sustituyó a los antiguos tribunales para menores infractores; así, se cambió el modelo penal por uno asistencial, tutelar y protector. Finalmente, la evolución del Consejo Tutelar de Menores Infractores terminó en 1991 en Consejo de Menores y, con ello, vinieron las reformas al artículo 18 constitucional, hasta la actualidad.*

#### **5.1 Fundación del Consejo Tutelar para Menores Infractores en el Distrito Federal.**

Con cuatro décadas de funcionamiento con la misma ley y con idéntica estructura, los tribunales para menores Infractores empezaban a resultar anticuados, y si en el momento de su fundación representaban un extraordinario avance y una modernización, para 1970 adolecían de varios defectos que denotaban la necesidad del cambio; debido a que ya no daban respuesta a la necesidad de entender al menor como un sujeto que goza de derechos humanos y sobre todo bajo su condición de niños, dejando de lado su objetivo principal al momento de su creación, mencionado anteriormente.

Durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, en el año de 1971, se dio la necesidad de promover una reforma penitenciaria a nivel nacional, de espíritu humanizado, que abarcó hasta el tema de los menores infractores; la cual se refería a una reforma integral de los tribunales para menores del Distrito Federal. La reforma se inició apenas comenzando el sexenio con la expedición de la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación de Sentenciados<sup>47</sup> el 8 de Febrero, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo del mismo año<sup>48</sup>.

Al mismo tiempo se creó “como dependencia de la Secretaría de Gobernación, la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social en substitución al Departamento de Prevención Social, y bajo la cual continuó funcionando la Dirección General de los Tribunales para Menores” (Garza, 2000: 160).

---

<sup>47</sup> (LENMSRS, 1971) [documento en línea] -<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/201.pdf> -

<sup>48</sup> “La Ley de Normas Mínimas establecía que, una vez dictada la sentencia se procedería a practicar los estudios de “personalidad” al reo, con fundamento en los cuales se le brindaría un tratamiento individualizado dividido en dos fases: una clasificación de la que podría resultar que se le colocara en un establecimiento “especializado” (p.ej. de seguridad máxima, mediana o mínima; colonias y campamentos penales; hospital psiquiátrico, y para infecciosos; “instituciones abiertas”), y otra de “tratamiento preliberacional” que consistiría en diversas medidas tendientes a su “reincorporación social” (Garrido, 1990: 140).





En lo que respecta a los menores, el Director General del Tribunal para Menores (Dr. Solís Quiroga) sugirió a la Secretaría de Gobernación la transformación del tribunal para menores en consejo tutelar, tomando las ideas de los consejos tutelares que se crearon en los Estados de Morelos en 1959 y Oaxaca en 1964, pero tomó en cuenta como edad límite los 18 años.

Esta propuesta se hizo realidad para el año de 1973, aprovechado la celebración del Congreso sobre el Régimen Jurídico de Menores, celebrado en el Centro Médico Nacional de la Ciudad de México. Donde se discutió la elaboración de un proyecto de ley con el objetivo concreto de substituir a los tribunales para menores por un organismo jurisdiccional especial para menores, mucho más moderno y operante como el consejo tutelar que se pensaba implementar.

“Esta iniciativa tras haber sido ampliamente discutida y comentada dentro y fuera de las Cámaras Legislativas, fue aprobada el 26 de diciembre de 1973 como Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal y Territorios Federales, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 1974<sup>49</sup> e iniciando su vigencia el 1 de septiembre del mismo años. Esta Ley derogó los artículos 119 al 122 de Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal del 13 de agosto de 1931 y derogó la Ley Orgánica y Normas de Procedimiento de los Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares para el Distrito Federal y Territorios Federales del 22 de abril de 1941” (Garza, 2000: 163).

Como habíamos mencionado anteriormente, esta nueva ley que creó los consejos tutelares para menores infractores en el Distrito Federal y territorios federales y marcó el “segundo periodo de la evolución del orden normativo”, ya que se sustituyen los tribunales para menores infractores y con ello una visión aun tanto penalista más que protectora para la justicia de menores en conflicto con la ley, es decir este cambio pretende haber abandonado el derecho penal; pretende haber sustraído de este a los menores para incorporarlos a lo que hoy se denomina “derecho tutelar”<sup>50</sup>.

En lo anterior se nota precisamente incluso la evolución del lenguaje: ya no se habla de **pena**, sino de “**tratamiento**”; ya no de **regeneración** sino de “**readaptación social**”; ya no de **reclusión** sino de “**internamiento**”, ya no de **liberación** sino de “**externación**”, ya no de **juez** sino “**consejero**”. De ahí que el Estado pretenda cambiar la imagen del “**castigo**” por uno con tendencia a promover la imagen de un “**Estado protector y garantista**”.

<sup>49</sup> (LCTMIDTF, 1974) [documento en línea] - <http://www.aldf.gob.mx/archivo-e7f07931a989744b393193c08511f224.pdf> -

<sup>50</sup> Dentro de nuestra investigación no desarrollaremos el tema del “derecho tutelar”, pero si es necesario revisarlo para una mejor comprensión del tema; véase Sobre el Régimen Tutelar para Menores, de Álvaro Bunster.



Por lo anterior, la finalidad de los consejos tutelares es la readaptación social de los menores de 18 años, mediante medidas de tratamiento<sup>51</sup> a los que serán sujetos los menores considerados socialmente peligrosos, esto se alude en el 1º y 2º artículos de dicha ley:

- El artículo 1 de esta Ley establece que los Consejos Tutelares tienen por objeto promover la readaptación social de los menores de dieciocho años, mediante el estudio de personalidad, la ampliación de medidas correctivas y de protección, así como la vigilancia del tratamiento.
- El artículo 2 establece que el Consejo Tutelar intervendrá, en los términos de la presente ley, cuando los menores infrinjan las leyes penales o los reglamentos de policía y buen gobierno o manifiesten otra forma de conducta que haga presumir, fundadamente, una inclinación a causar daños, así mismo, así familia o a la sociedad, y ameriten, por lo tanto la actuación preventiva del Consejo.

Es así que se puede observar que el propósito del consejo tutelar era asegurar una mayor protección de los menores. Lo que de hecho se ampliaba eran las posibilidades que respecto a los adultos tienen de quedar sujetos a resoluciones privativas de libertad, es decir, “esta forma se ampliaba la competencia que los antiguos tribunales para menores restringían a la violación efectiva de dichas normas, y este cambio se justificaba en razón de la tendencia dominante en el derecho para menores, en un nivel internacional, de no atenderse a la “legalidad” sino de facultar a los órganos especializados para intervenir dentro de una amplia idea sobre la situación irregular o antisocial de los menores” (Garrido, 1990: 148).

Una vez establecido el marco de su competencia, los siguientes artículos se ocupan detalladamente del personal, sus atribuciones y los procedimientos del consejo tutelar<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Las medidas que puede aplicar el consejo tutelar son:

- a) Libertad vigilada, en su hogar original.
- b) Libertad vigilada, en un hogar sustituto.
- c) Internamiento en institución adecuada (pública, privada o mixta; cerrada, semiabierta o abierta).

<sup>52</sup> La ley que crea el consejo tutelar para menores infractores del Distrito Federal, se estructura de la siguiente manera:

1. Capítulo 1. Objeto y Competencia.
2. Capítulo 2. Organización y Atribuciones.
3. Capítulo 3. Disposiciones Generales sobre el procedimiento.
4. Capítulo 4. Procedimiento ante el Consejo Tutelar.
5. Capítulo 5. Observación.
6. Capítulo 6. Procedimiento ante el Consejo Tutelar Auxiliar.
7. Capítulo 7. Revisión.
8. Capítulo 8. Impugnación.
9. Capítulo 9. Medidas.
10. Capítulo 10. Disposiciones Finales



Al Dr. Solís Quiroga le tocó fungir como presidente fundador del nuevo consejo tutelar, y cabe mencionar que se sustituyó también la entonces Dirección General de los Tribunales para Menores por la “Dirección de Prevención y Readaptación Social para menores, dentro de la Dirección General de Servicios Coordinados de prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación. Y las instalaciones del nuevo consejo tutelar para menores infractores del Distrito Federal fueron inauguradas el 7 de 1975, en el mismo domicilio de la Calzada Obrero Mundial número 76.

Al comienzo de labores del nuevo organismo jurisdiccional para menores, se tuvo la necesidad de contar con personal altamente preparado y sobre todo sensibilizado con el nuevo modo de trabajar de la institución. Como respuesta necesaria para contar con el personal capacitado, se celebró en 1975 el primer curso internacional intensivo sobre menores infractores llevado a cabo por la Secretaría de Gobernación y el Instituto Americano del niño<sup>53</sup>. Por lo cual las salas sustituyen los antiguos tribunales, con la obligación de ser mixtas y con tres miembros: un médico, un profesor normalista especializado y un licenciado en derecho altamente humanizados.

De acuerdo con Garza, el consejo tutelar es una institución que estaba fuera de todo procedimiento penal, ya que se persigue un tratamiento para el menor, con el objetivo de ajustar su libre actuación de manera positiva y de acuerdo a un deber ser inscrito en las leyes, pero que emana de su propia naturaleza humana, a fin de lograr su desarrollo personal y su optima integración social para el bien común.

En cuanto a la nueva estructura de los consejos tutelares para menores, quizá la más importante innovación es la inclusión de los promotores, (a diferencia que en la antigua ley de los tribunales para menores que carecía de dicha figura) ya que intervienen en todo procedimiento, tienen derecho y obligación de estar presentes en cada una de las fases del mismo, desde que el menor queda a disposición del consejo hasta que es definitivamente liberado.

Por lo tanto “el promotor acompaña al menor en todas las actuaciones, propone pruebas, formula alegatos, interpone los recursos, vigila los términos, y es el puente entre los familiares o encargados del menor y el Consejo; además, visita los Centros de Observación y Tratamiento, vigilando la correcta aplicación de las medidas acordadas, y vela por que los menores no sean detenidos en lugares destinados para la reclusión de adultos. A los promotores les es concedida una autonomía jurídica y técnica, lo que garantiza (al menos jurídicamente) su libertad de acción” (Manzanera, 2004: 401).

---

<sup>53</sup> Cabe mencionar que de acuerdo a Luis Rodríguez y Ruiz Garza, entre 1971-1985 se construyeron otros establecimientos para menores infractores, como la casa juvenil en Coyoacán y la granja abierta para menores infractores en Apan, Hidalgo. Es así que, para finales de 1985, el Distrito Federal atendían a los menores transgresores: un centro de recepción dentro y dos centros de observación (varones y mujeres), anexos al propio consejo tutelar, dos escuelas orientación, dos casas hogar, el internado infantil guadalupano y los seis hogares colectivos del patronato auxiliar de prevención social para menores, mismo que recibirían la ayuda y la atención por parte de la Secretaría de Gobernación.



Otra gran novedad en la legislación lo constituye la inclusión del recurso de inconformidad, por medio del cual pueden impugnarse las resoluciones de internamiento o libertad vigilada. "El recurso tiene por objeto la revocación o sustitución de las resoluciones mencionadas, y es interpuesto por el promotor dentro de los 5 días siguientes a la notificación, en los casos que lo crea necesario, o a petición de los padres o tutores" (Manzanera, 2004: 404)

Finalmente, otra aportación novedosa de la Ley es la obligación a la Sala de revisar, de oficio y cada 3 meses, las medidas impuestas, ratificándolas, modificándolas o haciéndolas cesar, según persista, se haya agravado o disminuya la peligrosidad del menor sometido a ellas. De ahí que "esta figura evitó que los menores queden olvidados en los Centros de internamiento, o que la libertad vigilada quede en libertad a secas" (Manzanera, 2004: 404).

Por lo tanto, el *deber ser* del Estado es garantizar al menor infractor un tratamiento sin plazo determinado<sup>54</sup>, respetando sus derechos, mediante los estudios bio-psico-sociales convenientes y el trato digno a su persona, para lograr su readaptación social, a través de las tres instituciones oficiales dependientes de la Secretaria de Gobernación; la dirección general de servicios coordinados de prevención y readaptación social, la unidad de tratamiento para varones y la unidad de tratamiento para mujeres<sup>55</sup>, que estaban vigentes hasta 1990 antes de crearse la ley para el tratamiento de menores infractores para el Distrito Federal en materia común y para toda la república en materia federal.

## **5.2 Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia común y para Toda la República en Metería Federal en 1991; De los Consejos Tutelares de Menores al Consejo de Menores.**

Durante el VIII Congreso de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en la Habana Cuba, en 1990, se revisaron las reglas de Beijing y se aprobaron las directrices de RIAD y las reglas para la protección de menores privados de libertad, como respuesta a los avances en cuestión de derechos de menores.

---

<sup>54</sup> Nota: De acuerdo al artículo 69 del código penal del D.F., ordena que en ningún caso la medida de tratamiento impuesta por el juez penal en los casos de inimputables, excederá de la duración que corresponda al máximo de la pena aplicable al delito.

<sup>55</sup> Además "se encontraban colaborando con la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social ocho Hogares Colectivos: el No. 4 para varones o Internado Infantil Guadalupano y siete Hogares dependientes del Patronato Auxiliar de Prevención Social para Menores A.C., (los Nos. 2,3 y 8 para mujeres y los Nos. 6y 7 para varones);continuaron funcionando con regularidad, el No.9 para mujeres que incorpora en 1982 tras la desaparición No 5en ese mismo año, y el No. 10 para mujeres, que sumo a la Asociación en 1983" (Garza, 2000: 171-172)





Gracias a estos documentos internacionales, la legislación mexicana, que había creado los consejos tutelares para menores, tuvo que ser modificada en respuesta a la nueva manera de entender el derecho de menores. Así, para el 24 de diciembre de 1991, durante el sexenio presidencial de Carlos Salinas de Gortari, se creó la “Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal<sup>56</sup>, misma que entró en vigor el 22 de febrero de 1992 y que deroga la ley que crea los consejos tutelares, convirtiéndolos en “Consejos para Menores<sup>57</sup>”.

Esta nueva Ley abandonó por completo la visión del derecho penal y atendió al “Derecho de Menores”<sup>58</sup>, así como a la justicia tutelar. El espíritu de dicha Ley se comprende con el objetivo de “dar a los menores plena personalidad, abandonado paternalismos infructuosos y buscando tanto la adaptación social como la protección de su dignidad, con irrestricto respeto a los Derechos Humanos” [sic] (Manzanera, 2004: 413).

Lo dicho anteriormente se encuentra estipulado en los primeros 3 artículos de la Ley invocada:

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

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

---

<sup>56</sup> (LTMIDFRF, 1991) [documento en línea] - <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/179.pdf> -

<sup>57</sup> El consejo de menores es un “órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con plena autonomía técnica, y es encargado de aplicar la ley que le da origen. Tiene jurisdicción local en el Distrito Federal y federal en toda la república. En cuanto a la edad, se conserva la de 18 años como superior y se introduce la inferior, elegida después de estudios estadísticos; en estos casos de menores de 11 años, las instituciones de asistencia social públicas o privadas deberán hacerse cargo, y son designadas por la Ley, como auxiliares del consejo” (Manzanera, 2004: 414)

<sup>58</sup> El derecho de menores “enraizado en la propia naturaleza humana y en consecuencia inmediata de la inmadurez que condiciona el proceso evolutivo de la personalidad individual, es un derecho singular, eminentemente tuitivo, que tiene por objeto la protección integral del ser humano, desde su concepción hasta que alcanza, tras su nacimiento, la plena capacidad de obrar, que se inicia con la mayoría de edad, para integrarle armónica y plenamente en la convivencia social” (Osés, 1977: 61).



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

De esta manera, después de un largo proceso de reconstrucción y modificación de la justicia para menores, “el menor deja de ser objeto de derecho para convertirse en sujeto de derecho”, y ***el Estado queda obligado a garantizar, promover y vigilar la observancia de los derechos de los niños que se encuentran en conflicto con la ley***, así como garantizarle un debido tratamiento para su adaptación social.

Para proteger los legítimos intereses y derechos de los menores, en lo general, lo procesal y en la ejecución<sup>59</sup>, no solamente ante el consejo sino frente a cualquier autoridad administrativa o judicial, se creó La Unidad de Defensa de Menores que es “técnicamente autónoma, es decir que puede con toda libertad plantear sus defensas, sin embargo, un acuerdo del Secretaria de Gobernación (Diario Oficial del 20 de Agosto de 1993), delega en el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaria, la facultad de establecer los lineamientos y coordinar a la unidad” (Manzanera, 2004: 418).

---

<sup>59</sup> Por su importancia, en este caso reproducimos el artículo 36 de la Ley, que consagra las garantías de que goza todo menor en el nuevo sistema de justicia de menores.

Art. 36. “Durante el procedimiento todo menor será tratado con humanidad y respeto conforme a las necesidades inherentes a su edad y a sus condiciones personales y gozará de las siguientes garantías mínimas:

1. Mientras no se compruebe plenamente su participación en la comisión de la infracción que se le atribuya, gozará de la presunción de ser ajeno a los hechos constitutivos de la misma;
2. Se dará aviso inmediato respecto de su situación a sus representantes legales o encargados cuando se conozca el domicilio;
3. Tendrá derecho a designar a sus expensas, por sí o por sus representantes legales o encargados, aun licenciado en derecho de su confianza, en el legal ejercicio de su profesión, para que lo asista jurídicamente durante el procedimiento, así como en la aplicación de las medidas de orientación, de protección o de tratamiento en externación y en internación;
4. En caso de que no se designe el licenciado en derecho de su confianza en el legal ejercicio de su profesión, de oficio se le asignará un defensor de menores, para que lo asista jurídica y gratuitamente desde que quede a disposición del Comisionado y en las diversas etapas de procedimiento ante los órganos del Consejo, así como en la aplicación de las medidas de orientación de protección o de tratamiento en externación y en internación;
5. Una vez que quede a disposición del Consejo y dentro de las veinticuatro horas siguientes se le hará saber en forma clara y sencilla, en presencia de su defensor, en nombre de la persona o personas que hayan declarado en su contra y la naturaleza y causa de infracción que se le atribuya, así como su derecho a no declarar, rindiendo en este acto, en su caso, su declaración inicial;
6. Se recibirán los testimonios y de más pruebas que ofrezcan y que tengan relación con el caso, auxiliándole para obtener la comparecencia de los testigos y para recabar todos aquellos elementos de convicción que se estimen necesarios para el cabal esclarecimiento de los hechos;
7. Será careado con la persona o personas que hayan declarado en su contra;
8. Le serán facilitados todos los datos que solicite y que tengan relación con los hechos que se le atribuyan, derivados de las constancias del expediente;
9. La resolución inicial por la que se determinara su situación jurídica respecto de los hechos con el que se le relacione, deberá dictarse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al momento en que el menor haya sido puesto a disposición del Consejo; sin perjuicio de que este plazo se amplíe por cuarenta y ocho



Ante la nueva ley se creó también la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, que está vigente en la actualidad, en lugar de la Dirección de Prevención y Readaptación Social para Menores, dentro de la Coordinación General de Prevención y Readaptación Social<sup>60</sup>, que tiene por objetivo prevenir la comisión de conductas infractoras tipificadas en las leyes penales del fuero común y de fuero federal, coadyuvar en la adaptación social de los adolescentes infractores y velar por los intereses de la sociedad, a través de la aplicación de sistemas y métodos de investigación especializados, con aportación de las diferentes ciencias, técnicas y disciplinas, en apego al marco normativo-operativo, al estado de derecho y al respeto de los derechos humanos.

En cuanto a las medidas<sup>61</sup> para los menores infractores, el consejo de menores, por conducto de sus órganos competentes, determina en cada caso, las medidas de orientación, protección y tratamiento interno o externo necesarias para encauzar, dentro de la normatividad, la conducta de los menores, y lograr su adaptación social; la Ley establece que la Secretaría de Gobernación contará con una unidad administrativa cuyo objetivo será llevar a cabo las funciones de prevención general y tratamiento de menores; de ello se encargara la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores.

De acuerdo con los artículos 97 al 102 de la Ley, son medidas de orientación las siguientes:

1. La amonestación; consiste en la advertencia que los consejeros competentes dirigen al menor infractor, haciéndole ver sus consecuencias de la infracción que cometió e induciéndolo a la enmienda.

---

horas más, únicamente si así lo solicitare el menor o los encargados de su defensa. En este último caso la ampliación del plazo se ara de inmediato, del conocimiento del funcionario que tenga a su disposición al menor, para los efectos de su custodia, y

10. Salvo el caso previsto en la segunda parte de la fracción anterior, ningún menor podrá ser retenido por los órganos del Consejo por más de 48 horas sin que ellos se justifiquen con una resolución inicial, dictada por el Consejero competente, la cual deberá estar debidamente fundada y motivada”.

<sup>60</sup> Es así que actualmente “son seis los centros para el diagnóstico y tratamiento de menores infractores que dependen de la nueva Dirección General de Prevención y Tratamiento: el Centro de Diagnóstico para Varones (antes Centro de Observación para Varones), anexo al Consejo para Menores del D.F. (antes Consejo Tutelar); e igualmente anexo a este, el Centro de Atención Especial Quiroz Cuarón, para el tratamiento de los menores infractores más difíciles; el Centro de Recepción, al cual llegan los menores al ser sorprendidos cometiendo una infracción o un acto que haga presumir su inclinación a causar daño, así mismos, a sus familias o a la sociedad, y en el que permanecen hasta que el Consejero en turno dé su Resolución Inicial (bien sea libertad incondicional, libertad a disposición del Consejo o Internamiento en el Centro de Diagnóstico y Tratamiento para Varones (Unidad de Tratamiento); el Centro de Diagnóstico y Tratamiento para Mujeres, antes Centro de Observación para Mujeres, anexo al Consejo Tutelar y la Unidad de Tratamiento para Mujeres, reunidos en el local de esta última; y el Centro de Desarrollo Integral para Menores” (Garza, 2000: 174)

<sup>61</sup> Las medidas de orientación y de protección tienen como finalidad obtener que el menor que haya cometido una o más infracciones que correspondan a ilícitos tipificados en las leyes penales, no incurra en infracciones futuras (Escobedo, 2004: 80).



2. El apercibimiento; consiste en la conminación que hacen los consejeros competentes al menor para que cambie de conducta, ya que existe temor de que cometa una nueva infracción, advirtiéndole que en ese supuesto, su conducta se considerará reiterativa y por consecuencia se le aplicara una medida más rigurosa.
3. La terapia ocupacional; es la realización de determinadas actividades del menor en beneficio de la sociedad, mismas que tienen fines educativos y de adaptación social.
4. La formación ética, educativa y cultural; consiste en proporcionar al menor, la información permanente y continua, de lo relativo a los problemas de conducta de menores, en relación con los valores de las normas morales, sociales y legales, sobre adolescencia, farmacodependencia, familia, sexo y uso del tiempo libre en actividades culturales.
5. La recreación y el deporte; conllevan como fin de inducir al menor a la participación y realización de las actividades recreativas y deportivas, coadyuvando a su desarrollo integral.

Son medidas de orientación de acuerdo con los artículos 103 al 109 de la legislación que nos ocupa:

1. El arraigo familiar; es la entrega del menor por parte de los órganos de decisión competentes del consejo a sus representantes legales o a sus encargados, quienes adquieren las siguientes obligaciones:
  - a. Protegerlo, orientarlo y cuidarlo;
  - b. Presentarlo periódicamente en los centros de tratamiento que se determine;
  - c. Que no abandone el lugar de su residencia, sin la autorización previa del Consejo.
2. El traslado al lugar de ubicación del domicilio familiar; es la reintegración del menor a su hogar o a aquél en donde haya recibido asistencia personal de manera permanente por lo que se refiere a sus necesidades esenciales, culturales y sociales, siempre que esta situación no haya influido en su conducta infractora.
3. La inducción para asistir a instituciones especializadas; se refiere que el menor con el apoyo de su familia reciba, de las instituciones especializadas de carácter público y gratuito, la atención que requiera de acuerdo a la problemática que presente en caso de que el menor, sus padres, tutores o encargados, desearan acudir a instituciones especializadas de índole privada, formularan la petición al Consejero que corresponda.
4. La prohibición de asistir a lugares determinados; es una obligación impuesta al menor para que se abstenga de acudir a lugares impropios para su adecuado desarrollo biopsicosocial.
5. La prohibición de conducir vehículos automotores; es también la obligación para el menor con el fin de que se abstenga de conducir vehículos.





Por último, de acuerdo con el artículo 110 a 118 de la ley invocada, son medidas de tratamiento interno y externo<sup>62</sup> que deben ser integrales, secuenciales, interdisciplinarios y dirigidos al menor con el apoyo de su familia, y tiene por objeto:

1. Lograr la autoestima del menor, mediante el desarrollo de sus potencialidades, para propiciar el equilibrio entre sus condiciones de vida individual, familiar y colectiva.
2. Modificar los factores negativos de su estructura biosicosocial para propiciar un desarrollo armónico, útil y sano.
3. Promover propiciar la estructuración de valores y la formación de hábitos que contribuyan al desarrollo adecuado de su personalidad.
4. Reforzar el reconocimiento y respeto a las normas morales, sociales y legales; y de los valores que estas tutelan.
5. Inducir al menor al conocimiento de los posibles daños y perjuicios que pueda producir la inobservancia de las normas anteriores.
6. Fomentar los sentimientos de solidaridad familiar, social, nacional y humana.

De ahí que este tipo de tratamiento se aplica de acuerdo con las siguientes modalidades (Escobedo, 2004: 86):

- a) "Externo, es el que se practica en el medio familiar del menor o en hogares sustitutos y consiste en la aplicación de las medidas ordenadas en la resolución definitiva, mismas que con llevan la atención integral a corto, mediano o largo plazo.

En este tipo de medidas, el menor se entregara a sus padres, tutores, encargados o jefes de familia del hogar sustituto y no podrá exceder de un año.

- b) Interno, es el tratamiento que se lleva a cabo en los centros que señale el consejo de menores, en donde se les brindara orientación ética, actividades educativas, laborales, pedagógicas, formativas, culturales, terapéuticas y asistenciales, así como la seguridad y protección propias de un positivo ambiente familiar, durante un lapso que no podrá ser superior a 5 años.

---

<sup>62</sup> El tratamiento depende en mucho de la posición que se tenga respecto al joven delincuente, así se ha propuesto lo siguiente: (Manzanera, 1976: 282)

1. El joven delincuente es un desviado: se debe enderezar con una acción moral adecuada; generalmente se aplica sistema progresivo.
2. El joven delincuente es un mal educado: se busca resocializar por una acción de condicionamiento, por medio de sistemas de autogobierno.
3. El joven delincuente es alguien cuya personalidad se ha estructurado mal y debe reestructurarse; por medios psicológicos y psicoanalíticos.



Para la aplicación de los tratamiento aludidos, se consideran las características del menor, su edad, sexo, grado de desadaptación social, naturaleza y gravedad de la infracción”.

Por lo tanto, se puede observar, mediante el estudio de las medidas implementadas a la nueva ley de tratamiento para menores, que el Estado mexicano a través de sus órganos jurisdiccionales competentes tiene como obligación garantizar, en primera instancia, el cuidado y la protección asistencial, y tiene por objetivo tutelar y velar por la debida protección de los menores infractores, garantizando su adaptación social y sobre todo sus derechos humanos, y en específico los derechos de los niños, de acuerdo con lo que establece el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, dicha Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de 1991, se mantiene vigente y, al paso de los años, sólo ha sufrido dos reformas: la primera de ellas, el 23 de enero de 1998, durante el periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León, con lo cual se adicionó el artículo 9 de la ley que nos ocupa, para establecer en la fracción I como requisitos para quienes ocupen los cargos de presidente del consejo, secretario general de acuerdos, miembros del comité técnico interdisciplinario, secretarios de acuerdos y defensores, que tales personas no adquieran otra nacionalidad<sup>63</sup> (esta reforma no impacta directamente al tratamiento de menores, que es lo que nos interesa, pero es importante mencionarla, ya que forma parte del proceso de reformas que se le aplicaron a la ley).

Durante este mismo periodo presidencial de Ernesto Zedillo, el ejecutivo federal expide la “Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”<sup>64</sup>, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo del 2000. Dicha Ley se fundamenta en el párrafo sexto del artículo 4 constitucional; sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en toda la república mexicana y tiene por objeto garantizar a niñas y niños la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la constitución.

La ley invocada representa el último gran avance de la actualidad en materia de menores de edad, ya que se observa cómo el Estado mantiene el tema de la infancia y adolescencia como un eje central para el desarrollo de la sociedad mexicana. Lo dicho puede ser constatado textualmente de acuerdo con el artículo 3:

---

<sup>63</sup> En efecto, el art. 9 indica textualmente lo siguiente en su Fracción I:

Artículo 9.- El presidente del consejo, los consejeros, el secretario general de acuerdos de la sala superior, los miembros del Comité Técnico Interdisciplinario, los secretarios de acuerdos y los defensores de menores, deberán reunir y acreditar los siguientes requisitos:

I.- Ser mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

<sup>64</sup>(LTMIDFRF, 1991) [documento en línea] - <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/179.pdf> -



*Artículo 3. La protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, tiene como objetivo asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad.*

*Son principios rectores de la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes:*

- a. El del interés superior de la infancia.*
- b. El de la no-discriminación por ninguna razón, ni circunstancia.*
- c. El de igualdad sin distinción de raza, edad, sexo, religión, idioma o lengua, opinión política o de cualquier otra índole, origen étnico, nacional o social, posición económica, discapacidad, circunstancias de nacimiento o cualquiera otra condición suya o de sus ascendientes, tutores o representantes legales.*
- d. El de vivir en familia, como espacio primordial de desarrollo.*
- e. El de tener una vida libre de violencia.*
- f. El de corresponsabilidad de los miembros de la familia, Estado y sociedad.*
- g. El de la tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales.*

La segunda reforma, que es la que nos interesa, ya que amplía la esfera de acción y competencia de dicha ley de tratamiento para menores infractores, se establece durante el periodo presidencial de Vicente Fox, el 25 de junio de 2003: “se refiere a las atribuciones del consejo que derivan la remisión de otros cuerpos normativos, especialmente de la ley para la protección de los niños, niñas y adolescentes; a las atribuciones tratándose de menores indígenas, relacionados con sus usos y costumbres; a la calidad de menores indígenas y la asistencia de defensores especiales, teniendo como consecuencia el respeto de sus derechos, incluyendo la asistencia de defensores con conocimiento de la lengua y cultura, así como los requisitos de integración del dictamen correspondiente” (Escobedo, 2004: 146).

Por lo tanto, con esta segunda reforma, el Estado a través del consejo de menores como órgano jurídico amplía su esfera de acción y de competencia, ya que se incluye por primera vez lo referente a los menores indígenas, con el objetivo de que se le garantice también sus derechos fundamentales como niños; consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo con los artículos 4 y 115 constitucionales, sin sufrir ningún tipo de discriminación de raza, sexo, cultura, religión ni origen étnico.



Asimismo, se puede observar que la evolución del sistema de justicia para menores infractores ha llevado un largo proceso. Por más de 100 años de historia y evolución satisfactoria, de acuerdo con las distintas leyes que se han creado y reformado para dicho asunto, *aún no se concluye el tema del interés superior de la infancia y, sobre todo, de la corresponsabilidad primordial de los miembros de la familia, el Estado y la sociedad que tienen con el interés común de tutelar y garantizar los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes.*

### **5.3 Reformas al artículo 18 constitucional.**

Finalmente cerramos nuestra investigación con las reformas que han modificado el artículo 18 constitucional y que han dado en la actualidad vigencia al sistema de penitenciario mexicano, garantizando los derechos fundamentales que se consagran en nuestra constitución en materia específica sobre los menores infractores.

Como habíamos mencionado anteriormente, la primera reforma del artículo 18 constitucional tuvo lugar durante el gobierno presidencial de Gustavo Díaz Ordaz, y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Febrero de 1965 por Decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Se estableció que la Federación y los Estados establecerían instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores, lo que tendría un enfoque eminentemente tutelar en materia específica de menores.

Por lo que se observa, en efecto, el artículo 18 indicó textualmente en su párrafo 1 y 3 lo siguiente<sup>65</sup>:

Artículo único.- Se reforma y adiciona el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 18.- Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será destinado 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 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.

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

---

<sup>65</sup> Decreto por el que se reforma el artículo 18 Constitucional, 1965, [en línea] - [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_062\\_23feb65\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_062_23feb65_ima.pdf) -





Por lo tanto, esta primera reforma al artículo 18 constitucional de 1965 responde a la necesidad de crear un sistema de justicia para menores más fortalecido y competente; con ayuda de la Ley Orgánica y Normas de Procedimiento de los Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorios Federales de 1941 y, el Código Penal Federal 1931.

Gracias a estos tres documentos normativos, el cuerpo de justicia para menores infractores se empieza articular y se estructura de una manera conjunta, para que el Distrito Federal y los Estados en sus respectivas legislaciones se sujeten a una política tutelar, ***tratando de abandonar la visión de castigo y asumiendo que el objetivo de los órganos jurídicos en competencia, consiste en garantizar la protección de los derechos fundamentales de los menores que infringen las normas jurídicas.***

También consideramos de suma importancia hacer mención a la segunda reforma del artículo 18 constitucional el cual tuvo lugar durante el sexenio presidencial de José López Portillo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1977 por Decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma que se aplicó no tiene injerencia en el tema de menores infractores, pero es importante mencionarla ya que forma parte del proceso de reformas del sistema penitenciario. Se adicionó un quinto párrafo al artículo 18 para quedar como sigue (se reproducirá textualmente)<sup>66</sup>:

- Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la república para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos Tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Es importante mencionar que para este periodo de la historia, ya se habían sustituidos los tribunales para menores infractores por un organismo jurisdiccional especial para menores mucho más moderno y operante; gracias a la ley que crea los consejos tutelares para menores infractores del Distrito Federal y territorios federales. Esta ley tuvo como objetivo abandonar el derecho penal y la visión sancionadora, para entrar a un modelo protector y garantista.

---

<sup>66</sup> Decreto por el que se reforma el artículo 18 Constitucional, 1977 [en línea] - [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_085\\_04feb77\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_085_04feb77_ima.pdf)-



La tercera reforma al artículo 18 constitucional tuvo su origen durante el sexenio presidencial de Vicente Fox Quesada y fue publicada el 14 de agosto del 2001 en el Diario Oficial de la Federación por decreto de la Comisión permanente del Honorable Congreso de la Unión. Se adiciono un sexto párrafo para quedar como sigue (se reproducirá textualmente)<sup>67</sup>:

DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### ARTICULO 18

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.

Esta tercera reforma tampoco tuvo injerencia en materia de menores infractores, pero es importante nuevamente señalarla porque forma parte del proceso de reformas.

Al llegar la reforma del art. 18 para el año 2001, los consejos tutelares para menores ya se habían modificado en respuesta a la nueva manera de entender el derecho de menores y se crea por lo tanto la ley para el tratamiento de menores infractores para el Distrito Federal en materia común y para toda la república en materia federal, misma que deroga la ley que crea los consejos tutelares para menores convirtiéndolos en “Consejo de Menores” en 1991, y para el año 2000 se crea la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la constitución de acuerdo con el art. 4 constitucional. Finalmente para el año 2003 la ley para el tratamiento de menores infractores se modifica y se adicionan las atribuciones que tiene el consejo de menores para el caso de menores indígenas, por lo tanto con esta modificación el Estado a través de sus órganos jurídicos amplía su esfera de competencia para garantizar sus derechos fundamentales a los niños, niñas y adolescentes indígenas que se encuentren en conflicto con la ley.

---

<sup>67</sup> , Decreto por el que se reforma el artículo 18 Constitucional, 2001 [en línea] - [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_151\\_14ago01\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf)-



La cuarta reforma al artículo 18 constitucional, tuvo su origen nuevamente durante el sexenio presidencial de Vicente Fox Quesada y fue publicada el 12 de diciembre del 2005 en el Diario Oficial de la Federación por decreto del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Se reforma el párrafo cuarto y se adicionan los párrafos quinto y sexto, y se recorre en su orden los últimos dos párrafos del artículo 18 para quedar como sigue (se reproducirá textualmente)<sup>68</sup>:

*La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.*

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

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

---

<sup>68</sup> Decreto por el que se reforma el artículo 18 Constitucional, 2005 [en línea] -[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_165\\_12dic05\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_165_12dic05_ima.pdf)-



En la cuarta reforma al artículo 18 constitucional, en 2005, se pueden observar grandes modificaciones fundamentales de gran importancia para el tema de menores infractores; esta reforma propone seis aspectos fundamentales: “1) El establecimiento de un sistema de justicia penal para adolescentes; 2) la aplicación de un sistema a cargo de autoridades especializadas en la procuración y administración de justicia penal para adolescentes, así como para la ejecución de sanciones; 3) la aplicación de sanciones proporcional a la conducta realizada con el fin de lograr la adaptación social y familiar del adolescente; 4) el actuar atendiendo al interés superior del menor y la protección integral del adolescente; 5) la privación de la libertad como último recurso y por el tiempo más breve que proceda; y 6) la competencia en el caso de persona entre los 12 y los 18 años de edad, imputadas de haber realizado un conducta tipificada en las leyes penales” (Castilleja, 2005: 217).

En esta gran reforma se puede observa cómo el Estado intenta garantizar un sistema de justicia penal para adolescentes, ya que establece que la Federación, los Estados y el Distrito Federal en sus respectivas competencias deberan crear un sistema integral de justicia especial para menores diferente al aplicado para adultos que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta constitución.

Pero de acuerdo con Ruth Leticia el primer error existe en la situación que la reforma al art. 18 releja un falso dilema o contraposición errónea entre el sistema tutelar y garantista, pues en realidad ambos, al reconocer la prevalencia del interés supremo del menor, su diferencia existe con respecto del adulto y la necesidad de garantizar sus derechos como niño – de ahí la necesidad de especialización – que se contraponen a un sistema penal para adolescentes, por lo que la manifestación hecha sobre un sistema penal para adolescentes es errónea, ya que si es penal no es específico para menores de edad.

El segundo gran error se observa con “la aplicación de un sistema a cargo de autoridades especializadas en la procuración e impartición de justicia penal para adolescentes, así como la ejecución de las sanciones. Por lo que hace a este concepto se considera un error que la especialización de un sistema se reduzca únicamente a las autoridades especializadas, ignorándose los avances que se habían observado en la redacción del art. 18 constitucional, que señalaba el establecimiento de instituciones jurídicas especiales con todo lo que esto con lleva, tal y como ha quedado manifestado en la Convención, al referirse que se tomaran todas medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que hayan infringido las leyes penales” (Castilleja, 2005: 219).





Y finalmente el tercer error consiste en la aplicación de sanciones proporcional a la conducta realizada con el fin de lograr la adaptación social y familiar del adolescente, ya que existe una discrepancia con las reglas mínimas de la organización de Naciones Unidas para el administración de justicia de menores, donde se manifiesta que las autoridades competentes para adoptar una decisión justa, antes de que se dicte la resolución definitiva se efectuará una investigación completa sobre el medio social y las condiciones en que se desarrolla la vida del menor y sobre las circunstancias en que hubiere cometido el delito. Por lo tanto se observa de acuerdo a lo que establece el artículo; que la aplicación de sanciones esta únicamente proporcional a la conducta realizada, lo cual invalida el criterio para la adopción de una decisión justa a través de un estudio previo de las condiciones del menor.

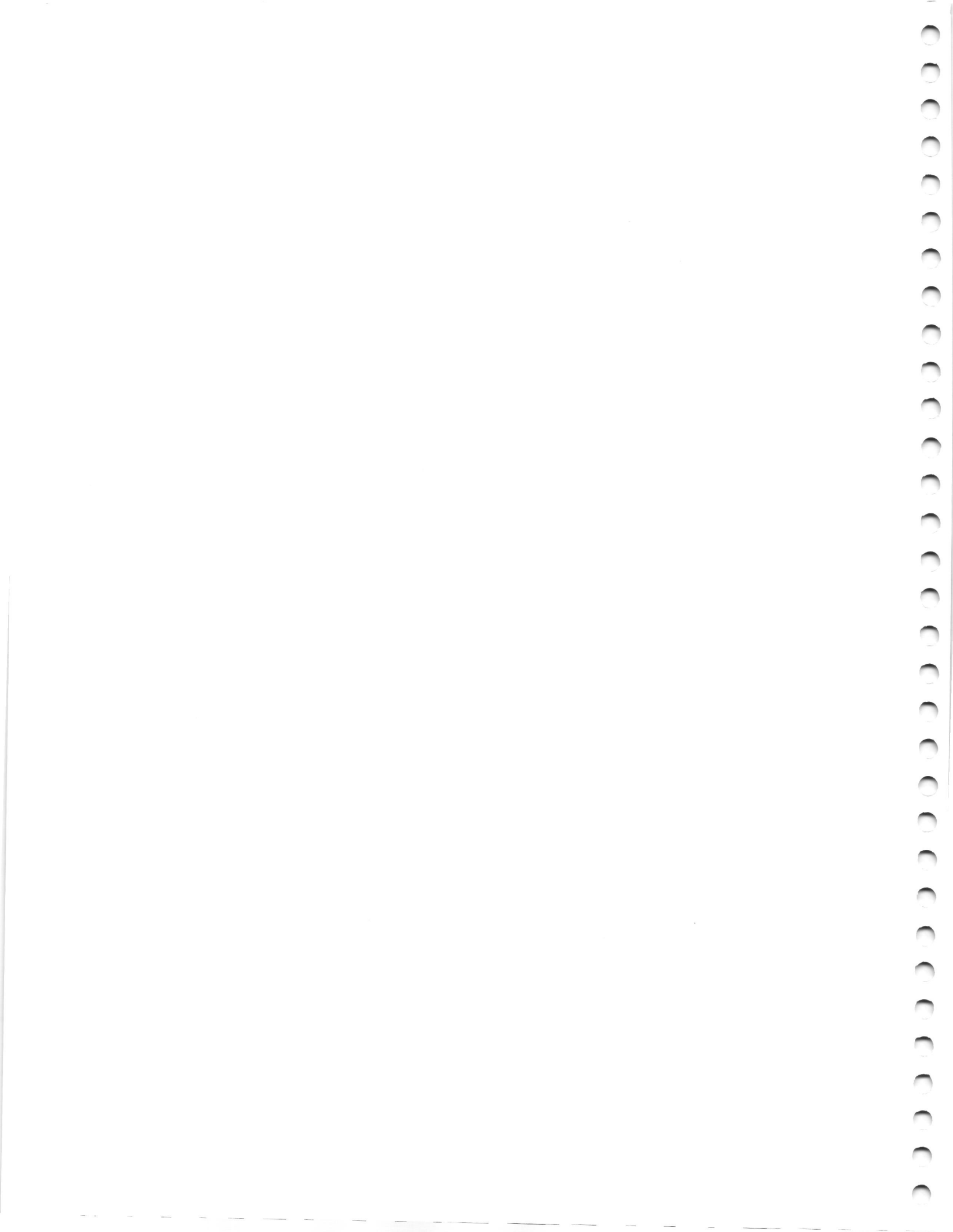
En lo que respecta al actuar atendido al interés superior del menor y la protección integral del adolescente, así como a la privación de la libertad como último recurso y por el tiempo más breve posible que proceda y, la competencia en el caso de menores entre los 12 y 18 años de edad que hayan infringido la ley; son reformas que de acuerdo a Ruth Leticia son aceptables y garantizan la tutela así como los derechos de los niños de acuerdo a los documentos normativos internacionales a los que se suscribió el Estado mexicano para atender el problema de la justicia para menores infractores.

Por lo tanto en virtud de lo anterior “la tendencia actual va dirigida hacia dos vertientes, la primera que intenta armonizar un sistema tutelar con el respeto a los derechos humanos y una segunda que va dirigida a la penalización del sistema de justicia minoril” (Castilleja, 2005: 214), es decir el Estado mexicano está tratando garantizar los derechos de los niños y adolescentes durante un proceso penal, pero no se desprende de esa visión penalista para dar justicia a los menores infractores, lo cual nos muestra que la evolución del sistema de justicia para menores infractores tuvo un retroceso con esta reforma del año 2005 y no es garante de desprender a los menores del derecho penal.

La quinta reforma al artículo 18 constitucional, tuvo su origen durante el sexenio presidencial de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, y fue publicada el 18 de junio del 2008 en el Diario Oficial de la Federación por decreto del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Se reforman los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las Fracciones XXI Y XXIII del artículo 73, la fracción séptima del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la constitución política para quedar como sigue (se reproducirá textualmente el art. 18 que se reformo en sus párrafos cuarto quinto y sexto)<sup>69</sup>:

---

<sup>69</sup> Decreto por el que se reforma el artículo 18 Constitucional, 2008 [en línea] - [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_180\\_18jun08\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08_ima.pdf)



*Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad 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.*

*El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.*

*La Federación, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.*

*La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.*

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

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



*Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.*

*Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán cumplir sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.*

*Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculcados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.*

Como lo habíamos mencionado anteriormente, de acuerdo con Ruth Leticia, **la visión penalista y sancionadora por parte del Estado se mantiene y se enfrenta a otra vertiente de tratar de garantizar los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes.** Esto se puede observar en el párrafo cuarto y sexto; a pesar de su reforma, se sigue aplicando un sistema de justicia a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad; por lo cual el atribuir a una conducta tipificada como delito por las leyes penales, el menor queda sujeto a un sistema penal de leyes hechas para adultos.

Y en el párrafo quinto se observa la otra vertiente garantista de derechos, ya que se recupera dentro del párrafo cuarto que la operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Es decir, ya no sólo las autoridades, como en la reforma 2005, sino todo el sistema de justicia para menores. Además, se le garantizan medidas de orientación y protección y tratamiento que garantice su adaptación social.



Finalmente la sexta reforma al artículo 18 constitucional, tuvo su origen nuevamente durante el sexenio presidencial de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa y fue publicada el 10 de junio del 2011 en el Diario Oficial de la Federación por decreto del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Se reformó el segundo párrafo para quedar como sigue (se reproducirá textualmente)<sup>70</sup>:

*Artículo 18. (...)*

*El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.*

Esta última reforma tampoco tuvo injerencia en el tema de menores infractores, pero es importante señalar porque forma parte del proceso de reformas al artículo 18 constitucional y porque estableció el respeto a los derechos humanos como una de las bases sobre las que se debe organizar el sistema penitenciario nacional, junto con el trabajo, la capacitación del mismo, la educación, la salud y el deporte, por lo tanto se afirma que en nuestra cárceles se deben respetar los derechos humanos y no puede haber un régimen penitenciario compatible con la constitución que permita la violación de tales derechos. La privación de la libertad de la que son objetos las personas que delinquen, no se justifica en modo alguno que se violen sus derechos humanos, ni por acción ni omisión de las autoridades.

Otro aspecto importante un año después para el 2012, es la creación de la “Ley Federal de Justicia Para Adolescentes” que se publica en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre del 2012 durante el actual sexenio presidencial de Enrique Peña Nieto, que tiene por objetivo desde su artículo 1 al 8, los principios y definiciones sobre los cuales se regirá la justicia para adolescentes. Esta Ley es de orden público e interés general. Tiene como objeto la creación del sistema federal de justicia para adolescentes, el cual incluye a los órganos, instancias, procedimientos, principios, derechos y garantías previstos, y derivados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley, la ley para la protección de niñas, niños y adolescentes, y los tratados y convenios internacionales aplicables.

Esta Ley se aplicará a quienes se les atribuya o compruebe la realización de una o varias conductas tipificadas como delito, competencia de las autoridades federales y tengan al momento de la comisión de dichas conductas, entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad.

---

<sup>70</sup> Decreto por el que se Reforma el artículo 18 Constitucional, 2011 [en línea] - [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_194\\_10jun11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf) -





Una vez analizadas las reformas al artículo 18 constitucional, el Estado político mexicano a través de sus órganos jurídicos, se muestra preocupado por el interés supremo de la niñez; las dos grandes reformas que lo confirman fue la primera en 1965; estableció que la federación y los estados tendrían instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores; la segunda reforma fue del año 2005 que estableció un sistema integral de justicia para adolescentes, en ambas reformas el Estado trata de garantizar la tutela y la protección de los menores, es decir promueve una imagen garantista, pero para la reforma del 2005 se muestra el Estado garante y también sancionador, lo que provocó que la legislación mexicana en materia de menores no adaptara en su totalidad de acuerdo a los principios rectores de los Documentos Internacionales el interés supremo de la niñez y se desviara del objetivo porque aún se mantiene una visión penalista para el trato de menores infractores.

En la actualidad los reglamentos y leyes vigentes que conforman el cuerpo de justicia para menores infractores en el Distrito Federal está integrado por los siguientes ordenamientos jurídicos: El Código Penal Federal de 1931, El Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales de 1934, 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, Ley para la Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes del 2000, Ley Federal de Justicia para Adolescentes de 2012, y todos los reglamentos y leyes descansan sobre la base de los artículos 4 y 18 de la Constitución Política federal, que se refieren a la administración de justicia de los menores en conflicto con la ley.



## CONCLUSIONES

Al abordar el estudio de menores infractores es preciso plantear el compromiso que asumieron los países miembros de la ONU ante dicha problemática, ya que primero fue vital entender el tema de la niñez, al cual se le ha dado prioridad en cada una de sus reuniones. Lo que dio como resultado la normatividad para el cuidado y atención especial de los niños por su condición humana; esto con el fin de asumir con responsabilidad las exigencias de su comunidad y actuar para el interés común. De ahí que se considera que el niño por su falta de madurez física y mental necesita protección así como cuidado especial e incluso la debida protección legal. Lo que ha quedado establecido en Documentos Internaciones mencionados anteriormente. Ahora destacaremos tres aspectos fundamentales que aluden a los menores infractores:

- Promover el bienestar del menor, evitando afectarlo al intervenirlo a un proceso legal.
- Prevenir y protegerlos de la delincuencia.
- Garantizar sus derechos como niños y sus derechos humanos.

Por lo tanto, el reto jurisdiccional para cada país miembro de la ONU es dar una atención eficiente y de elevada calidad para aquellos niños que son infractores de la ley, situación a la que también se adhiere México.

Por tal motivo, el derecho se ha visto en la necesidad de apoyarse en otras disciplinas para lograr comprender las necesidades de los menores infractores y así abatir un gran problema social. Esto nos permite observar que existen diversas propuestas desde las diferentes disciplinas que estudian la modernización de la administración de justicia del menor.

A partir de esto encontramos la importancia que tiene el Estado ante los menores infractores, a través de sus órganos jurídicos e institucionales. De hecho al revisar la evolución de la justicia en materia penal de menores infractores podemos observar que tiene cambios normativos constantes.

Con base en el estudio periódico que se realizó de la legislación mexicana desde la época precolombina hasta la actualidad, podemos observar que existe una evolución satisfactoria del sistema penitenciario ya que se observó que tiene el objetivo de garantizar los derechos fundamentales que se consagran en la Constitución de 1917.

Para poder detectar cada cambio realizado en el sistema de justicia para menores se denotaron dos grande periodos de la historia, en el primero se encontraron los siguientes aspectos relevantes:



- La creación del primer código penal de 1871, que ha sido reformado en dos ocasiones, la primera en 1929 y rápidamente en tres años siguientes para 1931 nuevamente se reforma a causa de la mala redacción e incongruencias del anterior; incluso resultaba un retroceso en materia penal para menores infractores ya que se estableció que los menores de dieciséis años eran socialmente responsables por conductas tipificadas ante la ley como delitos.
- En este primer periodo se adicionan al código penal leyes y reglamentos como son el código de procedimientos penales para el Distrito Federal y territorios federales y la ley orgánica y normas de procedimiento de los tribunales para menores y sus instituciones auxiliares en el Distrito Federal y territorios federales, los cuales dieron fuerza y facultades para los tribunales en materia de menores.
- Por último en este periodo se da la primera reforma al artículo 18 constitucional, en donde se establece que la federación y los estados deben crear sus instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

Del segundo periodo se destaca lo siguiente:

- El proceso de modernización por el que atravesaba el país demandaba una mejora en el sistema penitenciario por lo que para 1971 se inicia una reforma penitenciaria a nivel internacional de espíritu humanizado que promueve la integración de los tribunales para menores del Distrito Federal y territorios federales.
- Esta reforma dio lugar a la creación de la ley que crea los consejos tutelares para menores infractores del Distrito Federal y territorios federales, con el fin de sustituir a los tribunales para menores y con ello una visión aún penalista y responder al proceso de modernización del país.
- Como se mencionaba en el primer periodo con la reforma al art. 18, ya se hacía ver la idea de un tratamiento para menores, pero esto no era garantizado hasta la creación de la ley para el tratamiento de menores infractores para el Distrito Federal en materia común y para todo la república en materia federal en 1991 que dio paso a la modificación del consejo tutelar para menores a consejo de menores. Esta ley abandona la visión del derecho penal y atiende al derecho de menores, buscando la adaptación social como la protección de los derechos humanos establecidos en la constitución política.
- En la actualidad dicha ley se encuentra vigente y sólo ha sufrido dos reformas; la primera de ellas en 1998 para establecer en la fracción I los requisitos para quienes ocupan el mando de los cargos, la segunda reforma tuvo su origen el año 2003 y es la que nos interesa con mayor importancia ya que amplía su esfera de competencia hasta los menores indígenas.
- Para finalizar, en este periodo se creó en el año 2000 la ley para la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes y se vuelve a reformar para el 2005 el artículo 18 en el tema que nos ocupa, estableciendo un sistema de justicia penal para adolescentes.



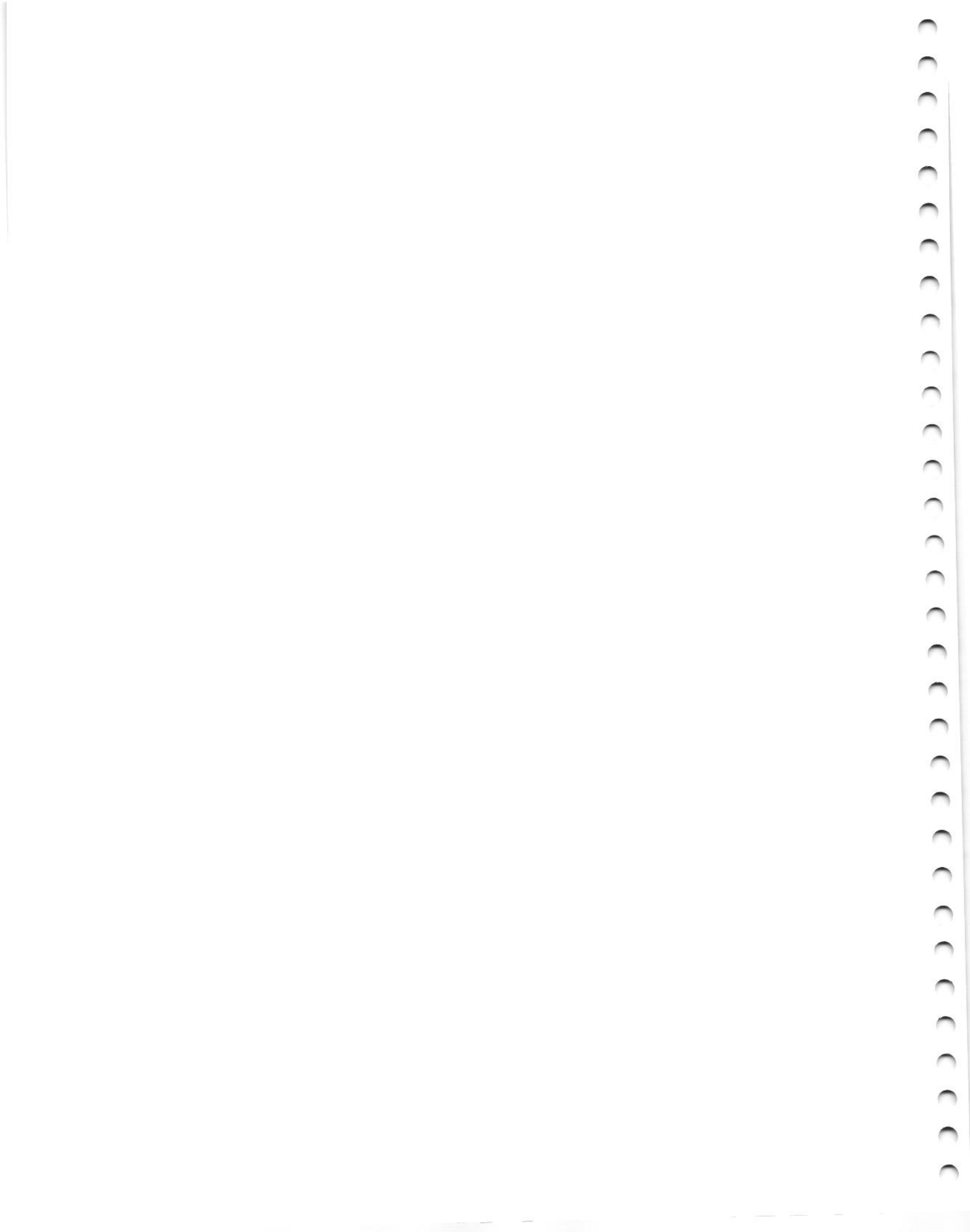
Después de analizar los cambios que se efectuaron en el orden normativo para la justicia de menores infractores, observamos que el sistema de justicia tuvo un proceso evolutivo con ventajas y desventajas que por la amplitud del tema tuvo muchas confusiones para los encargados de dictar leyes y procedimientos de justicia para menores; debido a que las autoridades responsables se tenían que apegar a los documentos normativos internacionales que descansan sobre la base de los derechos humanos, lo que dificultó la manera de entender quiénes eran niños y adolescentes que podían ser sujetos de leyes.

Por lo tanto, durante el primer periodo observaremos que el menor era objeto de derecho lo que implicó que no existieran los debidos procesos jurídicos como; garantizar el cuidado y protección de los menores infractores ante las leyes penales, aunque se crearon los tribunales se mantenía una imagen de tutela y previsión que se puede observar claramente cuando se marcó la diferencia entre un menor y un adulto en condiciones similares ante las leyes, no obstante prevaleció un criterio penalista para los menores entre los legisladores, de ahí que se consideraran como delincuentes, lo que deja al descubierto que el Estado no cumplió en su totalidad con el compromiso que adquirió ante la ONU para crear leyes y organismos que hicieran valer los derechos de los niños por su condición de minoridad.

Durante el segundo período la visión penalista tuvo que ser sustituida de acuerdo al proceso de modernización del país, se sustrajo del derecho penal a los menores para incorporarlos a lo que hoy se denomina el derecho tutelar y con ello cambiar la imagen del castigo por uno con tendencia a promover la imagen de un Estado protector y garantista.

En otras palabras, el Estado político mexicano tiene como finalidad dar a los menores plena personalidad buscando su adaptación social como la protección de su dignidad, con irrestricto respeto a los derechos humanos consagrados en el artículo 4 y 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atendiendo a la necesidad de garantizar un debido proceso legal, de este modo el menor deja de ser objeto de derecho para convertirse en sujeto de derecho, lo que supone atender a las necesidades de los menores infractores mediante métodos y sistemas de investigación especializados en apego al marco normativo, la estado de derecho y al respeto de los derechos humanos. Para los menores que infringieran las leyes el Estado tenía que garantizar su adaptación por medio de un tratamiento y medidas de orientación y protección para que asuman sus responsabilidades ante la sociedad.

Por consiguiente, se verifica que existe una evolución de la legislación penal en materia de menores infractores por las constantes reformas que dieron validez y origen para la creación de los organismo jurídicos, ya que obedece a los documentos internacionales, leyes y reglamentos nacionales, lo que conforma un cuerpo estructurado en el orden normativo para la administración de Justicia de menores infractores garante de la protección y el cuidado del interés superior de la niñez.





Aunque se demuestra que se han realizado cambios que favorecen los procesos legales en cuanto a los menores que han infringido la ley, es preciso señalar que lo más destacado en la evolución se ha dejado notar en el lenguaje ya que ahora se habla de asistencia y tratamiento ya no de pena.

Por el contrario, el que exista un evolución no confirma que se estén garantizando plenamente los derechos de los niños para aquellos que infringen la ley, aunque realmente no logramos encontrar algún documento que avale que se transgredan los derechos de los niños tampoco se localizó algún otro que lo compruebe.

Esto permite abrir paso a nuevas investigaciones que comprueben la eficiencia del papel que juega el Estado ya que no se ha dejado del todo la visión penalista, misma que identificamos como la tendencia actual, pues va dirigida hacia dos vertientes; la primera que intenta armonizar un sistema tutelar con el respeto a los derechos humanos y una segunda que va dirigida a la penalización del sistema de justicia para menores.

Mientras que sin duda se mejora la administración de justicia, se sugiere se lleven a cabo proyectos que autentifiquen la eficacia del tratamiento ya que en nuestro estudio no profundizamos en conocer si se cumple con el objetivo que tienen y aunque no lo mencionamos de manera específica, se observa desde los documentos internacionales el fin que deben tener es eliminar los factores negativos que dejen como consecuencia conductas antisociales y sobre todo como punto de partida la prevención.



## FUENTES CONSULTADAS

### Libros:

Arriaga Escobedo, Héctor Raúl, Juan Manuel y Raúl Miguel (2004), *Consejo de menores*, Porrúa, México, 204 pp.

Azaola Garrido, Elena (1990), *La institución correccional en México: una mirada extraviada*, Siglo veintiuno, México, 362 pp.

Blanco Escandón, Celia (2004), "El Tribunal de Menores y el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal", en *Estudio histórico y comparado de la legislación de menores infractores*, Biblioteca Jurídica Virtual UNAM, pp. 108-112. Fecha de consulta: 15 de agosto de 2013. Liga de acceso al sitio web: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1968/7.pdf>

De Pina Vara, Rafael (2004), *Derecho civil mexicano*, Porrúa, México, 381 pp.

Galindo Ortega, José Luis (1996), *Los códigos de México*, INAH, México, pp. 1-5. Fecha de consulta: 14 de junio de 2013. Liga de acceso al sitio web: <http://www.iconio.com/ABCD/F/INDEX.PDF>

Garduño Garmienta, Jorge (2004), *El Procedimiento penal en materia de justicia de menores*, edit. Porrúa, México, 176 pp.

González Plasencia, Luis y Cruz Cruz, Jesús (1995), "El menor frente al derecho penal: problemas y alternativas", en *Los Menores ante el sistema de justicia*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, pp. 20-67.

Hernández Quiroz, Armando (1967), *Derecho protector de menores*, Universidad Veracruzana, México, 324 pp.

Krickerberg, Walter (1998), *Las antiguas culturas mexicanas*, edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, 476 pp.

Rodríguez Manzanera, Luis (2004), *Criminalidad de menores*, Porrúa, México, pp. 673.

\_\_\_ (1976), *La delincuencia de Menores en México*, Messis, México, 369 pp.

Ruiz Garza, Mauricio Gustavo (2000), *Menores infractores: una pedagogía especializada*, ediciones Castillo, México, 326 pp.

Sabater Tomás, Antonio (1967), *Los Jóvenes delincuentes*, Hispano Europea, España, 375 pp.

Salgado Méndez, Elena (2005), *Estrategia para la nutrición, actividad física y prevención de la obesidad*, Estrategia NAOS, Coiman S.L., Madrid, pp.1-10. Fecha de consulta: 15 de marzo de 2013. Liga de acceso al sitio web: <http://www.naos.aesan.mspes.es/naos/ficheros/investigacion/publicacion1estrategianaos.pdf>



Schaffer, H. R. (1984), "Introducción: una perspectiva general", en *Interacción y socialización*, Aprendizaje Visor, España, pp. 11-27.

Solís Quiroga, Héctor (1986), *Justicia de menores*, Porrúa, México, 325 pp.

Vasta, R., Haih, Marshall M. y Miller, Scott A. (1999), "Desarrollo cognoscitivo: la aproximación de Piaget", en *Psicología infantil*, Ariel Psicología, España, pp. 284-342.

Villanueva Castilleja, Ruth Leticia (2005), *Los Menores Infractores en México*, Porrúa, México, 247 pp.

## **Documentos oficiales:**

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, decreto por el que se reforma el artículo 18 constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de febrero de 1965, fecha de consulta: 2 de junio de 2014, liga de acceso: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_062\\_23feb65\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_062_23feb65_ima.pdf)

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, decreto por el que se reforma el artículo 18 constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de febrero de 1977, fecha de consulta: 5 de junio de 2014, liga de acceso: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_085\\_04feb77\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_085_04feb77_ima.pdf)

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, decreto por el que se reforma el artículo 18 constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 2001, fecha de consulta: 10 de junio de 2014, liga de acceso: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_151\\_14ago01\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf)

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, decreto por el que se reforma el artículo 18 constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de diciembre de 2005, fecha de consulta: 10 de junio de 2014, liga de acceso: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_165\\_12dic05\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_165_12dic05_ima.pdf)

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, decreto por el que se reforma el artículo 18 constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de junio de 2008, fecha de consulta: 12 de junio de 2014, liga de acceso: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_180\\_18jun08\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08_ima.pdf)

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, decreto por el que se reforma el artículo 18 constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, fecha de consulta: 15 de junio de 2014, liga de acceso: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_180\\_18jun08\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08_ima.pdf)

*Convención sobre los Derechos de los Niños*, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 45/25 de 20 de noviembre de 1989, fecha de consulta: 5 de marzo de 2013, liga de acceso al sitio web: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/44/25&Lang=S>



*Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la Delincuencia Juvenil*, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 45/112 de 14 de diciembre de 1990, fecha de consulta: 2 de marzo de 2013, liga de acceso al sitio web: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=%20a/RES/45/112&Lang=S>

*Declaración Universal de los Derechos Humanos*, adoptada y proclamada por la resolución de la Asamblea General en su resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, fecha de consulta: 17 de febrero 2013, liga de acceso al sitio web: <http://www.cinu.mx/onu/documentos/declaracion-universal-de-los-d/>

*Declaración Universal de los Derechos del Niño*, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 1386 (XIV) de 20 de noviembre de 1959, fecha de consulta: 13 de febrero de 2013, liga de acceso al sitio web: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1386 \(XIV\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1386(XIV))

*Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales (LCTMIDTF)*, ley publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de agosto de 1977, fecha de consulta: 20 de noviembre de 2013, liga de acceso al sitio web: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-e7f07931a989744b393193c08511f224.pdf>

*Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados (LENMSRS)*, última reforma por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de septiembre 2013, fecha de consulta: 20 de noviembre de 2013, liga de acceso al sitio web: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/201.pdf>

*Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal (LTMIDFRF)*, última reforma por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 junio 2003, fecha de consulta: 3 de diciembre de 2013, liga de acceso al sitio web: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/179.pdf>

*Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LPDNNA)*, última reforma por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de abril de 2014, fecha de consulta: 2 de febrero de 2014, liga de acceso al sitio web: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/185.pdf>

*Ley Federal de Justicia para los Adolescentes*, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de diciembre de 2012 (nota: entrará en vigor el 27 de diciembre de 2014), fecha de consulta: 10 de junio de 2013, liga de acceso: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFJA.pdf>

*Norma Oficial Mexicana NOM-008-SSA2-1993*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de enero de 1995, fecha de consulta: 15 de marzo de 2013, liga de acceso al sitio web: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5276550](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5276550)

*Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores*, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 40/33 de 28 de noviembre de 1985, fecha de consulta: 17 de febrero de 2013, liga de acceso al sitio web: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=%20A/RES%2040/33&Lang=S>





*Reglas para la Protección de los Menores Privados de Libertad*, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 45/113 de 14 de diciembre de 1990, fecha de consulta: 2 de marzo de 2013, liga de acceso al sitio web: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=%20A/RES/45/113>

