

## EXPOSICIÓN SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE LOS CONSEJOS TUTELARES<sup>1</sup>

Sergio GARCÍA RAMÍREZ

*El Senado de la República, que en calidad de Cámara de origen conoció de la iniciativa de la Ley de los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales, enviada por el Ejecutivo Federal, invitó al subsecretario de Gobernación, doctor Sergio García Ramírez, para que expusiera ante los integrantes de dicha Cámara, acompañados en tal oportunidad por un grupo de diputados federales, los aspectos fundamentales de la iniciativa. Para este propósito, se realizó una reunión de trabajo en el edificio del Senado el 13 de diciembre de 1973, presidida por el profesor Enrique Olivares Santana, presidente de la Gran Comisión, y por el senador Vicente Juárez Carro, presidente de la Cámara durante ese mes.*

*En el curso de la reunión indicada, el doctor García Ramírez hizo una exposición general de carácter introductorio, a la que siguieron las respuestas dadas a las preguntas que, sobre temas específicos de la iniciativa, formularon los senadores Ignacio Maciel Salcedo, Gustavo Aubanel*

<sup>1</sup> Publicada en *Criminalia*, México, año XXXIX, núms. 7-8, julio-agosto de 1973, pp. 229-249. De esta exposición se tomó lo exclusiva y directamente relacionado con la Ley que Crea los Consejos Tutelares de Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales. Esta Ley se publicó como resultado del proyecto de reformas penales del Ejecutivo federal, que contenía diversas iniciativas de ley, que posteriormente fueron publicadas; tal es el caso de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, así como diversas reformas sustanciales al Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, al Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales, y a la Ley Orgánica de Tribunales del Fuero Común del Distrito Federal. (Se transcribe con la actualización editorial correspondiente).

*Vallejo, Salvador Gamiz Fernández, Raúl Lozano Ramírez, Aurora Navia Millán y Aurora Ruvalcaba Gutiérrez...*

*El doctor García Ramírez ha incorporado las referencias y notas bibliográficas que aparecen a pie de página en el texto correspondiente a su explicación general y a las respuestas relativas a las preguntas que le fueron planteadas.*

El C. Lic. Sergio García Ramírez: Señor presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores; señor presidente de la Cámara de Senadores; señor gobernador del estado de Puebla; señores senadores, señores diputados:

...

En nuestro país tienen una larga y fecunda tradición los tribunales para menores, que con honor han desenvuelto su alto cometido social. Esta tradición emparenta con la hispánica, que se haya en la base, en la raíz de estos órganos de protección tutelar.<sup>2</sup> En México, como sabemos, el primer tribunal para menores funcionó desde 1923 en San Luis Potosí; y desde 1926 en el Distrito Federal hubo de emprender tareas un Tribunal Administrativo para Menores.<sup>3</sup> Hemos celebrado en estos últimos días, con asistencia, por cierto, de un selecto grupo de señores senadores y diputados, en las instalaciones de los Tribunales para Menores, el XLVII aniversario de vida de estos organismos fecundos.

De tiempo atrás hubo de cuestionarse y de establecerse como respuesta a estos cuestionamientos la naturaleza de los Tribunales para Menores, que hoy cobijará, señores, la naturaleza, también, de los Consejos Tutelares para Menores Infractores que el proyecto pretende introducir en nuestras instituciones jurídicas.

Se dijo entonces que estos órganos ejercen, y así habrá de ser también en el futuro, hemos de subrayarlo, una función eminentemente tutelar; no punitiva, no represiva en modo alguno, sino tutelar, de guarda, de custodia, de guía, de readaptación, de rehabilitación, de reincorporación. Una amable tarea que, como lo ha dicho la jurisprudencia mexicana<sup>4</sup> y lo ha

<sup>2</sup> Se alude al Padre de Huérfanos, creado el 6 de marzo de 1337 en Valencia, por Pedro IV de Aragón, y a los Toribios de Sevilla, establecido por Toribio Velasco en 1725.

<sup>3</sup> El 10 de diciembre de 1926. En la fundación participaron Roberto Solís Quiroga, Guadalupe Zúñiga de González y Salvador M. Lima.

<sup>4</sup> Ejecutoría de Ezequiel Castañeda, apéndice de: Ceniceros y Garrido, *La delincuencia infantil*, México, Botas, 1936, pp. 317 y ss.

reiterado con abundancia la doctrina, constituye una sustitución de las obligaciones paternas o de los deberes del tutor cuando aquéllas, o éstos, no pueden ser eficientemente cumplidos. Y esta idea que preside el establecimiento de los Tribunales para Menores y que presidirá la creación, en su caso, de los Consejos Tutelares, se halla ya claramente planteada en la legislación civil mexicana, pues como es de todos sabido la patria potestad y la tutela se encuentran explícitamente limitadas por las determinaciones que emanen de los órganos que ahora nos ocupan.<sup>5</sup>

Quisiera yo también, en ésta que debe ser una muy breve exposición sobre temas generales, atraer la atención de ustedes sobre el objeto de la acción de los Consejos Tutelares.

Se habla de que ellos proveerán a la readaptación social de los menores infractores sujetos a su cuidado.<sup>6</sup> En derecho penal, y el derecho correcional de menores infractores es un feliz desarrollo del derecho penal que gradualmente ha conquistado autonomía, las medidas pueden tener un cuádruple objetivo, o son retribución, o son ejemplo, o son expiación, o son corrección.<sup>7</sup> Por lo que atañe a los menores infractores, hoy día, son sólo medidas destinadas a corrección, a la recuperación social, a la readaptación social, dicho en un giro que nuestra Constitución utiliza<sup>8</sup> y que es corriente en la doctrina. No queremos verlas, en modo alguno, penetradas ni de lejos por espíritu retributivo, expiatorio o ejemplar. Y son tres los métodos que el mismo precepto nos impone como instrumento para obtener esta readaptación: el estudio de la personalidad, la aplicación de medidas correctivas y de protección y la vigilancia del tratamiento.

Hace tiempo la medicina dejó de ver síntomas para ver enfermedades, y luego, más allá de las enfermedades, quiso advertir a los enfermos. De manera similar ha evolucionado el derecho penal. De los delitos a los de-

5 Así, en cuanto a la guarda y educación de los menores, por los artículos 413, sobre patria potestad, y 449, sobre tutela, del Código Civil de 1928.

6 Artículo 1o. de la Ley. El artículo 18 constitucional usa el giro para el caso de adultos delincuentes y habla de tratamiento para el de menores infractores. Se puede entender que el tratamiento es el cauce para obtener la readaptación.

7 Cfr. nuestro trabajo, de publicación próxima, *Los problemas fundamentales de la prisión*, segunda parte, 1.

8 Véase nota 6. Anteriormente se habló de “regeneración”.

lincuentes, de los delincuentes a los hombres.<sup>9</sup> El régimen tutelar para menores infractores no quiere atender a los delitos, no quiere hablar de delincuentes; quiere, sí, pensar en individuos, en hombres, en seres humanos en formación. De ahí que se nos ordene proceder a una indagación de los hechos, claro está, pero sobre todo a una encuesta sobre la personalidad del infractor. Más que importarnos —que nos importa— lo que ha hecho, nos interesa, y superlativamente, quién es y quién puede ser.

Este influjo bienhechor del régimen correccional en materia de menores infractores alcanza ya, por otra parte, al sistema para adultos, no obstante que aquí siga dominando la investigación sobre los hechos, no obstante que el proceso penal siga siendo fundamentalmente un enjuiciamiento de hechos, de delitos y no de autores, de delincuentes. Lo cierto es que en algunas legislaciones foráneas, así la francesa,<sup>10</sup> principalmente, se previene ya la realización de una encuesta de personalidad dentro de la natural ansiedad, dentro de la preocupación de develar al individuo y de advertir más allá de la conducta la dinámica del comportamiento.

Hablamos en segundo término de la aplicación de medidas correctivas y de protección. Esto nos hace evocar las medidas de seguridad planteadas sistemáticamente por vez primera en 1893, en el proyecto de Código Penal suizo de Carlos Stoss, como una respuesta a la insuficiencia, a la flagrante insuficiencia de la pena, para combatir al delito y desarraigar sus causas. Son aquí, pues, no penas las que habrán de imponerse a los menores, sino medidas, medidas correctivas y de protección. El empleo de estos nombres es también deliberado.

¿Por qué hablamos de medidas de protección? ¿A quién se trata de proteger? El Segundo Congreso Internacional de Criminología lo dijo ya y nos hemos acogido a su espíritu y a su letra. Proteger, en primer término, a la sociedad contra la conducta que la agravia; y proteger, por otra parte, al mismo infractor frente a la evolución delictiva que en él se ha estado operando.<sup>11</sup>

9 Bajo este designio se trazó el Código Penal de 1931, según la formulación de Teja Zabre. *Cfr.* Carrancá y Trujillo, *Derecho penal mexicano*, 8a. ed., México, 1967, p. 90.

10 En los términos del artículo 81 del Código de Procedimiento Penal.

11 Se dijo: “es preciso substituir [sic] la noción de pena por la de protección: por una parte, protección de los ciudadanos contra los ataques criminales; por la otra, protección contra una evolución criminal en las personas llevadas a la delincuencia por su propia naturaleza o por circunstancias presionantes”. Kinberg, *La*

Hablamos, además, de medidas de protección, utilizando aquí el sinónimo afortunado, hallado y puesto en curso por la Comisión Internacional y Penitenciaria, desde 1951.<sup>12</sup>

Finalmente, nos interesa que los Consejos Tutelares ejerzan una celosa y sistemática vigilancia del tratamiento. Esto equivaldría, señores, de alguna manera, a judicializar el tratamiento de los infractores, a rodearlos de garantías, a otorgarle mayor técnica, a someterlo a un control estricto y provechoso. Ha surgido, como todos sabemos, una fuerte tendencia a judicializar la ejecución de penas. En legislaciones tales como la italiana,<sup>13</sup> la francesa,<sup>14</sup> la portuguesa<sup>15</sup> y otras más,<sup>16</sup> surge la figura inteligente, interesante, novedosa, del juez ejecutor, del juez de vigilancia, del juez de la aplicación de las penas. Este progreso, en materia penal y penitenciaria, debe ser recibido con un sentido aún más avanzado en materia de menores infractores. Bueno es que los Consejos Tutelares no se desentiendan ya de la suerte que corren los menores que han estado sujetos a su conocimiento y que vigilen paso a paso, con devoción, con entusiasmo, con amor, con diligencia técnica, el impacto y el efecto que la aplicación de estas medidas produzca en los menores.

El proyecto, señores senadores, señores diputados, que el Ejecutivo somete ahora a la elevada consideración de ustedes, permite al derecho mexicano dar un paso más, un paso fundamental, y esperamos que por otra parte también definitivo, en la gradual y segura exclusión de los menores del derecho sancionador reservado a los adultos.

Aquí la evolución ha sido precisa en todos los países a lo largo de toda la historia. Primero, se atenuaron las penas para los menores, se les excluyó del rigor de la pena, luego se les eximió de la pena ordinaria y se dispuso

*prison facteur criminogène*, en *Actas del II Congreso Intenacional de Criminología*, Presses Universitaires de France, Paris, 1954, t. V, p. 313.

12 Resolución de 6 de julio de 1951.

13 A través del *giudice di sorveglianza*, creado por la legislación de 1930.

14 Por medio del *juge de l'application des peines*, regulado por los artículos 721, 722, 730 a 733 y 741 a 743 del Código francés de procedimiento penal.

15 Cfr. Beleza dos Santos, “Le juge d'exécution des peines au Portugal”, *Revue Internationale de Droit Comparé*, IV année, 1952, núm. 3, pp. 401 y ss.

16 Francois, “Le nouveau Code pénal monegasque”, *Revue de Cience Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, 1968, núm. 2, p. 298; Cannat, “Les dispositions penitentiaires du Nouveau Code de Monaco”, *idem*, p. 370; y Herzog, “L'avant projet de Code d'exécution des peines du Brésil”, *idem*, 1965, núm. 3, pp. 641 y 642.

sieron para ellos penas especiales, más benignas, tenues penas; finalmente, se les sacó del derecho penal.

A principios de siglo, Dorado Montero, en España, y Garçon, en Francia, proclamaron enfáticamente: el menor ha salido para siempre del derecho penal.<sup>17</sup> Y lo mismo ha ocurrido en el curso de nuestra propia historia jurídica. Si conforme al Código clásico de Martínez de Castro, el Código de 1871, la inimputabilidad absoluta, no condicionada ni disminuida, sino absoluta del menor,<sup>18</sup> operaba por debajo de los 9 años de edad solamente, en el Proyecto Macedo Pimentel, de 1912, elaborado por encargo de Ramón Corral, entonces secretario de Gobernación, se pretendió que operase por debajo de los 14 años. La renovadora Ley Villamichel, de 1928, habló ya, y ésta tuvo vigencia, de 15 años, el Código Almaraz de 16, el Código vigente de 18. De esta manera, en forma gradual pero firme y sistemática, el menor mexicano ha ido saliendo, insistió, esperamos que para siempre, de los dominios del derecho penal. No sólo del derecho penal ordinario, del encerrado en los códigos penales, sino también ahora del derecho penal administrativo, del que se capta en los reglamentos sancionadores de faltas de policía y buen gobierno.

Dentro de la preocupación general por los temas de readaptación y rehabilitación, hace algunos años, y este es, señores, el ánimo que quisieramos que en la actualidad nos presidiese, se dijo al ser inaugurado el III Congreso Nacional Penitenciario, en 1969: “La rehabilitación implica riesgos, sugiere dinámica constante, necesita decidida voluntad de renovación, no temeridad, pero sí valor; no arrojo insensato, pero sí disposición resuelta de emprender todos y cada uno de los nuevos caminos que la tarea solicite, y el elenco de estos caminos dista aún mucho de haberse agotado. Por eso quien quiera llevar frialdad, timidez y burocratismo al terreno (correccional), quien transforme la prudencia en cautela y la cau-

<sup>17</sup> Acerca de Garçon, *cfr.* Nillus, “La minorité pénale dans la législation et la doctrine du xixe siècle”, *Le problème de l’Enfance délinquante*, París, Institut de Droit Comparé de l’Université de Paris, Lib. du Recueil, Sirey, 1947, p. 104. Sobre Dorado, *cfr.* su obra *El derecho protector de los criminales*, Madrid, Lib. Gral. de Victoriano Suárez, 1915, t. I, p. 224.

<sup>18</sup> Por debajo de 9 años actuaba una presunción absoluta de haber delinquido sin discernimiento; la presunción era *juris tantum* entre la edad mayor de 9 y menor de 14 años (artículo 34).

tela en temor, quien combata con el escepticismo y la ironía lo que es incapaz de acometer con la voluntad, ha errado gravemente la función".<sup>19</sup>

Yo quisiera, pues, dentro del ánimo impuesto en estas últimas palabras, invocar el interés, la atención, el estudio de ustedes hacia la Ley que pretende establecer en el Distrito y en los Territorios, los Consejos Tute- lares. Al hacerlo convoco no sólo su calidad y condición de legisladores, sino también, y acaso por encima de esta última, su calidad y condición de padres de familia, de ciudadanos y, en definitiva, de mexicanos cons- cientes, responsables y progresistas.

No quisiera yo, señores, sin embargo, terminar esta breve introduc- ción al tema con palabras mías. Prefiero recurrir, si ustedes lo autorizan de nuevo, a palabras de alguien, él sí grande, verdaderamente experto en estas cosas, digno de ser escuchado, infinitamente más que yo, por tan elevado foro.

Otero, Mariano Otero, nuevamente, cuando hace 130 años se dirigió a El Ateneo, al instalarlo en sesión de 25 de febrero de 1844, defendió la re- novación en materia correccional, e intentándolo dijo: "Esta semilla ge- nerosa no será perdida; la vivificará esa juventud inteligente y ardorosa que promete tan grandes esperanzas de reparación. Y entre tanto que esa obra se realiza, a nosotros, reunidos en esta Asociación con el loable fin de ser útiles a nuestro país, nos toca sólo pensar que para esta grandiosa obra de piedad (agregaríamos: de justicia), se necesita la acción del pen- samiento, el esfuerzo de la razón y el trabajo de todos los hombres ilustrados que deben popularizar y facilitar las ideas útiles. Seguro estoy de que El Ateneo (pero lo mismo podríamos decir: el Senado de la República) lo hará así. Y me atrevo también a confiar en que vuestra indulgencia perdo- nará al que hablando de esta materia ha querido escuchar el eco de vues- tros sentimientos benévolos y generosos, más bien que al fallo, de otra raz- zón severa e ilustrada".<sup>20</sup> Muchas gracias...

El C. senador Ignacio Maciel Salcedo: Como atinadamente lo ha ex- presado el señor presidente de la Gran Comisión, multitud de cuestiones y de puntos derivados del proyecto de nueva Ley de los Consejos Tutela- res para Menores Infractores, han sido evacuadas en forma tan elevada,

19 La situación penitenciaria nacional, en nuestro *Manual de prisiones*, Mé- xico, Botas, 1970, p. 59.

20 *Indicaciones sobre la importancia y necesidad de la reforma de las leyes penale*, Obras, Porrúa, 1957, t. II, p. 661.

tan digna, como lo acaba de hacer usted, señor subsecretario de Gobernación. Ello nos complace sobremanera, y de su amplia y pertinente disertación, habremos de entresacar muchos puntos de vista que de seguro enriquecerán el dictamen que formulen las Comisiones de Estudio de esta importante Ley, aun cuando se podrían hacer, disertar y dialogar sobre tantos puntos tan interesantes que este nuevo régimen va a suscitar y va a fundar.

Las Comisiones, entre otras cuestiones, han radicado su atención en el artículo 2o. del Proyecto de Ley, al que me permito dar lectura: “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, u observen otra forma de conducta peligrosa o antisocial, y ameriten, por lo tanto, la actuación preventiva del Consejo”. La segunda parte de este artículo 2o., como se acaba de escuchar, habla de actuación preventiva del Consejo respecto de conductas peligrosas o antisociales.

¿Cree usted, señor subsecretario, licenciado García Ramírez, que lo anterior contradice o no la esencia de la Ley que se refiere esencialmente a infracciones? En caso contrario ¿cuál será el ámbito competencial de la Ley? Por otra parte, de esta misma disposición, y hablo de tres cuestiones fundamentales que se derivan del estudio de este artículo segundo de la Ley, ¿podría determinarse, puesto que así se sustenta la conducta preventiva del Consejo, podría sustentarse a la vez cuál es esa conducta peligrosa o antisocial? En caso de considerarlo usted oportuno, ¿podría, si tiene usted la gentileza, darnos algún concepto de lo que pueda entenderse por tal tipo de conducta peligrosa o antisocial? Es decir, ¿podríamos nosotros avizorar, si no una definición exacta, sí una idea, un propósito fundamental? Si bien es cierto que el principio de legalidad, inspirador de las garantías individuales del proceso penal ha sido dejado, por fortuna, de lado, en este nuevo criterio de juzgar a entidades humanas, como son los menores, que por razón natural de su falta de reflexión y de su incompleta personalidad, deben ser considerados en forma especial; si bien es cierto, repito, la legalidad de las garantías individuales no debe contemplarse con el estricto apego con el que se ha contemplado siempre en el derecho liberal penal, sobre todo en el derecho penal mexicano, pues si en cambio tenemos una herencia de ese principio de legalidad, yo así en lo personal lo considero, y esta es en cuestión de toda ley que implique una molestia, indiscutiblemente que es el de la certidumbre; pues por esa certidumbre que debe existir al tipificar, al exemplificar, al hacer una similitud con las con-

ductas que ameriten esas molestias personales, sí quisiera que usted fuera tan bondadoso de decirnos si podríamos hacer un límite a esta norma, un límite a la normatividad del artículo 20., de tal suerte que nos dejara fiel constancia de la existencia de esa incertidumbre en esta cuestión tan importante de menores, respecto de la conducta peligrosa o antisocial; porque de cualquier manera ese contorno de incertidumbre, sí hemos creído las Comisiones pertinente que figurara en la Ley.

Son, pues, tres las cuestiones que de este artículo se derivan y que han suscitado la curiosidad de las Comisiones. Si tiene usted la gentileza, señor subsecretario, le agradecería mucho que nos las aclarara.

El C. Lic. García Ramírez: Señor senador Maciel: de la muy interesante y pertinente pregunta de usted, deduzco la necesidad de hacer referencia con alguna amplitud a la competencia de los Consejos Tutelares, a la triple competencia de los Consejos Tutelares.

Quiero, como apoyo de esta explicación, recordar que en la actualidad, a la luz del Código Penal de 1931 y de la Ley de los Tribunales para Menores de 1941, ambos vigentes sobre la materia, los Tribunales para Menores únicamente conocen acerca de conductas típicas, es decir, acerca de conductas que contravienen los preceptos de una ley penal, no conocen de otro tipo de comportamiento.<sup>21</sup>

Esto, por lo que toca, señor senador, al Distrito Federal y a los Territorios. No acontece lo mismo por lo que atañe a la gran mayoría de las entidades de la república.<sup>22</sup>

En los estados del país se ha consumado ya una amplia renovación que ahora desearíamos ver incorporada a la legislación distrital. Nos seguimos moviendo en el Distrito Federal dentro del marco, muy pertinente en materia de adultos delincuentes, muy antiguo ya, muy poco pertinente en materia de menores infractores, del principio de legalidad.<sup>23</sup> Y quiero

<sup>21</sup> Cf. García Ramírez, “Los principios inquisitivo y acusatorio en el enjuiciamiento especial de menores infractores”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XX, núms. 77-78, 1970, pp. 192 y 193.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 193, nota 61.

<sup>23</sup> Dice Jiménez de Asúa: “en materia de menores ya se ha abandonado totalmente el requisito de legalismo, por la simple razón de que hoy no hay en puridad niños delincuentes, confundiéndose bajo la denominación de menores de *conducta irregular*, los infantes y los jóvenes que se hallan abandonados y los que han transgredido la norma...”, *Tratado de derecho penal*, 3a. ed., Buenos Aires, Losada, 1965, t. II, p. 292.

recordar que éste, establecido en el artículo 14 de nuestra Constitución Política, se refiere única y exclusivamente a los juicios del orden criminal, y en la especie no nos encontrarnos ni ante un juicio, en el sentido más riguroso del concepto, ni mucho menos ante un juicio del orden criminal. No hay, por lo tanto, creo yo, un imperativo constitucional categórico e inescapable que nos obligue a referir también al derecho de menores infractores el principio de legalidad. Así lo han entendido, con acierto a mi modo de ver, los legisladores de los estados.

El primer ámbito de competencia, pues, de los Consejos Tutelares es este mismo: el de las conductas con las que se infringe la norma penal. Viene un segundo ámbito de competencia, que es el de los comportamientos con los que se transgrede lo previsto en los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno.

¿Cuál ha sido la evolución de la materia en este sector? Hubo vuelcos poco alentadores; se trata de dar un paso adelante. El Reglamento de Tribunales Calificadores de 1940 ordenaba, de manera enfática, que cuando un menor de 18 años de edad incurriese en una conducta típica administrativa, es decir, contrariase los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, lo que en otras partes, lo que en los municipios se llama el Bando, quedaría sujeto al conocimiento de los Tribunales para Menores.<sup>24</sup> Sin embargo, el Reglamento de los Tribunales de Faltas de 1970 vino a disponer que de estos ilícitos conocieran los jueces calificadores adscritos a las delegaciones de policía.<sup>25</sup> Con ello se dio lo que no vacilaría en calificar de un paso atrás, un grave paso atrás en la legislación sobre menores infractores.

Para rectificar este desacuerdo, el Reglamento de la Secretaría de Gobernación de agosto del presente año confió una vez más a los Tribunales para Menores —así se les llama todavía; es aún hoy su nombre—, el conocimiento de las contravenciones reglamentarias.<sup>26</sup>

Quisiéramos absorber, pues, esta segunda materia, y hacerlo del modo más fácil, más llano, más feliz, no exento, sin embargo, de asperezas que

24 Artículo 13, que con acierto se abstuvo de establecer variantes en la imputabilidad administrativa.

25 Artículos 37-44. Menores de 12 años: absolutamente inimputables; individuos de entre 12 y 16 años: imputabilidad disminuida; sujetos de 16 a 18 años: plena imputabilidad y especialidad ejecutiva.

26 Artículo 30, fracción I, del Reglamento publicado en el *D.O.* del 16 de agosto de 1973.

pueden ser vencidas a través de los Consejos Tutelares Auxiliares que el anteproyecto consulta, integrados fundamentalmente con miembros de las Juntas de Vecinos.

Y veamos ahora lo relativo a la tercera porción competencial. Sabe usted, señor senador, que el viejo binomio delito-pena se vio substituido en algún momento, hace ya muchos años, por un concepto complicado de cuatro términos: delito-pena-estado peligroso-medida de seguridad. En rigor, la medida de seguridad es el instrumento que nuestra sociedad ha diseñado para combatir más que al delito, al llamado estado peligroso. Sobre el estado peligroso se han aportado definiciones numerosas. La clásica, la de temibilidad, la de Garofalo, cantidad de mal que cabe prever de una persona:<sup>27</sup> éste es el indicio de su peligrosidad, de su temibilidad, de su estado peligroso.

Estamos aquí manejando conceptos que han sido muy tratados por la ciencia penal, que han sido materia de doctrina abundante, de doctrina copiosa, que han sido examinados también por congresos internacionales y, lo que es más importante, que han sido introducidos ya y manejados con éxito, sin peligro, sin arbitrariedad, sino en ejercicio de un saludable, paternal, conveniente arbitrio por jueces, consejos, tribunales locales.

Yo quisiera poner énfasis sobre el hecho de que los actuales Tribunales para Menores son ya competentes para conocer del estado peligroso; sólo que esta competencia suya se ha mantenido en suspenso por falta de herramienta procesal. Pero el mismo Reglamento de la Secretaría de Gobernación, al que hace un momento me referí —Reglamento de agosto del año corriente—, permite a los Tribunales para Menores conocer de situaciones de menores que se encuentren en estado de peligro o en condición irregular. Son estos los conceptos que utiliza el Reglamento.<sup>28</sup>

Piénsese también que muchas legislaciones estatales han manejado esta idea con términos que han adquirido ya carta de ciudadanía en el derecho y en las prácticas mexicanas. Se habla de perversión o de peligro de perversión, de corrupción o de peligro de corrupción,<sup>29</sup> y con todo ello

<sup>27</sup> Concibió Garofalo a la *temibilitá* como “perversidad constante y activa del delincuente y cantidad de mal previsto que hay que temer de él”. *La criminología*, Madrid, trad. de Pedro Borrajo, Daniel Jorro, editor, 1912, p. 343.

<sup>28</sup> Pueden los Tribunales conocer, en los términos de la legislación aplicable —dice el precepto—, de los menores “que se encuentren en estado de peligro o en situación irregular” (artículo 30, frac. I).

<sup>29</sup> Véase, *supra*, nota 22.

se implica potencialidad delictiva, capacidad delictiva, como diría el Código italiano;<sup>30</sup> proclividad delictiva o situación de predelincuencia. Esto es a lo que ha querido referirse el anteproyecto al hablar de situaciones de peligro. Pero no ha querido confiar a los Consejos Tutelares la función tan delicada de estimar con arreglo a criterios demasiados subjetivos, si existe o no potencialidad delictiva en un individuo. Ha hablado siempre de conducta. Aquí la conducta, que es un dato objetivo, que es un dato presente, patente, claro, fácilmente advertible, debe ser indicaria de esa situación de predelito.

Recuerde usted también, señor senador, cómo han ido prosperando en el derecho contemporáneo los códigos y las leyes sobre estado de peligro, predelictivo o sin delito, al lado del tradicional estado de peligro delictivo.<sup>31</sup>

Pues bien, a todo ello es a lo que ha querido referirse la Iniciativa cuando habla de conductas que revelen peligro social...

El C. senador Aubanel Vallejo: Señor subsecretario de Gobernación: Con motivo del estudio de la presente Iniciativa de Ley y de las asambleas públicas que realizamos, y que despertaron profundo interés en la opinión pública y que se manifestó en la presencia de autoridades jurídicas notables, vimos que prevalecieron dos opiniones con respecto a la constitucionalidad de la Iniciativa de Ley.

La mayoría de los juristas declararon que la Iniciativa de Ley era perfectamente constitucional. Unos pocos, sin embargo, adujeron que en algunos casos sí podían violarse las garantías individuales y podrían provocar amparo por violaciones a los artículos 14 y 16 de la Constitución.

¿Podría usted aclararme este concepto?

El C. Lic. García Ramírez: El tema de la constitucionalidad de los Tribunales para Menores, de su derecho y de sus procedimientos, se ha venido planteando en forma recurrente a lo largo de estos últimos 40 años.

De hecho, el interés de la materia decayó mucho y la posibilidad de cuestionarla también, cuando en 1965 se habló, de manera expresa, de la existencia de instituciones destinadas al tratamiento de menores infractores. Acaso esa referencia, omitida por la Constitución de 1917, conforme a su texto original, baste para jubilar todos los reparos que en materia constitucional pudiesen hacerse a los Tribunales para Menores.

30 Artículo 133 del Código Penal italiano.

31 A partir, sobre todo, de la Ley española de vagos y maleantes, de 1933.

En un libro precioso, auténtica exposición de motivos del Código de 1931, Ceniceros y Garrido, los principales autores, con Teja Zabre, de aquel ordenamiento, hablaban ya sobre las preocupaciones de la Comisión Redactora del Código en torno a la constitucionalidad de los medios dispuestos para prevenir y resolver la conducta antisocial de los menores. Y optaron por confiar a la jurisprudencia la entonces difícil tarea de constitucionalizar, digámoslo entre comillas, la tarea de los Tribunales para Menores.<sup>32</sup>

A partir de una muy famosa ejecutoria, a la que en el mismo sentido han seguido otras, la dictada en el caso del menor Ezequiel Castañeda, por la Suprema Corte de Justicia, quedó perfectamente claro que cuando el Estado actúa a través de los Tribunales para Menores, no lo hace en ejercicio de una función autoritaria y represiva, sino sustituyéndose de manera paternal o tutelar, según el caso, a los padres que no han sabido, querido o podido ejercer adecuadamente la patria potestad, o a los tutores que no han podido, sabido o querido ejercer, buenamente, por su parte, la tutela.<sup>33</sup>

No hay, pues, por qué pensar que los Tribunales por sí mismos, sus procedimientos por sí mismos, o en su caso, el día de mañana los Consejos Tutelares, puedan incurrir en vicio de inconstitucionalidad. Y a mayor abundamiento podríamos juntos repasar las normas sobre enjuiciamiento con motivo de hechos delictuosos que contiene nuestra Constitución, y que algunas personas quisieran traer al ámbito de los menores infractores.

El artículo 13 proscribe los tribunales para el conocimiento de delitos, creados excepcionalmente. Los Tribunales para Menores no son, ni los Consejos Tutelares serían, Tribunales de Excepción.

32 Cfr. *La Ley Penal Mexicana*, México, Botas, 1934, pp. 200 y 201. La base h) de la redacción del Código postuló: “Dejar a los niños completamente al margen de la función penal represiva, sujetos a una política tutelar y educativa”, *idem*.

33 Se dijo que la Ley de 1928 “no establece una acción directa del Estado, de la autoridad; sino que, en razón del alto interés social de preparar a las generaciones futuras, el Estado hace una incursión, ejerce una intervención en la familia, se substituye a quienes hasta hoy habían sido considerados como los únicos titulares del derecho sobre los menores y encarga a un órgano social (hay que repetir el término «social») la misión que dentro de la organización familiar secular no pudieron desempeñar los primeros indicados”.

El artículo 14 se refiere a ciertas garantías que han de observarse en el caso de juicios criminales. Aquí no estamos en presencia de juicios criminales.

El artículo 16 previene determinadas cautelas en orden al mandamiento de aprehensión. Aquí no hay orden de aprehensión.

El artículo 18 regula la prisión preventiva. Para los menores infractores no hay prisión preventiva.

El artículo 19 se refiere a la formal prisión, usa el término acusado, usa el concepto cuerpo del delito. Aquí no hay formal prisión, ni hay delito, ni hay acusado.

El artículo 20 establece las garantías que en todo juicio del orden criminal debe reconocerse al acusado, y aquí, insisto, ni hay juicio del orden criminal, ni hay acusado.

Por fin, el artículo 21 habla de la intervención del Ministerio Público y aquí no hay acción penal que ejercitar. Nada, pues, tiene que ver el enjuiciamiento criminal con el sistema tutelar de menores infractores...

El C. senador Dr. Gámiz Fernández: Señor subsecretario de Gobernación: Después de haber conocido la Iniciativa de Ley sobre la creación de los Consejos Tutelares para Menores Infractores, a las Comisiones a las que ha sido turnada por la honorable Asamblea del Senado de la República, nos llamó bastante la atención la creación de Consejos Auxiliares, que como usted lo ha dicho en su brillante intervención serán integrados esencialmente por elementos de las Juntas de Vecinos, lo cual les da un carácter especial, al que yo quisiera que usted nos hiciera referencia.

Pero, además, a los Consejos Auxiliares se les da la facultad de examinar las infracciones de menor gravedad. Yo desearía que usted, señor subsecretario, nos informara, con una mayor amplitud, sobre el ámbito que abarcan los Consejos Auxiliares y hasta dónde cabe la posibilidad de incluir en la Ley de referencia la conveniencia de capacitar, de establecer mecanismos de asistencia técnica para el personal que integren estos Consejos Auxiliares.

El C. Lic. García Ramírez: Señor doctor Gámiz: considero que la introducción de los Consejos Tutelares Auxiliares en el panorama del derecho correccional de menores, constituye una de las aportaciones más interesantes y valiosas de la Iniciativa del Ejecutivo Federal.

Esto renueva, da un aire distinto, más fecundo, creo yo, más fructífero, más abierto, al ejercicio de la misión tutelar sobre menores infractores.

Las Naciones Unidas han celebrado hasta el presente cuatro Congresos sobre Prevención del Delito y Tratamiento de los Delincuentes e infractores, al segundo de los cuales, reunido en la ciudad de Londres, concurrió con la representación mexicana el entonces subsecretario de Gobernación, licenciado Luis Echeverría.<sup>34</sup>

De ahí pues, arranca, quizás, la línea de preocupaciones de nuestro primer mandatario, de preocupaciones formales en materia de menores, preocupaciones formales que se han instrumentado materialmente al través de todos esos mecanismos de creación legislativa, administrativa y financiera a que he hecho referencia.

Pues bien, dentro de esta secuela de Congresos, todos ellos aportadores de inteligentes novedades en la materia, llegamos al cuarto, celebrado en la ciudad de Kioto, en el año de 1970, y encontramos como uno de los temas principales, acaso el principal, la intervención de los particulares en la prevención del delito y el juzgamiento de los crímenes, el tratamiento de los delincuentes y el proceso de reincorporación de los liberados.<sup>35</sup>

En aquel entonces, el cuarto Congreso de Naciones Unidas resolvió recomendar la más amplia y dinámica participación de los ciudadanos comunes y de los grupos de la colectividad, grupos no autoritarios, en la planeación de las tareas de defensa social y en la ejecución de los planes.<sup>36</sup>

Al crear el Ejecutivo, o pretender hacerlo, los Consejos Tutelares Auxiliares, está recordando esta recomendación del Congreso de Naciones Unidas y advirtiendo, sobre todo, que por ser el problema de la delincuencia un problema que a toda la sociedad interesa, la sociedad misma en su conjunto, a través de sus grupos construidos, debe intervenir en su oportuno tratamiento.

Por otra parte, con esto se revela la fe en una institución, las Juntas de Vecinos que el gobierno de la República recientemente ha creado. Son

<sup>34</sup> Cfr. Segundo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, *Informe de la Secretaría*. Nueva York, s.f., p. 73.

<sup>35</sup> Cfr. Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, *Informe de la Secretaría*. Nueva York, 1972, pp. 37 y ss.

<sup>36</sup> Cfr. *idem*, conclusiones 1 y 5, p. 51.

órganos democráticos, son órganos de bienestar social,<sup>37</sup> que deben llevar esas ideas democráticas y de bienestar social al seno de la jurisdicción para menores.

Por lo demás, la competencia que se les ha conferido, competencia para el conocimiento de casos menores, les permitirá abocarse con felicidad al desarrollo de su misión.

Por lo que toca al asesoramiento o a la asistencia de técnicos, debo indicar, informando, que el presidente de estos Consejos Tutelares Auxiliares debe reunir las mismas condiciones personales y profesionales, individuales y académicas, técnicas, científicas, de cualquier miembro del Consejo Tutelar Central. Esto nos da una garantía de buena técnica, porque la garantía de probidad, de sentido humanista nos la da, claro está, el Consejo en su conjunto.

Por otra parte, los centros de observación y los técnicos que de ellos dependen y en los mismos trabajan, se encuentran también al servicio de los Consejos Auxiliares y no sólo al servicio del Consejo Tutelar Central.

Me gustaría advertir en este punto cuál es la línea de la evolución que nos lleva a los Consejos Tutelares Auxiliares. Es la línea que conduce en la jurisdicción común hacia el escabinado. Frente al juez profesional que involucra ciencia, que incorpora ciencia al proceso, y ante el jurado que incorpora o involucra emoción, surge el tribunal de escabinos, que reúne al profesional y al lego en un órgano de justicia en el que juegan al parejo la ciencia y la emoción. Esos son los Consejos Auxiliares Tutelares...

El C. senador Raúl Lozano Ramírez: Señor subsecretario, como usted estará enterado, tuvimos diversas audiencias públicas y una audiencia privada, con eminentes juristas, criminólogos y especialistas en la delincuencia infantil. De esas audiencias las Comisiones recogieron una preocupación, que si no es una preocupación para los conocedores de la ciencia del derecho, sí lo es para las Comisiones, en el sentido de que pudiera haber alguna confusión en cuanto a la interpretación del nombre que tiene la iniciativa. Esta iniciativa que fue enviada a la Cámara de Senadores, se

<sup>37</sup> En la exposición de motivos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de 1970, se indicó que la intervención de los miembros de las Juntas de Vecinos “contribuirá al adelanto de su medio social y urbano, por propio interés, y los hará sentirse más unidos al gobierno, participantes de las responsabilidades de éste, coadyuvantes de sus realizaciones en bien de la comunidad, y militantes de una democracia efectiva”.

denomina Ley de los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales.

Se piensa que podría confundirse con el Consejo Local de Tutelas, que tiene una jurisdicción para los incapacitados en materia civil.

Por otro lado, también se piensa que de acuerdo con la evolución del derecho penal, atentos al desarrollo que ha tenido la ciencia jurídica en esta materia, se suponía que en lugar de designar a los menores como infractores, llevando en la palabra infractores el sentido de la represión, se pudiera cambiar ese nombre por “menores de conducta irregular”.

Estas dos preocupaciones fueron recogidas por las Comisiones Dictaminadoras y queremos pasárselas a usted con el objeto de que en la opinión pública puedan tener una verdadera respuesta sobre este significado, en el sentido de que para los que conocemos, tenemos alguna conformación en la ciencia jurídica, no se presta a ninguna confusión; pero sí desearíamos conocer la acreditada opinión de usted.

El C. Lic. García Ramírez: Con todo gusto, señor senador Lozano. Por lo que toca a los menores infractores, convengo en que pudiera llamárseles “menores de conducta irregular” o “menores de conducta antisocial” o “menores en estado antisocial”, como lo hizo recientemente el Congreso sobre el Régimen Jurídico del Menor,<sup>38</sup> o “menores en estado de peligro”; pero se optó por la voz, por la expresión, por el giro “menores infractores”, en virtud de que es el que en su hora incorporó la Ley Suprema, de que se ha acreditado ya a la luz del derecho mexicano y que al amparo de ese mismo derecho y de su interpretación, no sólo corriente, no sólo mayoritaria, sino unánime, engloba lo mismo a quienes infringen leyes penales que a quienes infringen reglamentos, que a quienes se encuentran en situación o estado de peligro.

De allí, pues, que se haya preferido, por constitucional, en respeto a nuestra tradición jurídica, hablar más bien que de conductas irregulares, de menores infractores.

<sup>38</sup> Cuyo tema IV ostentó el rubro *El menor en estado antisocial*. Ante el Congreso y bajo este tema se presentó la ponencia “Una reforma integral de los Tribunales para Menores del Distrito Federal”, suscrita por las Direcciones de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social y de los Centros de Observación de los Tribunales para Menores, que fue aprobada por aclamación y con la que la Secretaría de Gobernación dio cuenta de su proyecto de reformas en este ámbito, *Cfr. Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social*, 1973, núm. 11.

Y en lo que atañe a la expresión Consejo Tutelar, quisiera yo decir que ésta no es una expresión hecha, no es una expresión de este momento, sino que tiene abolengo, tiene solera, tanto en el plano internacional como en el nacional. Ciertamente, el giro más usado es el de Tribunales para Menores.<sup>39</sup> También se habla, sobre todo en países escandinavos, de Juntas de Protección a la Infancia, y en los Estados Unidos de América, de Autoridad Juvenil. Entre nosotros, tradicionalmente, de Tribunales para Menores. Pero en numerosos países y en varios estados de la República, se ha abierto ya camino el concepto de Juez Tutelar, Consejo Tutelar o Tribunal Tutelar. Así ocurre en Europa, por lo menos en el caso de España;<sup>40</sup> así en nuestra América, por lo menos en los casos de Panamá y de la República Dominicana.<sup>41</sup> Y así ha acontecido ya, desde hace algún tiempo, en este país.

El Código Tutelar de Menores del Estado de Michoacán, habla de Tribunales Tutelares;<sup>42</sup> de Juez Tutelar habla el Código del Niño del Estado de Guerrero,<sup>43</sup> y la expresión Consejos Tutelares para Menores infractores [sic] fue expresamente introducida en el derecho mexicano, con esos términos por la Ley de Rehabilitación de Menores de 1967 del Estado de México.<sup>44</sup>

Al hacer referencia a Consejos Tutelares, se trata precisamente de traer al derecho de los menores infractores, al derecho correccional reservado para ellos, la idea de tutela. Si esto nos hace pensar en la otra tutela;

<sup>39</sup> Cf. García Ramírez, *El artículo 18 Constitucional: prisión preventiva, sistema penitenciario, menores infractores*, México, UNAM, 1967, p. 98.

<sup>40</sup> Ley española de 11 de junio de 1948.

<sup>41</sup> Leyes panameña de 19 de febrero de 1951 y dominicana de 3 de noviembre de 1941.

<sup>42</sup> Artículos 56 y ss.

<sup>43</sup> Artículo 123.

<sup>44</sup> Artículo 10. En la exposición de motivos del primer anteproyecto se advirtió: "Bajo el designio de orientar a la comunidad acerca de la naturaleza verdadera y la inspiración funcional de estos organismos, se consideró adecuado denominarlos Consejos Tutelares, por donde también se toma en cuenta la tesis de nuestra Suprema Corte de Justicia, que ha estimado la función de los Tribunales para Menores sustitutiva de la paterna en cuanto a la educación y corrección de los menores". García Ramírez, *El Código Tutelar para Menores del Estado de Michoacán*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1969, p. 86. En la relación de antecedentes es oportuno incluir al Consejo paternal que capta la Ley de Readaptación Juvenil del Estado de Jalisco, de 1958 (artículos 60., 70. y 80. principalmente).

si esto despoja al órgano de la idea punitiva y le confiere idea paternal; si esto mueve a una asociación de ideas entre la benéfica, la viva, la amable institución tutelar del derecho civil familiar y la institución tutelar del derecho correccional para menores, bienvenida esa confusión...

El C. senador Olivares Santana: Tiene la palabra la senadora Navia Millán.

La C. senadora Aurora Navia Millán: Señor subsecretario: Desde que principiamos a estudiar la Iniciativa de Ley que crea los Consejos Tutelares, la consideramos como un esfuerzo de innovación, de transformación, con un profundo sentido humano, como usted lo expresaba en su conceptuosa exposición. Al estudiarla encontramos en ella un nuevo elemento, una nueva figura desconocida hasta ahora por el aspecto jurídico de los menores infractores. Esta figura es el Promotor, cuyas funciones son importantísimas. Citaré algunas de las que me vienen a la memoria en este momento: agilizar el procedimiento, hacer que se cumplan las disposiciones legales y, sobre todo, proteger los intereses del menor asomándose a las instituciones encargadas de la readaptación o a los Centros de Observación.

Yo quisiera, señor subsecretario, y lo hago con todo respeto, que se me aclarara cuál es el carácter de este Promotor, o hasta qué punto substituye en funciones al anterior defensor de los que se empleaban en los Centros de Readaptación o Tribunales para Menores.

El C. Lic: García Ramírez: Gracias, senadora Navia Millán. Hace unos momentos, cuando tuve el honor de dar respuesta a la pregunta que se sirvió formular el señor senador Aubanel, pude indicar por qué, a mi juicio, no debe el procedimiento para menores infractores plegarse a las garantías que rodean y estrechan, y al mismo tiempo preservan, el enjuiciamiento para adultos delincuentes. No quisiera en modo alguno, sin embargo, dejar la impresión de que el procedimiento para menores infractores se encuentra exento de garantías. Todo lo contrario, ha sido preocupación del redactor de la Ley, por encargo expreso del Ejecutivo, rodear de garantías adecuadas el trámite que se sigue ante los Consejos en beneficio del menor, de quienes sobre él ejercen la guarda, patria potestad o tutela, y en definitiva en beneficio de la sociedad.

La pregunta de la senadora Navia Millán actualiza esta preocupación y pone nuevamente [sic] sobre el tapete este tema. El procedimiento para menores infractores se ha diseñado en forma tal que aparezca un cúmulo suficiente y expreso de elementales garantías procesales. Efectivamente,

se prevé allí que el trámite y el conocimiento han de iniciarse de inmediato, sin permitir demoras injustificables ni promiscuidades en los centros de observación.<sup>45</sup> Se ha estatuido sobre una resolución básica, acaso el equivalente del auto de forma[ll] prisión en el enjuiciamiento para adultos, al [sic] través de la cual habrá de precisarse si el menor queda o no sujeto al conocimiento por parte de los Consejos Tutelares.<sup>46</sup> Se ha ordenado escuchar al menor, a sus padres o tutores, reconociéndoseles así un elemental derecho de audiencia y de alegación en su favor.<sup>47</sup> Se ha ordenado la comprobación precisa de la conducta o de la situación atribuidas al menor y de la participación que él hubiese tenido en tales hechos.<sup>48</sup> Se ha establecido un mecanismo que no existía de impugnación de las determinaciones del órgano.<sup>49</sup> Se ha establecido un régimen que tampoco existía, de revisión periódica, cautelar, de las determinaciones de los Consejos Tutelares.<sup>50</sup> Se ha incorporado un sistema de excitativa de justicia, que tampoco existía, que tampoco existe en la ley vigente.<sup>51</sup> Se ha incorporado una orden escrita de presentación del menor, motivada y fundada, que tampoco existe en la legislación en vigor.<sup>52</sup> Y se ha ordenado una supervisión, que asimismo veníamos echando de menos, sobre el tratamiento al que el menor se vea sujeto.<sup>53</sup>

Hay, pues, en esta Ley, de manera consecuente con las preocupaciones justas, legítimas, jurídicas mexicanas, todo un sistema, toda una red de garantías destinadas a hacer de este procedimiento no un trámite inquisitivo, sino un luminoso procedimiento claro, humanista y seguro, que a nadie engañe y que no encierre celadas y asechanzas.

45 Artículos 25, 34 y 35.

46 Artículos 35 y 36.

47 Artículos 27, 35, 39 y 50.

48 Artículo 35.

49 Cuya estructura instancial se tomó de la revisión promovible por las autoridades ante el pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, en los términos de los artículos 240 y 241 del Código Fiscal de la Federación. *Cfr.* artículos 56 y 60 de la Ley de los Consejos.

50 Artículos 53 y 55.

51 Institución tomada del derecho procesal fiscal, según las prevenciones de los artículos 245 y 246 del Código Fiscal de la Federación. En la Ley de los Consejos se refiere al tema el artículo 42.

52 Artículos 38 y 49.

53 Artículos 1o., 11, fracción V y 53.

En este marco surge la figura del promotor. En la actualidad no se permite, por no autorizarlo la Ley, el acceso de defensores a los actos de los Tribunales para Menores. El promotor viene a cubrir ese vacío; es una innovación de este proyecto, que tiene algunas simpatías, algunas afinidades con instituciones ya existentes en planos estatales específicos.<sup>54</sup> El promotor es un asistente del menor, es un defensor de la legalidad, es un vigilante de la legalidad, es un vigilante de la buena marcha del procedimiento, es un coadyuvante de la función tutelar del Estado; es un abogado defensor, pero es también más, mucho más que un abogado defensor, es también un tutor del menor. Está inserto en el espíritu general tutelar de la ley y viene con él a reforzarse la preocupación legislativa en materia de garantías procesales...

El C. senador Olivares Santana: Tiene la palabra la compañera senadora Aurora Ruvalcaba.

La C. senadora Aurora Ruvalcaba Gutiérrez: Señor subsecretario Sergio García Ramírez: me permito atraer su acuciosa atención al análisis del artículo primero transitorio de la Iniciativa que crea los Consejos Tutelares, y que en cierta manera usted tocó al contestar atinadamente a los requerimientos del señor senador Maciel Salcedo, relativos al artículo 20. Sabido es por usted, que aquí en el recinto de la honorable Cámara de Senadores se llevaron al cabo algunas audiencias públicas, a las cuales asistieron estudiosos del derecho, especialistas, que con su grano de arena contribuyeron, dado el carácter generoso de la Iniciativa, a aportar sus puntos de vista, a aportar su experiencia, de tal manera que esta Iniciativa se convierta en una ley que proteja en realidad a todos los menores del país.

La inquietud de ellos, aunada desde luego a la inquietud de los senadores que integran las Comisiones Dictaminadoras de la Iniciativa, en el sentido del ámbito tanto de la extensión territorial de la República Mexicana, como al ámbito de la población a la cual será aplicada la norma jurídica, es decir, es meramente una proposición de redacción para dar una mayor claridad al pueblo de México al cual se aplicará.

<sup>54</sup> Así, artículo 43 de la Ley de Rehabilitación de Menores del Estado de México. V., además, en favor del establecimiento de promotores, procuradores o defensores de menores, la recomendación I y la conclusión 4a. de las IV Jornadas Iberoamericanas de Derecho de Menores (Caracas, octubre de 1972). *Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social*, vol. II, núm. 10, 1973, p. 114.

En la actualidad, el artículo primero transitorio está redactado así: “La presente Ley entrará en vigor a los 30 días de su publicación en el *Diario Oficial*, y a partir de la misma fecha quedan derogados, por lo que toca al Distrito y a los Territorios Federales, los artículos 119 a 122 del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia del Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, de 13 de agosto de 1931...”. La propuesta, si es posible, o si no la aclaración, señor subsecretario, consiste en substituir el texto por éste: “...el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, sólo será derogado por lo que toca al Distrito y Territorios Federales que seguirá vigente en otras entidades de la República”. De otra manera, señor licenciado, se está interpretando como que al entrar en vigor esta Ley, el resto de los estados de la República quedará sin normas que rijan a los menores infractores. Muchas gracias.

El C. Lic. García Ramírez: Senadora Ruvalcaba: en materia federal las normas aplicables a menores infractores son las contenidas en el Código Penal de 1931, artículos 119 a 122, en la Ley Orgánica de los Tribunales de la Federación y en el Código Federal de Procedimientos Penales.

En materia común, las aplicables son las contenidas en la Ley de los Tribunales para Menores del Distrito Federal y en los ordenamientos correspondientes y equivalentes de las diversas entidades federativas.

Esta Ley no pretende, ni podría pretender en modo alguno, so pena de convertirse, desde ahora, en una ley anticonstitucional, no pretende, digo, absorber todas las conductas antisociales en que incurran todos los menores de edad de la República Mexicana.

La referencia contenida en el artículo al que usted se ha servido dar lectura, obedece a esta preocupación: los jueces de Distrito, en diversas entidades, vienen presidiendo tribunales federales para menores, asociándose para ello con las autoridades sanitarias y educativas de la localidad, sólo en aquellos casos, por prevención expresa del artículo 500 del Código Federal de Procedimientos Penales, en que no haya órgano local para menores infractores.

No sería práctico, pues, derogar de un plumazo toda la materia penal contenida, por lo que respecta a menores, en el Código de 1931 y en otros ordenamientos, porque al hacerlo así estaríamos viendo solamente la situación del Distrito y de los Territorios, pero podríamos olvidar la situación de algún Estado en el que todavía no hubiese Tribunal Local para

menores infractores y en el que el juez de Distrito necesitan, por lo tanto, acogerse aún a las prevenciones del Código Penal de 1931. Es una cautela, es una que quiere ser prudente reserva del proyectista.

Pero esto nos lleva, senadora, señores senadores, a reflexionar sobre un tema de gran alcance: el carácter federal de la legislación sobre menores infractores, asunto emparentado con el carácter federal de la legislación penal y de la legislación civil, así como de los ordenamientos procedimentales penales y civiles. Hasta hoy ésta ha venido siendo materia reservada a los estados de la República, y enhorabuena, digo yo, que sea así. Responde esta variedad legislativa a nuestra tradición político-jurídica. Cuando, recuérdelo ustedes, en 1916, 1917, Venustiano Carranza planteó su proyecto de artículo 18 ante el Congreso Constituyente, quiso el primer jefe que la materia penitenciaria fuese de competencia federal en cierta proporción,<sup>55</sup> y el proyecto carrancista fue retirado merced a la oposición de la Asamblea.<sup>56</sup>

Cuando en 1964 se suscitó la reforma al artículo 18 constitucional, estuvo allí presente, también, el celo federalista, la preocupación por reservar, por mantener incólume la soberanía, la autonomía legislativa de los Estados de la República.<sup>57</sup>

Si, pues, desde un punto de vista académico, técnico, pudiera interesar la adopción de un código penal, de un código civil, de códigos procesales únicos para toda la República previa una reforma constitucional que lo permitiese,<sup>58</sup> desde otros puntos de vista, muy respetables, esto no es posible hoy por hoy. Sin embargo, México ha sabido idear mecanismos que permitan concertar esfuerzos, asociar acciones en una estrecha fraternidad de entusiasmo y de creación, sin vulnerar el pacto federal. México ha hallado, de tiempo atrás, el mecanismo de la coordinación consensual y al

55 Decía el segundo párrafo del proyecto de artículo 18: “Toda pena de más de tres años de prisión se hará efectiva en colonias penales o presidios que dependerán directamente del gobierno federal y que estarán fuera de las poblaciones, debiendo pagar los estados o la Federación los gastos que correspondan por el número de reos que tuvieren en dichos establecimientos”.

56 Cfr. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, México, 1922, t. I, pp. 644 y ss.

57 Cfr. García Ramírez, *El artículo 18 Constitucional...*, op. cit., nota 39, pp. 53 y ss.

58 Síntesis sobre el tema, en “La unificación penal en México”, *Manual de prisiones*, cit., nota 19, pp. 89 y ss.

través de él ha acometido numerosas empresas con éxito invariable y sin detrimento ni de la autoridad de la Federación ni de la autonomía legislativa de los estados. Se ha venido trabajando así en áreas diversas, y, desde fechas recientes y por lo que a nosotros ataña, en el área de la prevención y de la readaptación social.

Éste fue uno de los mayores logros, creo yo, de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre la Readaptación Social de Sentenciados, permitir, en uso de una interpretación extensiva del artículo 18 constitucional, la concertación de pactos o convenios entre los gobiernos de los estados y la Federación, para efectos de readaptación social.<sup>59</sup>

Pues bien, señores, si ustedes aprueban la Ley que establece los Consejos Tutelares, como en su oportunidad aprobaron la Ley de Normas Mínimas, podría el Estado mexicano acometer con sentido nacional la renovación de las instituciones y de los procedimientos para menores infractores, como ya lo ha hecho en el caso de los adultos delincuentes, y lo haría, señores, sin vulnerar, sin restringir, sin alterar en lo más mínimo la autonomía legislativa de los estados, respetándola y conviniendo con ellos para que ellos mismos, en ejercicio de su soberanía se asocien con la Federación en esta, que debe ser, que está siendo, que va a seguir siendo, sin duda, si ustedes así lo ordenan, señores senadores, una gran tarea de dimensión verdaderamente nacional...

59 Artículo 3o. de la Ley de Normas Mínimas.