

## EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL TRATAMIENTO DEL ADOLESCENTE INFRACTOR EN MÉXICO

Edmundo CASTRO MEDINA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Época precolombina*. III. *Los Tribunales para menores en la América en 1863*. IV. *Los Tribunales de Menores en México (1880) y las escuelas correccionales*. V. *Reglamento de los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares*. VI. *Ley Orgánica y el Procedimiento ante los Tribunales para Menores y sus Instituciones Auxiliares*. VII. *El Consejo Tutelar para Menores y sus Instituciones Auxiliares*. VIII. *Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal*. IX. *Tratados internacionales*. X. *Reforma del artículo 18 constitucional*. XI *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

En una travesía por el tiempo resulta interesante analizar el tratamiento del adolescente infractor en México. En el devenir histórico el registro de sus primitivos y rígidos vislumbres como el "Código de Netzahualcóyotl". Ya en la conquista, tenemos la incorporación a nuestra cultura de las "Siete Partidas de Alfonso X", en la que se concibe la figura de la inimputabilidad hasta los 17 años, para ser después madurada en la independencia de México dentro del Código Penal de 1871, surgiendo las primeras casas correccionales. Es a fines del decimonónico cuando emergen propiamente los tribunales de la especie en Estados Unidos, institución vertiginosamente adoptada en otros países; pero fue en los albores del siglo XX cuando se implementaron en nuestro país, con la definida visión de extraer al menor de la esfera penal, creándose las legislaciones y reglamentos

correspondientes; y en la búsqueda por la unidad de estos ordenamientos en nuestra nación como en el continente, resultaron los consejos tutelares y la Ley para Menores Infractores. A mediados de la misma centuria, en los primeros destellos el fenómeno de la globalización cobra efervescencia internacional el interés por el tema, proyectándose en la construcción de nuevas estructuras como la “Convención de los Derechos del Niño” y “Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores”, entre otros. Esta nueva perspectiva ubica al menor como un sujeto de garantías y derechos procesales. Así, el Congreso Constituyente reforma el artículo 18 de nuestro Pacto Federal generalizando la edad penal, haciendo eco los demás estados innovando instituciones de administración de justicia. No se trata de reformar ciudadanos capaces de adaptarse a las nuevas reglas del juego impuesto por la globalización, sino lograr desarrollar seres humanos competentes e íntegros, y aunque predecir es imposible prever es pretencioso y planear incierto, sí es relevante considerar el avance legislativo logrado por el bien de la juventud.

## II. ÉPOCA PRECOLOMBINA

En la historia de México por cuanto a justicia de menores, contamos con antecedentes, que nos muestran un derecho penal dotado de rigorismo y severidad, draconiano, donde la pena de muerte era comúnmente utilizada en las distintas estructuras sociales pertenecientes a las diversas culturas en que se constituyeron nuestros antecesores.

Entre los ordenamientos de mayor relevancia encontramos el “Código de Netzahualcōyotl”,<sup>1</sup> que no sancionaba a los niños menores de 10 años. Después de esa edad la autoridad podía elegir entre: la pena de muerte, la esclavitud, la confiscación de bienes, o el destierro, entre otras penas.

La cultura maya fue una de las más avanzadas en el México precolonial; su historia se ha dividido en tres épocas para su estudio: un periodo preclásico, de 1500 a.C. a 292 de nuestra era; el periodo clásico, de 292 a 900; y el post-clásico, de 900 a 1250.

<sup>1</sup> Villanueva Castilleja, Ruth, *Menores infractores y menores víctimas*, Porrúa, México, 2004, p. 32.

Su estructura social se fundó en la educación de sus integrantes, quienes en su primera infancia disfrutaban de gran libertad, y su educación se encomendaba a los padres; a los doce años, los varones salían de su hogar para ser entregados a las escuelas, que se dividían en dos: una para los de alto linaje y otra para el resto”.<sup>2</sup>

Había dos tipos de reacciones sociales, una que realizaba el estado y la otra que estaba a cargo de la comunidad; en cuanto al derecho penal maya era severo, el robo se sancionaba, grabando en la cara de los ladrones el símbolo del delito, un mérito del primitivo derecho maya era la diferenciación entre el dolo e imprudencia en materia de incendio y homicidio; el ahogamiento en el cenote sagrado,<sup>3</sup> era tan sólo alguno de los castigos, no había apelación, el juez —el *bata*— decidía en forma definitiva y los *tupiles*, policías-verdugos, ejecutaban la sentencia inmediatamente, a no ser que el castigo fuera la lapidación por la comunidad entera, había una responsabilidad de toda la familia del ofensor por los daños y perjuicios.

El pueblo azteca implantó una de las culturas de mayor relevancia en México. Vale la pena decir que al ser este grupo étnico de los últimos en llegar al valle de México, se vio obligado a ocupar la zona pantanosa que por ese tiempo se encontraba situada en el centro de país; este hecho se comenta porque fue en condiciones poco favorables que los aztecas consolidaron un imperio tan poderoso como organizado, contaba con infraestructura de acueductos, grandes construcciones en honor a sus dioses, practicaban la poligamia, eran politeístas como la mayoría de las culturas de esa época, su sociedad se dividía en tres clases: esclavos, plebeyos y nobles; las mujeres eran educadas para realizar las labores del hogar exclusivamente y los varones para la guerra.

En el ámbito jurídico, sus normas se caracterizan por ser rígidas. Los juicios eran públicos, pero no era un beneficio como tal, sino una humillación; se respetaba a las personas, pero no su vida; se aplicaban penas como la esclavitud, arresto, prisión, demolición de la casa del infractor, sanción pecuniaria, y comúnmente, la pena de

<sup>2</sup> Rodríguez Manzanera, Luis, *Criminalidad de menores*, 4a. ed., Porrúa, México, 2004, p. 5.

<sup>3</sup> Del maya *tz' onot*, pozo, abismo. Laguna, depósito natural de agua alimentado por corrientes subterráneas.

muerte”;<sup>4</sup> por ejemplo, la embriaguez de los jóvenes era castigada con pena de muerte por garrote, la mentira del niño se castigaba con pequeños cortes en los labios del mentiroso, el que injuriase, amenazara o golpease a sus padres sería castigado con pena de muerte y declarado indigno para heredar, el delito de incesto se penaba con la muerte por ahorcamiento o garrote.

Como sostiene Edmundo Buentello: “En términos generales, el derecho azteca es consuetudinario y oral, de aquí la dificultad de su estudio, sin embargo, sus principales normas son bien conocidas”.<sup>5</sup> Así, podemos citar: el *Código Mendocino* (1535 a 1550), que disponía sanciones extremas para los niños entre 7 y 10 años,<sup>6</sup> entre las penas que se les imponían se les daba pinchazos en el cuerpo desnudo con púas de maguey,<sup>7</sup> tipo de cactus originario de México; se les hacía aspirar el humo de chile asado, o permanecer desnudos durante todo el día atados de pies y manos, comer sólo una tortilla y media, etcétera.

Durante la época de la conquista y la Colonia: hubo un resquebrajamiento del orden cultural indígena, ya que el colapso provocado por la irrupción de los españoles, derrumbó el mundo en el cual habían sido educados los pueblos precolombinos de México.

En la caída de la gran Tenochtitlán —hecho ocurrido el 13 de agosto de 1521— influyó favorablemente para los conquistadores, que los aztecas los consideraron como semidioses, y creyeron que jinete y caballo constituían un solo ser; posteriormente los indígenas captaron la triste realidad de que los españoles eran sólo hombres con sed de riqueza; quienes los oprimieron a través de una servidumbre, en algunos casos cercana a la esclavitud, y manifestaron un comportamiento despótico, brutal y hostil que finalmente animó a la emancipación.

En cuanto a la situación en que se encontraban los niños de ese tiempo, se les desvaloró a tal grado que eran considerados menos que

<sup>4</sup> Que podía ser mediante incineración, decapitación, empalamiento, estrangulación, descuartizamiento, lapidación, garrote y machacamiento de la cabeza.

<sup>5</sup> Cfr. Buentello, Edmundo, “Algunas reflexiones sobre la delincuencia infantil azteca”, en *Criminalia*, año XXI, México, 1955, pp. 785 y ss.

<sup>6</sup> Villanueva Castilleja, Ruth, *Menores infractores y menores víctimas*, Porrúa, México, 2004, p. 32.

<sup>7</sup> Planta con hojas carnosas, originaria de México, con su savia se elaboran el tequila y el mezcal.

cosa, ante la imposición de nuevas concepciones. Junto al mestizaje, esta sociedad estaba caracterizada por lo híbrido de sus valores, presentando en consecuencia condiciones que favorecían toda clase de abusos, sobre todo a los más débiles; mujeres, niños, ancianos, enfermos.

Estos son los movimientos que se realizaron al imponer un mundo diferente como define a la conquista Eulalia Guzmán al señalar: “Además de aniquilar a los vencidos, implantó un sistema penal que más que controlar se constituyó en factor criminógeno, que ni siquiera la religión pudo contener ni mucho menos eliminar”.<sup>8</sup>

En la Colonia, fueron aplicadas las leyes de las Indias,<sup>9</sup> además *Las Siete Partidas* de Alfonso X, el Sabio.<sup>10</sup> Se consideraba que no había responsabilidad penal para el menor de diez años y medio, y se mencionaba una semi-imputabilidad para las edades entre los diez años y medio a los diecisiete.

Después de 300 años de dominación española, el pueblo mexicano logra la independencia política del país, mediante la revolución encabezada principalmente por criollos intelectuales, quienes con el estandarte de la virgen de Guadalupe, obtienen el apoyo necesario de los indígenas para llevar a buen término esta importante empresa emancipadora.

Una vez declarada la independencia de México, en el año 1821, se realizan los primeros intentos por organizar el orden político, económico y administrativo del nuevo Estado, pero en cuanto al ámbito legal, seguían operando las mismas normas utilizadas durante la Colonia. Al concluir la guerra de independencia abundaron las pandillas de niños callejeros, desamparados, que cometían desorden

<sup>8</sup> Sánchez Galindo, Antonio, *Menores infractores y la transición en México*, p. 39.

<sup>9</sup> Esa recopilación de ordenamientos se publicó en el libro *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*, mandada imprimir y publicar por la majestad católica del rey Carlos II, en Madrid en el año 1641, integradas por nueve libros, en los cuales el tema de los menores quedaba inmerso en varios libros como títulos. En el cuarto se encontraban que disponía reglas aplicables a vagabundos y gitanos; en el quinto trata de mulatos, negros, berberiscos e hijos de indios.

<sup>10</sup> Rey de Castilla (1222-1284). Entre sus aportaciones más significativas se encuentra el haber publicado *El libro del Fuero de las Leyes*, mejor conocido casi un siglo después, como *Las Siete Partidas*, que es una codificación que se inicia en 1256 culminándose en 1565. Tenía como propósito dar una unidad legislativa, a un reino fraccionado en multitud de fueros, que se dividieron en 182 títulos, en total 2 802.

social, y en consecuencia se publicó en 1829 un bando de policía que señalaba: "...los muchachos que se encontraren en esta clase pernicioso de diversión, serán conducidos a la cárcel de la ciudad para que los alcaldes los destinen a aprender oficio en que puedan ser útiles a la sociedad y a sí mismos".

Como destellos en la atención de los menores infractores en los primeros años de independencia de México, es digno de destacar: primero que el presidente Santa Anna formó la Junta de Caridad para la Niñez Desvalida, establecida en la ciudad de México en 1836.<sup>11</sup> En segundo lugar tenemos que, en 1841, Miguel Eduardo Gorostiza fundó una casa de corrección para jóvenes delincuentes; además, en 1850, bajo el gobierno de José Joaquín Herrera, se estableció otra institución de índole semejante, que se llamó primero Tecpan de Santiago y después fue conocida como Colegio Correccional San Antonio. La función de esta institución era educar a los menores de dieciséis años y brindarles asistencia médica.

### III. LOS TRIBUNALES PARA MENORES EN LA AMÉRICA DE 1863

De acuerdo con la forma de pensamiento de esa época se consideró que los menores, aunque eran irresponsables y sin discernimiento, al delinquir, requerían de alguna respuesta, la que se materializó con la creación de los tribunales de menores.

Pero antes de analizar la creación de los tribunales de menores en México, revisaremos algunos antecedentes de los mismos en el orden internacional. Así, tenemos que el origen inmediato se encuentra en: "la fundación de la Casa de Refugio, para adolescentes en Nueva York en 1825, a la que siguió otra similar erigida en el estado de Massachussets en 1847 y se señala que para 1875 aquella clase de instituciones se había extendido a casi todos los estados de la Unión Americana".<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Rodríguez Manzanera, Luis, *Criminalidad de menores*, Porrúa, México, 2004, p. 27.

<sup>12</sup> Kenney, *Técnica policiaca*, p. 72; planeamiento, p. 416. Una publicación de las Naciones Unidas destaca como primera institución especializada la "House of correction", de Detroit, Michigan, establecida en 1861, señalando que en 1876 se creó un reformatorio de menores en Elvira (Naciones Unidas, adultos jóvenes delincuentes, p. 2).

Formalmente se reconoce que los tribunales para menores tienen su origen en Estados Unidos. En 1899, cuando aparece "el primer tribunal de menores en la ciudad de Chicago, Illinois, que tenía como base jurídica, la Ley para el tratamiento y control de menores abandonados así como delincuentes",<sup>13</sup> ubicado en el condado de Cook.

"Se ha constatado que hubo una rápida difusión internacional, de esos tribunales. En Suiza se crearon el 9 de mayo de 1903; en Birmingham, Inglaterra, el 13 de abril de 1905; en París, Francia, en el año 1906; en Colonia, Alemania, en 1907; en Austria-Hungría el 19 de agosto de 1908; en Portugal en 1911; en Bélgica en 1912; en Austria en 1919; en Bilbao, España, el 1 de mayo de 1920; en Holanda en 1921, y en Italia en 1934.<sup>14</sup>

De acuerdo con algunos autores, el movimiento por la implantación de las cortes juveniles en Estados Unidos se extendió tan rápidamente que en 1925 todos los estados, con excepción de dos, tenían cortes similares.

Estos tribunales actuaban en el convencimiento de que su competencia y resoluciones estaban juzgando delincuentes, razón por la cual nunca se abandonó la mentalidad penal.

A pesar de las deficiencias, su aparición indica, principalmente un interés especial por los menores que transgredían la norma.<sup>15</sup> Una de las aportaciones de mayor valía de estos tribunales era considerar como medida, la libertad vigilada,<sup>16</sup> aunque sólo se otorgara a aquellos que hubieran delinquido por primera vez, y ésta se podía extender a una duración de dos años, lo cual considero que era excesivo.

<sup>13</sup> Solís Quiroga, H., *Justicia de menores*, pp. 45-46.

<sup>14</sup> López Riocerezco, *Delincuencia juvenil*, t. I, pp. 354-355.

<sup>15</sup> Hasta ese momento se le juzgaba al menor de igual forma que al adulto, sin ninguna atenuación de la pena. Podemos ver que en Inglaterra, alrededor de 1816 aproximadamente, se imponía el ahorcamiento como pena para el robo en comercios, en donde no era extraño que la mayoría de los condenados fueran menores de 21 años.

<sup>16</sup> Que consistía en devolver al infractor a su ambiente familiar habitual, quedando bajo la tutela de un oficial de la libertad condicional (*probation officer*), quien acompañaba en todo momento al menor hasta que pudiera comprobarse que había retomado el buen camino.

#### IV. LOS TRIBUNALES DE MENORES EN MÉXICO (1880) Y LAS ESCUELAS CORRECCIONALES

En México se trató a los menores en forma diversa en las épocas: prehispánica y colonial; y aunque en la primera se tuvo un mayor control de la delincuencia infantil y juvenil, las medidas utilizadas adolecían de una severidad desmesurada, y en la segunda, que se caracterizó por la represión, el efecto no favoreció suficientemente a la sociedad. Podemos entonces concluir que ambos tratamientos fueron inadecuados; y ya en el México independiente, los menores lamentablemente fueron tratados de conformidad al Código Penal de 1871,<sup>17</sup> legislación en la cual los pilares para determinar la responsabilidad del menor, eran la edad y el discernimiento; en dicho ordenamiento se establecía que a los menores de 9 a 14 años de edad se les consideraría en situación dudosa para efectos de responsabilidad, y para los que su edad oscilaba entre los 14 y 18 años, se consideró que contaban con discernimiento para la ley —para sustentar la responsabilidad de su conducta—, por lo que eran enviados a la cárcel de Belén, donde cumplían sus condenas junto a los delincuentes adultos.

Fue durante el mandato del general Porfirio Díaz, que se acondicionó el caserón de San Pedro y Pablo, para crear la primera “Escuela correccional para Varones”, en la cual se interna en su inicio a los menores infractores de 14 a 18 años. De acuerdo con Bostelmann Karín, ésta “estaba dividida en dos secciones de las cuales una era utilizada para aquellos menores detenidos hasta por 72 horas, cuya situación jurídica no estaba aún definida por el juez; la otra se destinó a los menores que ya habían sido sentenciados”.<sup>18</sup> Sus condenas eran, además de la prisión, trabajos forzados y en ocasiones eran enviados a las Islas Marías.<sup>19</sup>

El 15 de noviembre de 1904 fue inaugurada la “Casa de corrección para mujeres”.

<sup>17</sup> También conocido como Código de Martínez de Castro, influenciado por la escuela clásica, representaba el avance más significativo codificador, cuyos trabajos de compilación se iniciaron en 1862, que fueron detenidos por la invasión extranjera, y es hasta 1969 cuando se culminan dichos trabajos.

<sup>18</sup> Bostelmann Lepine, K., *Instrucciones de tratamiento y normas de tutela*, México, s.e., 1952.

<sup>19</sup> Colonia penitenciaria creada por decreto en 1908, al igual que la pena de deportación.

Desafortunadamente, las casas correccionales cumplieron funciones diversas. Ahí eran recluidos los jóvenes de 14 a 18 años, sin distinción alguna; así, apreciamos que se detenía a aquellos que se encontraban en un conflicto familiar, igual que a los que observaban una conducta desordenada, a los etiquetados como perturbadores del orden público, así como los que transgredían la norma, también llamados incorregibles.

Al crearse la Dirección de Beneficencia Pública, adscrita a la Secretaría de Gobernación, por medio de una circular esa Secretaría dispuso: “todos los hospitales, hospicios, casas de corrección y establecimientos de beneficencia que hasta entonces habían pertenecido al ayuntamiento de la capital, pasarán a ser administrados por la Dirección de Beneficencia pública aludida”.<sup>20</sup>

#### 1. Los Tribunales de menores de San Luis Potosí de 1923

Estos tribunales fueron el resultado de las propuestas del Congreso Criminológico celebrado el año 1923; y con la creación de la Junta Federal de Protección a la Infancia, en 1924, se va definiendo con mayor claridad el ámbito jurídico de responsabilidad de los menores, al ir considerándolos como sujetos de derechos y obligaciones.

#### 2. El Tribunal Administrativo para menores en el Distrito Federal de 1926

El 10 de diciembre de 1926<sup>21</sup> se inauguran los trabajos de ese organismo, quedando formado por tres jueces de menores: un médico, un profesor, y un experto en estudios psicológicos, además de contar con un cuerpo de delegados de protección a la infancia a quienes se les podía entregar los menores detenidos por haber cometido infracciones para someterlos al tribunal bajo su responsabilidad; también eran los encargados de mantener el contacto con lo menores puestos en libertad bajo la vigilancia del tribunal.

<sup>20</sup> Azaola, Elena, *La institución correccional en México*, Siglo XXI, México, 1990, pp. 47 y 48.

<sup>21</sup> Siendo los principales impulsores la Sra. Guadalupe Zúñiga de González y el médico psiquiatra Solís Quiroga.

Posteriormente, en 1928, se amplió la Ley sobre la Previsión Social de la Delincuencia Infantil al Distrito Federal y territorios.<sup>22</sup>

### 3. Ley sobre la Previsión Social de la delincuencia infantil del Distrito Federal de 1928

Presenta nuevos aspectos de gran trascendencia, como la de sustraer a los menores de quince años de la esfera de competencia del Código Penal; fijando las bases para corregir sus perturbaciones físicas o mentales o su perversión, así como limitar la intervención de la policía y de los jueces del orden común, para que sólo enviaran a los menores al tribunal.

La competencia de los tribunales para menores se extendió a los casos de niños y adolescentes abandonados, menesterosos, vagos e indisciplinados. Estos últimos catalogados como incorregibles, quienes eran tratados en el tribunal a petición de los padres.

En los "considerandos" se determinó que los menores de quince años de edad que infringieran las leyes penales, eran víctimas y necesitaban más de medidas de carácter médico, de educación, de vigilancia, de corrección, que los restituyera al equilibrio social. Como se aprecia, se establecía la edad de quince años como límite de responsabilidad penal.

Pero, además, el ámbito de aplicación de la Ley era amplio y se refería a los menores de quince años de edad que violaran leyes penales, pues también se les aplicaba a aquellos que eran víctimas de abandono legal o moral, que tenían ejemplos deplorables, consecuencia de un ambiente social inadecuado o malsano, resultado de un medio familiar deficiente o corrompido por el descuido o perversión de los padres, de su ignorancia o incomprensión ya fuera del equilibrio de la vida en sociedad o de las perturbaciones sicofísicas que provoca la evolución puberal.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> También llamada la *Ley Villa Michel*. Esta Ley fue expedida por Plutarco Elías Calles, como titular del Ejecutivo, en uso de las facultades que le había concedido el Congreso de la Unión, de acuerdo con los respectivos decretos, para reformar, entre otros ordenamientos, al Código Civil. En tal acto legislativo se hacen manifiestas las ideas del licenciado Primo Villa Michel, quien fuera creador del Tribunal para Menores.

<sup>23</sup> Sustituida por la Ley Orgánica y Normas de procedimiento de los Tribunales de Menores y sus instituciones auxiliares.

En el capítulo primero, denominado "Disposiciones generales", establecía que los menores de quince años no podrían ser sometidos a proceso ante autoridades judiciales, y quedarían bajo la protección directa del Estado. De especial importancia resulta el segundo párrafo del artículo 1o., al preceptuar que por lo que hace a la guarda y educación de los menores, éstos quedaban sujetos a las modalidades que le imprimían las resoluciones que dictara el poder público, de acuerdo con la Ley. Lo que va más allá de lo asentado en el artículo 413 del Código Civil.<sup>24</sup>

En el capítulo segundo, del Tribunal de Menores, se consignaba que en el Distrito Federal habría un Tribunal para Menores, dependiente del gobierno del Distrito. El Tribunal se dividía en salas y cada sala estaba integrado por tres miembros: un profesor normalista, un médico y un experto en estudios psicológicos, dos serán varones y uno mujer.

El Tribunal se integraba, de acuerdo con esta Ley, con las secciones de: investigación y protección social, pedagogía, psicología, medicina, un cuerpo de delegados para la protección de la infancia y un establecimiento destinado a la observación previa de los menores.

En el capítulo tercero, "De las funciones del Tribunal", este órgano se ocupaba en primer lugar del estudio y observación de los infractores menores de quince años, con la posibilidad de extender sus acciones a menores abandonados, menesterosos e incorregibles. El Tribunal podría tomar medidas de carácter médico, de amonestación, de vigilancia, de guarda, de educación, de educación correccional, de corrección; medidas que no eran limitativas, sino enunciativas, pues el Tribunal podía actuar con plena libertad.

En el capítulo cuarto: "Del procedimiento", tan pronto como se recibía en el Tribunal un menor de edad se pasaba a determinar su edad; si era menor de quince años, desde luego era matriculado en la Casa de Observación; si era mayor de edad pero no mayor de dieciocho años, era remitido a la Escuela Correccional; y si era mayor, a la cárcel preventiva.

<sup>24</sup> Que a la letra señala: "La patria potestad se ejerce sobre la persona y los bienes de los hijos. Su ejercicio queda sujeto, en cuanto a la guarda y educación de los menores, a las modalidades que le impriman las resoluciones que se dicten, de acuerdo con la Ley sobre Previsión Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal".

El régimen que privaba en la Casa de Observación era familiar; las audiencias privadas y desprovistas de todo carácter judicial, pero que revestían severidad paternal y crítica serena, necesarias para hacer comprender al menor los errores o malas acciones cometidos. Las decisiones del Tribunal no tenían el carácter de sentencias, sino proponían medidas preventivas o educadoras, según lo exigían las necesidades de los niños.

En esta parte de la Ley es donde podemos inferir, a nuestro parecer, la filosofía de actuación que impregnaba a todo el Tribunal para Menores; y en virtud de ella se creaba una institución reeducadora.<sup>25</sup>

En las disposiciones transitorias se estableció como inicio de su vigencia el 1 de octubre de 1928, y ahí mismo anunció la expedición del Reglamento de la misma Ley.

La finalidad de esta ley era lograr una mayor protección a la colectividad mediante el acercamiento de las instituciones a la realidad social.

En 1929, se modifica la ley sobre la prevención social de la delincuencia infantil del Distrito Federal, en la cual se aumentó la edad en un año; los menores de 16 eran responsables socialmente, para poder sujetarlos a un tratamiento a cargo del tribunal para menores. Desafortunadamente, las medidas, a pesar de ser llevadas a cabo por instituciones educativas, se aplicaron de tal forma que pueden ser equiparables a las sanciones de los adultos; no obstante, se crea el Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social, dependiendo del gobierno del Distrito Federal, que se encargaría de la libertad vigilada de los menores. Las medidas especiales<sup>26</sup> para menores eran:

1. Reclusión en la escuela correccional.
2. Libertad vigilada.
3. Arresto escolar.
4. Reclusión en la colonia agrícola para menores.
5. Reclusión en el navío-escuela.

<sup>25</sup> En respaldo de esta apreciación, mencionaremos que el 11 de marzo de 1929, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un acuerdo por el cual se previene que el cargo de juez del Tribunal para Menores debía considerarse con carácter docente, pues desempeñaba una labor esencialmente educativa.

<sup>26</sup> Se consideraba entonces que las medidas de seguridad eran para "menores anormales".

Las últimas dos no se aplicaron. En ese año lo único que se modificó, respecto de menores, fue que aunque el tribunal debía seguir formado por tres jueces; hubo una variación relativa a sus especialidades, así el tribunal debía estar integrado por un perito en psiquiatría, otro en educación y el que presidiría el tribunal, debía ser abogado con cinco años de experiencia, como mínimo, ante los tribunales penales. Los tipos principales de medidas eran:

- *De carácter educativo.* Aplicada principalmente a ciegos, sordomudos, epilépticos, menores de doce años abandonados.
- *De carácter correccional.* Para menores de doce a dieciséis años moralmente abandonados, pervertidos o en peligro de estarlo, y para aquellos que por sus circunstancias requerían ese tipo de medidas.

En 1932, los Tribunales para menores y casas de tratamiento pasaron a depender del Departamento de Prevención del Distrito Federal en lo económico y en 1939 pasaron definitivamente a depender —técnica y económicamente— del Departamento de Prevención de la Secretaría de Gobernación.

#### V. REGLAMENTO DE LOS TRIBUNALES DE MENORES Y SUS INSTITUCIONES AUXILIARES (1934)

En el plan sexenal del general Lázaro Cárdenas, la política social se basó en impulsar la unificación de las legislaciones penales en México. En 1935, el Departamento de Prevención Social ya se había reorganizado y su objetivo era cumplir y generar una real preocupación por la delincuencia infantil y juvenil.

Basado en ello se desarrollaron las labores relacionadas con el tratamiento de menores y el control que llevaba, también abarcaba la consideración y resolución de su externación, para lo cual integraba un expediente que contemplaba el examen social del medio familiar, el estudio médico y pedagógico del menor, al momento de solicitar su salida.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> En 1934 el Código Federal de Procedimientos Penales estableció que serían competentes los Tribunales de Menores de los Estados para conocer, de casos de menores que cometieran delitos del orden federal, disposición que subsiste en ese mismo instrumento actualmente.

Dada la problemática que aquejaba al sistema penitenciario en 1936, se realizó la Convención Nacional para la Unificación de la Legislación Penal e Intensificación de la Lucha contra la Delincuencia.<sup>28</sup> En esta reunión, los delegados penitenciarios de los estados y del gobierno federal, llegaron a los siguientes acuerdos: correspondería a los estados la creación inmediata de los tribunales para menores, mejorar los existentes y abolir la pena de muerte; reconocieron la urgencia de emprender una reforma penitenciaria; utilizar las "Islas Marías" como institución de readaptación social; y designar al personal directivo de los reclusorios. Posteriormente, el Departamento de Prevención Social realizó un estudio de los reos, incluyendo los aspectos: médico, económico, social, pedagógico y condiciones laborales; lo anterior para integrar los expedientes que eran utilizados para otorgar la libertad anticipada o el indulto y para clasificar a los grupos de reos que debían ser enviados a las Islas Marías para comurgar sus sentencias.

Seis años después de que la Ley entrara en vigor, se expidió el Reglamento para los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares.<sup>29</sup>

El Reglamento establecía que las instituciones auxiliares de los Tribunales para menores serían un centro de observación e investigación, entre otros establecimientos (artículo 30). Dentro del Centro se incluían diversos aspectos: investigación y protección, pedagógico, médico psicológico y paidográfico (artículo 39). Se pretendía estudiar el medio social del menor y sus antecedentes hereditarios, estudiar al menor desde el punto de vista de su educación y de sus precedentes escolares y extraescolares, proponiendo las bases para su tratamiento pedagógico, el estudio de su personalidad psicofísica, así como llevar una estadística de todos los casos sometidos a los tribunales.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Se creó la Comisión Instaladora de los Tribunales para Menores con atribuciones para emitir directrices a nivel nacional en cuanto a legislación, construcción de edificios, calidades de personal y hasta aspectos presupuestales, fundándose diversos Tribunales de Menores en diversas entidades federativas.

<sup>29</sup> *Diario Oficial de la Federación*, de 22 de enero de 1934.

<sup>30</sup> El reglamento establecía como función esencial estudios y observación de los menores infractores de 15 años, así como decidir sobre las medidas a que debían ser sometidos, que en todo caso no debería exceder de 15 días.

El problema de tan buenas intenciones es que se quedaron sólo en el papel, mientras que la situación del menor siguió igual. No se mejoraron sus condiciones, como consecuencia de esa norma positiva sin aplicación.

En 1940, al Departamento de Prevención Social también le fue encomendada la vigilancia de los menores externados y de los reos liberados que gozaban de una libertad condicional.

#### VI. LEY ORGÁNICA Y EL PROCEDIMIENTO ANTE LOS TRIBUNALES PARA MENORES Y SUS INSTITUCIONES AUXILIARES (1941 A 1974)

Es la primera legislación que en forma completa y definida estableció el procedimiento especial a que deberían sujetarse los menores infractores, bajo la insistente presión que como consecuencia había producido el Congreso Panamericano del Niño, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, en 1922, en el que se trató y sostuvo la idea de que el mal llamado menor delincuente debería ser sometido a un procedimiento de tutela y protección social.<sup>31</sup> Esta ley es la última que aún consagra, dentro de su articulado, ideas establecidas en la ley punitiva y a partir de ella se empezó a crear conciencia en las legislaciones de los estados de la República para regular fuera de toda norma punitiva y represiva a los menores de conducta antisocial, y tomar al menor como un sujeto que requiere especial atención y trato, expidiéndose para ello diversas leyes que regulen esa actividad antisocial, pero fuera de toda medida represiva e incorporando dentro de ellas el fin primordial de toda forma aplicable a los menores infractores: "La rehabilitación". Entre las leyes que posteriormente se expidieron, encontramos: la ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal de 1974.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Hay casi cincuenta años de justicia de menores, años en los cuales se pudo unificar y se pudo trabajar arduamente en el aspecto de fortalecer el área de justicia de menores.

<sup>32</sup> Es entonces cuando el menor infractor en México queda fuera de la esfera del derecho penal, incorporándose a un derecho de menores en la llamada Justicia Tutelar, que en ese tiempo era la moda en otros países; con este sistema de menores se evita la judicialización.

## VII. EL CONSEJO TUTELAR PARA MENORES INFRACTORES DE 1974

En 1971 surgieron con mayor énfasis inquietudes sobre el tratamiento de menores, al pretender modificar la legislación penal, formulándose la iniciativa de ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentencias, así como para desarrollar las actividades que en esa ley se indicaba; se crea la Dirección de servicios coordinados de prevención y readaptación social, bajo la cual funcionaba la Dirección General de los tribunales para menores, como parte de la Secretaría de Gobernación. Solís Quiroga propuso a dicha Secretaría la transformación del Tribunal para menores en Consejo Tutelar, considerando como edad límite la de 18 años.

La finalidad de tal propuesta era que siendo consejos tutelares los que deberían decidir el tratamiento para cada menor, se evitaría la imposición de sanciones de carácter retributivo o punitivo.

Fue en 1973 cuando el Dr. Solís Quiroga, al celebrarse el congreso sobre el régimen jurídico de menores, planteó en su ponencia que se tomara en consideración un primer periodo de 48 horas para resolver la situación del menor, estando dentro de una sección separada del centro de observación. Así se evitaría su contaminación, al no ser internado inmediatamente en el de observación; además que el promotor intervendría al representar al menor en casos de incapacidad o ignorancia de los padres, quien se encargaría de hacer las resoluciones que fueran apropiadas para las necesidades del menor como persona.

La propuesta del Dr. Solís Quiroga fue ampliamente discutida y comentada dentro y fuera de las cámaras legislativas, aprobada el 26 de diciembre de 1971 y entró en vigor en septiembre de 1974.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Por efecto de esta ley, las personas mayores de seis años y menores de 18 no podrán ser perseguidas penalmente al incurrir en conductas previstas por las leyes penales como delictuosas; quedarán en este caso bajo la protección directa del Estado.

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

El objeto de esta Ley es reglamentar la protección de los derechos de los menores, así como la adaptación social de aquéllos cuya conducta se encuentra tipificada en las leyes penales federales y del Distrito Federal (artículo 1o., primera parte).

Esta Ley se aplica en el Distrito Federal en materia común y en toda la República en materia federal (artículo 1o., segunda parte).

Se crea con esta Ley el Consejo de Menores como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (artículo 4o.). Todavía en esta época, cuando el menor infringía la norma, tenía que pasar por la policía y el Ministerio Público, para después remitirse al consejo de menores.<sup>34</sup>

El Consejo de Menores descentralizado, es competente para conocer de la conducta de las personas mayores de 11 y menores de 18 años de edad. Los menores de 11 años serán sujetos de asistencia social por parte de instituciones de los sectores público, social y privado que se ocupen de esta materia, las cuales con este propósito se constituirán en auxiliares del consejo (artículo 6o.). Algunas características del procedimiento son:

- En las diligencias que se practiquen ante los órganos del Consejo de Menores no se permite el acceso al público (artículo 41).
- Todas las actuaciones que se lleven a cabo en el procedimiento, deberán reunir los requisitos establecidos en el Código Federal de Procedimientos Penales (artículo 45).
- Son admisibles todos los medios de prueba, salvo los prohibidos por el Código Federal de Procedimientos Penales (artículo 55).

<sup>34</sup> No obstante la loable labor que han realizado el Consejo de Menores y la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, primero en la Secretaría de Gobernación y ahora en la Secretaría de Seguridad Pública a favor de la protección de los derechos de los menores y de la adaptación social de los mismos cuando transgreden la norma penal, consideramos que el tema del tratamiento de los menores infractores que realiza el gobierno federal, debe percibirse con una nueva óptica.

- El tratamiento externo no podrá exceder de un año y el tratamiento interno de cinco años (artículo 119).
- En todo lo relativo al procedimiento, así como a las notificaciones, se aplicará supletoriamente lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Penales (artículo 128).
- Por lo que hace a las faltas administrativas contenidas en los reglamentos de policía y buen gobierno en que incurran los menores, en tanto se instaure el órgano competente, serán atendidas por los consejos auxiliares existentes (artículo 6o. transitorio). Cabe aclarar que con la nueva estructura del Consejo de Menores ya no existen los Consejos Auxiliares, y en consecuencia el Consejo de Menores no se ocupa de faltas administrativas en que incurran los menores y que estén contempladas en los reglamentos de policía y buen gobierno.

Considero apropiado hacer la siguiente mención: recordemos que el Consejo de Menores es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Y tal Consejo de Menores tiene competencia para conocer de la conducta de los menores que tengan más de once años, pero menos de dieciocho de edad.<sup>35</sup>

Al revisar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) nos percatamos que corresponde a la Secretaría de Gobernación, entre otros asuntos, organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, por lo que tiene la facultad de establecer en el Distrito Federal un Consejo Tutelar para menores infractores,<sup>36</sup> donde se remite a niños con una edad de más de seis años.

Como se aprecia, tenemos una contradicción, pues la facultad de la Secretaría de Gobernación interesa a menores de más de seis años, y el Consejo de Menores excluye de su tratamiento a los menores de once años, situación que evidentemente perjudica a los menores.

Desde la Ley de 1928, no sólo se hacía referencia a los menores que se vieran involucrados en la violación de leyes penales, sino que

<sup>35</sup> Actualmente, varios estados han reducido la edad penal a 16 años y en el caso de Tabasco, se considera imputable a los 17; este tipo de variaciones constituyen una violación a la convención internacional de los derechos del niño, además de ser un serio obstáculo para el manejo de este ámbito.

<sup>36</sup> Fracción XXVI, del artículo 27, LOAF, *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 1976.

también se protegía a los menores que eran víctimas de abandono legal o moral cuya conducta se veía afectada por ejemplos deplorables, consecuencia de un ambiente social inadecuado para su normal desarrollo, un medio familiar deficiente, ya sea por perversión de los padres, por ignorancia o demás factores que les afectaran.

En la Ley de 1941 se ponderó a lo largo de todo su articulado la reeducación del menor.

La Ley de 1974 nos señala como objetivo principal la readaptación social de los menores de edad, además de los casos en que infrinjan leyes penales o reglamentos de policía y buen gobierno; también cuando muestren conductas que hagan presumir una inclinación a causar daño a sí mismo, a su familia o a la sociedad.

En la Ley de 1991 se planteó como objetivo central reglamentar la protección de los derechos de los menores, además de buscar adaptar socialmente a aquellos que realizarán conductas tipificadas como delito en leyes penales, federal y del Distrito Federal.

#### IX. TRATADOS INTERNACIONALES QUE CONSIGNAN DERECHOS A FAVOR DE LOS ADOLESCENTES INFRACTORES

Por lo que corresponde a los derechos de menores, existen disposiciones de carácter internacional en las que se consignan derechos a su favor, mismos que forman parte de nuestro derecho positivo mexicano, al ser tratados internacionales adaptados en nuestro país con satisfacción de los presupuestos consignados en el artículo 133 de la Constitución federal;<sup>37</sup> dentro de éstos podemos mencionar: la Convención sobre los Derechos del Niño,<sup>38</sup> adoptada en la ciu-

<sup>37</sup> Que implica el principio de Supremacía Constitucional y a la letra señala: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados".

<sup>38</sup> Que de acuerdo con la UNICEF, es el instrumento de derechos humanos que más ha recibido ratificaciones en toda la historia y está compuesta de una serie de normas y obligaciones aceptadas por todos que no son negociables.

dad de Nueva York, el 20 de noviembre de 1989,<sup>39</sup> ratificado por México, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de enero de 1991; y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, mejor conocidas como "Reglas de Beijing", adoptadas por la Asamblea General de la ONU, mediante la resolución 40/33 de 29 de noviembre de 1985. En esta última disposición se señala:

Artículo 1. Orientaciones fundamentales.

1.1. Los Estados Miembros procurarán, en consonancia con sus respectivos intereses generales, promover el bienestar del menor y de su familia.

1.4. La justicia de menores se ha de concebir como una parte integrante del proceso de desarrollo nacional de cada país y deberá administrarse en el marco general de justicia social para todos los menores, de manera que contribuya a la protección de los jóvenes y al mantenimiento del orden pacífico de la sociedad.

1.6. Los servicios de justicia de menores se perfeccionarán y coordinarán sistemáticamente con miras a elevar y mantener la competencia de sus funcionarios, e incluso los métodos, enfoques y actitudes adoptados.

Lo anterior crea las bases para la adopción de un nuevo modelo de administrar justicia para adolescentes, por lo que el sistema tutelar ha sido abandonado a nivel universal, por ser incompatible con el reconocimiento de que los niños, niñas y adolescentes son sujetos plenos de derechos, y por tanto, titulares de las garantías del debido proceso.

X. REFORMA DEL ARTÍCULO 18 CONSTITUCIONAL  
Y LA ADOPCIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD  
DE LOS ADOLESCENTES INFRACTORES

El 12 de diciembre de 2005 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se declara reformado el párrafo cuarto y se adicionan el quinto y sexto, y en consecuencia se recorren en su orden los últimos párrafos del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se indica que la Federación, los estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito

<sup>39</sup> El 26 de enero de 1990, siendo presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, firmó, *ad referendum*. Aprobada en el mes de julio de 1990.

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 contempla la propia 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, sólo serán sujetos de rehabilitación y asistencia social.

En el segundo artículo transitorio del decreto antes citado se dispuso que los estados de la Federación y el Distrito Federal cuenten con seis meses a partir de la entrada en vigor del Decreto, para crear las leyes, instituciones y órganos que se requieran para la aplicación del mismo.

Podemos observar que aun cuando con base en el párrafo cuarto del artículo 18 constitucional, la Federación está obligada a establecer el sistema integral de justicia para adolescentes, como el artículo segundo transitorio no le fija plazo para cumplir con ese deber, hasta la fecha no se ha implantado el citado sistema de justicia para adolescentes en el ámbito federal.

En cambio, en las entidades federativas ya se cuenta con un nuevo modelo para administrar justicia a los adolescentes infractores. Así tenemos que en Tamaulipas, mediante el Decreto núm. LIX-584, publicado en el Periódico Oficial del Estado con fecha 12 de septiembre de 2006, se expidió la Ley de Justicia para adolescentes del Estado, en la cual se determina en su artículo 2:

1. Todo adolescente a quien se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito en las leyes penales del Estado, será sujeto al régimen especial previsto por esta ley. En ningún caso podrá ser juzgado como adulto, ni se aplicarán las sanciones previstas por las leyes penales para los adultos.
2. Los adolescentes responderán por sus conductas ilícitas en la medida de sus consecuencias, en forma diferente a los adultos.

A través del artículo segundo transitorio se abrogó la Ley del Sistema de Justicia juvenil, expedida mediante Decreto núm. 726 de 18

de mayo de 2004, publicado en el Periódico Oficial, núm. 135, de 10 de noviembre de 2004.

Con lo anterior dio inicio en Tamaulipas, al igual que en el resto de las entidades federativas, un nuevo modelo de responsabilidad para los adolescentes infractores, donde se les considera como sujetos de derechos y obligaciones, pero se determina que las medidas que se les impongan, serán 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. Y se determina que el internamiento se utilizará sólo 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.

En relación con la responsabilidad del adolescente infractor, la doctrina empieza a realizar algunas precisiones. Así tenemos que Rubén Quintino señala: Las personas menores de edad pueden configurar, dolosa o culposamente, el injusto penal. El injusto penal representa un comportamiento típico y antijurídico, cuya consecuencia es la sanción legal. Sólo se impondrá alguna sanción legal, cuando se pruebe el comportamiento típico y antijurídico del sujeto del sistema legal.<sup>40</sup>

Ciertamente que ahora el adolescente infractor ya no es un inimputable como lo percibía el sistema tutelar, sino un sujeto de derechos y obligaciones, pero la consecuencia jurídica que se previene para el caso de que realice una conducta tipificada como delito, nunca será una sanción, sino más bien una medida dirigida a su reintegración social y familiar, así como buscará el pleno de desarrollo de su persona y capacidades.

## XI. CONCLUSIONES

*Primera.* El fenómeno delincriminal en menores ha sido objeto de un importante estudio y análisis en México, ya que desde la época precolonial se dio un trato especial a los menores que realizaban acciones consideradas delictivas.

<sup>40</sup> Quintino Zepeda, Rubén, *Manual para poner en práctica la justicia penal para adolescentes en el Distrito Federal*, Instituto de Formación Profesional de la PGJ del Distrito Federal, México, 2008, p. 167.

*Segunda.* En cuanto a las sanciones impuestas a los menores han ido modificándose según es paradigma imperante en el momento histórico, por lo que denominándoles castigos, medidas de seguridad o penas, en ellas se hace manifiesta la reprobación social de la conducta cometida por el menor.

*Tercera.* Durante los últimos cinco años, México ha implementado importantes adecuaciones jurídicas en el tratamiento del menor que delinque, ya que se implantó una nueva legislación acorde con las disposiciones que en el ámbito internacional pugnan por la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

*Cuarta.* En México, con la reforma del artículo 18 de la Constitución federal, de fecha 12 de diciembre de 2005, se abandonó el modelo existencialista tutelar, siendo reemplazado por uno nuevo llamado de justicia juvenil, que regula la condición jurídica de la adolescencia, considerando dos aspectos básicos: nuevos sujetos de derecho, nuevos sujetos de responsabilidad.

*Quinta.* El adolescente infractor ya no es un inimputable, como lo percibía el sistema tutelar, sino un sujeto de derechos y obligaciones, pero la consecuencia jurídica que se previene para el caso de que realice una conducta tipificada como delito, nunca será una sanción, sino una medida dirigida a su reintegración social y familiar, así como buscará el pleno de desarrollo de su persona y capacidades.