

CAPÍTULO VIII

CONSIDERACIONES EN TORNO A LA LEY DE LOS CONSEJOS TUTELARES PARA MENORES INFRACTORES DEL DISTRITO FEDERAL

Antes de adentrarnos en lo que pudiera ser una glosa fugaz a este ordenamiento jurídico, debemos hacer referencia a los antecedentes legislativos que rigieron en materia de menores con conductas antisociales. La Ley de previsión social de la delincuencia infantil en 1928, establecía los 15 años como edad límite para determinar el campo del delincuente y el menor infractor; posteriormente, el Reglamento de los tribunales para menores del 22 de enero de 1934 es derogado por la Ley orgánica y normas de procedimientos de los tribunales de menores y sus instituciones auxiliares en el distrito y territorios federales, del 22 de abril de 1941; esta ley abroga algunas normas jurídicas tanto del Código de procedimientos penales para el Distrito Federal, como algunas contenidas en la Ley orgánica de los tribunales federales de justicia del fuero común del Distrito Federal. La Ley que crea los consejos tutelares para menores infractores del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial* del 2 de agosto de 1974 y cuya vigencia se inicia el 2 de septiembre del mismo año, viene a derogar la ley orgánica mencionada anteriormente, así como también el título VI del Código penal vigente para el Distrito Federal, del 13 de agosto de 1931 y referente a la delincuencia de menores.

Si examinamos las leyes que de alguna forma han previsto las consecuencias y la esfera de comportamiento de la entonces llamada delincuencia juvenil, encontramos una interesante secuencia en cuanto a la separación del adulto con el menor, o sea, la edad tope para ser considerado como menor infractor, acarreando paralelamente la disminución de la proclividad al castigo.

El Código penal de 1871 establecía la edad de 14 años como límite, el proyecto de Macedo Pimentel acoge la misma edad, la Ley de previsión social de la delincuencia infantil determinaba esta edad a los 15 años, el Código de Almaraz de 1929, manejaba el criterio de los 16 años, y el Código penal vigente del Distrito Federal estable-

ció la edad de 18 años como punto de ubicación entre el adulto y el menor.

Al arribo de la Ley de los consejos tutelares se presenta una actitud radical de separatividad entre el infractor adulto con el menor. Tal situación queda perfectamente precisada en el artículo 18 de la Constitución política del país, cuando se refiere al tratamiento especial para los menores infractores y como consecuencia de este mandato, aparece el funcionamiento del Consejo Tutelar como institución especializada para el manejo de los menores de 18 años que infrinjan las leyes penales, los reglamentos de policía y buen gobierno, o bien que realicen conductas que hagan presumir un daño a sí mismos, a su familia o a la sociedad. En este mismo aspecto, encontramos en todo el esquema integrante de esta ley, el espíritu de protección al menor; de manera relevante en todo cuanto pudiera, en un momento dado, poner en contacto al menor con el adulto. Así lo demuestra el artículo 66 que a la letra dice:

Cuando hubiesen intervenido adultos y menores en la comisión de hechos previstos por las leyes penales, las autoridades respectivas se remitirán mutuamente copia de sus actuaciones, en lo conducente al debido conocimiento del caso.

Las diligencias en que deban participar los menores se llevarán a cabo, preferentemente, en el sitio en que éstos se encuentran. No se autorizará su traslado a los juzgados penales, salvo cuando se estime estrictamente necesario, a juicio del juez ante el que se siga el proceso en contra de los adultos.

Lo mismo sucede con los artículos 64 y 15 fracción V. El primero de ellos dice: "El internamiento se hará en la institución adecuada para el tratamiento del menor, considerando la personalidad de éste y las demás circunstancias que concurran en el caso. Se favorecerá, en la medida de lo posible, el uso de instituciones abiertas."

El artículo 15 fracción V: "Vigilar que los menores no sean detenidos en lugares destinados para la reclusión de adultos y denunciar ante la autoridad correspondiente las contravenciones que sobre el particular adviertan."

Es importante hacer referencia a la atenuación clara y definida de erradicar el castigo como en otra hora se presentaba la actitud de sancionar o reprimir. El objeto de nuestra comentada ley nos da, en sí misma, una visión clara de la tendencia de tuición para el infractor, consistente en promover la readaptación social en base al estudio de

la personalidad, donde interviene la acción de varias disciplinas como las ciencias médicas, educativas, sociales, psicológicas y otras que pueden proporcionar el conocimiento del menor y el mundo que lo rodea; para que con esa identificación puedan aplicarse las medidas correctivas, de protección, vigilancia o tratamiento especializado, buscando dotar al menor de elementos que sean armas defensivas en contra del enemigo de la reincidencia. El nuevo ordenamiento, por tanto, da primordial importancia al conocimiento de la personalidad aun sobre la conducta antijurídica, es decir, conocer la personalidad del menor excede en sí mismo al hecho consumado.

Con la creación de los consejos tutelares auxiliares (artículo 4, fracción VII y 48 de la ley referida), se restringe, también, en el ámbito administrativo, la acción de otras autoridades no especializadas en los casos de ilícitos a reglamentos, tal y como se prevenía en el ordenamiento regulador de los tribunales calificadores; llevándonos a concluir con una afirmación hecha por el doctor Sergio García Ramírez al decir: "El menor en México ha salido no sólo del derecho penal común, sino también, por fortuna, del derecho penal administrativo."

La estructura administrativa que establece esta ley, para instrumentar sus alcances, parte del presidente de la República, quien por medio del secretario de Gobernación, dirige al Consejo Tutelar al designar al presidente de esta institución y sus consejeros.

El presidente del Consejo tiene como funciones las siguientes: I. Representar al Consejo; II. Presidir las sesiones del pleno y autorizar en unión del secretario de acuerdos, las resoluciones que aquél adopte; III. Ser el conducto para transmitir, entre otras autoridades, los asuntos del Consejo y de sus centros de observación; IV. Vigilar el turno entre los miembros del Consejo; V. Recibir quejas e informes sobre las faltas y demoras en que incurrieron los funcionarios y empleados del Consejo en el desempeño de sus labores; dar a aquéllos, el trámite y resolución que corresponda y formular, en su caso, exhortativa a los consejeros instructores para la presentación de sus proyectos de resolución; VI. Dictar las disposiciones pertinentes para la buena marcha del Consejo y de los centros de observación, conforme a los lineamientos generales acordados por el pleno; y VII. Las demás funciones que determinan las leyes y reglamentos y las que sean inherentes a sus atribuciones.

Los consejeros, cuya función es vital para el futuro de un menor infractor, deberán reunir para su designación estos requisitos: I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y

políticos; II. No tener menos de treinta años ni más de sesenta y cinco el día de su designación, en la inteligencia de que cesarán en sus funciones al cumplir setenta años de edad; III. No haber sido condenados por delito intencional y gozar de buena reputación; IV. Preferentemente estar casados y tener hijos; V. Poseer el título que corresponda, en los términos del artículo 3o. de esta Ley; y VI. Haberse especializado en el estudio, la prevención y el tratamiento de la conducta irregular de los menores. El Consejo opera por medio de salas y cada una de ellas está integrada por tres consejeros: un abogado, quien será el presidente de la misma, un médico y un maestro; las salas se reúnen para formar el pleno del Consejo, cuyas facultades más importantes son las siguientes:

I. Conocer de los recursos que se presenten contra las resoluciones de las salas; II. Disponer del establecimiento de consejos auxiliares; III. Conocer de los impedimentos de los consejeros en los casos en que éstos deban actuar en el pleno; IV. Conocer y resolver en el procedimiento consecutivo a la excitativa de formulación de proyecto, que haga el presidente a los consejeros instructores; V. Determinar las tesis generales que deben ser observadas por las salas; VI. Fijar la adscripción de los consejos auxiliares a los miembros del Consejo Tutelar; VII. Disponer y recabar los informes que deban rendir los consejos auxiliares, y VIII. Establecer criterios generales para el funcionamiento técnico y administrativo de los centros de observación.

El ordenamiento que hoy nos ocupa, viene a crear una nueva institución denominada promotoría, que realiza una función de vital importancia, pues el promotor llega a convertirse en el representante legal del menor. Bástenos enunciar lo que corresponde desarrollar a los promotores para percatarnos de la trascendencia de su labor. El promotor deberá: I. Intervenir en todo procedimiento que se siga ante el Consejo, en los supuestos del artículo 2o. de la presente ley, desde que el menor quede a disposición de aquel órgano, vigilando la fiel observancia del procedimiento, concurriendo cuando el menor comparezca ante los consejeros, la sala o el pleno, proponiendo la práctica de pruebas y asistiendo a su desahogo, formulando alegatos, interponiendo recursos e instando ante el presidente del Consejo de la excitativa, a que se refiere el artículo 42, y ante el de la sala la revisión anticipada, en su caso, de las resoluciones de ésta; II. Recibir instancias, quejas e informes de quienes ejerzan la patria potestad, la tutelar o la guarda sobre el menor y hacerlos valer ante el órgano que corresponda, según resulte procedente, en el curso del procedimiento; III. Visitar a los menores internos de los centros de observa-

ción y examinar las condiciones en que se encuentren, poniendo en conocimiento del presidente del Consejo las irregularidades que adviertan, para inmediata corrección; IV. Visitar los centros de tratamiento y observar la ejecución de las medidas impuestas, dando cuenta a la autoridad competente, de las irregularidades que encuentren, para los mismos efectos de la fracción anterior, y V. Vigilar que los menores no sean detenidos en lugares destinados para la reclusión de adultos y denunciar ante la autoridad correspondiente las contravenciones que sobre el particular adviernan.

Hemos de mencionar por último, al director técnico que tiene bajo su responsabilidad el manejo de los centros de observación y lugar de internamiento de los menores sujetos a estudio, así como el coordinar a las secciones técnicas que se dedican a la realización de los estudios que se ejercen en torno al menor internado.

En cuanto al procedimiento, podemos decir que se trata de un derecho adjetivo por excelencia sumario, es decir, que pretende resolver con agilidad los casos que lleguen a ser del conocimiento del Consejo Tutelar, evitando con ello una permanencia larga e inadecuada para el menor en los centros de observación, procediendo a su inmediata resolución, limitando así el paso a la contaminación.

Cada consejero deberá de cubrir rotativamente un turno de 24 horas; convirtiéndose así, el consejero en turno, en el consejero instructor, mismo que integrará los casos que hayan sido de su conocimiento durante ese tiempo.

Durante las primeras 48 horas del ingreso de un menor, el consejero instructor, deberá decidir si al menor se le interna para el estudio de su personalidad, se le entrega a sus padres a disposición del propio Consejo o bien se pone en libertad entregándolo a quienes ejercen sobre él la patria potestad o la tutela.

Si se diera la primera hipótesis mencionada, el consejero instructor contará con 15 días naturales para integrar el expediente del menor con los siguientes documentos. Los estudios técnicos, informes, peritajes, resultados de las pláticas sostenidas con los familiares tanto del menor como con los de la víctima, o la propia víctima, las opiniones del promotor y la comparecencia de cualquier testigo. Transcurrido este término, deberá presentar al pleno de la sala un proyecto de resolución para que, en un lapso no mayor de 10 días, se celebre una audiencia donde el instructor expondrá y justificará su proyecto, escuchando la alegación del promotor para llegar a dictar la resolución que corresponda, misma que será definitiva y que notificará en el mismo acto al promotor, al menor y a los encargados de éste. Final-

mente se cuentan con 5 días para que la resolución establecida se integre por escrito y sea comunicada a la autoridad ejecutora cuando proceda. Si un caso sigue con normalidad los términos señalados por el procedimiento, encontramos que el máximo de días naturales que puede estar un menor sin que se le dicte resolución es de 32; esto quiere decir, que el término puede ser variado; se requerirán menos días si la integración de los elementos auxiliares para resolver son presentados con mayor rapidez; pero el total de días puede ser aumentado cuando se solicita prórroga, la que no podrá ser mayor de 15 días en los casos que por importancia o dificultad así lo requieran. Si existe retraso en la presentación del proyecto por parte del consejero respectivo, el promotor podrá solicitar al presidente de la institución, por medio de una excitativa, el cumplimiento del término legal.

Dentro del capítulo VII encontramos la revisión, que consiste en realizar una valoración del tratamiento aplicado para ratificarlo, modificarlo, o bien, hacer cesar las medidas impuestas, tomando en consideración los resultados obtenidos durante el tratamiento. Este ordenamiento establece la práctica oficiosa de la revisión por parte de la sala cada tres meses; pero si existen circunstancias especiales que lo justifiquen antes de este tiempo, podrá practicarse sin esperar los 90 días. Es de señalarse que la ley faculta a la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, para ejecutar las medidas dictadas por el Consejo Tutelar; es por eso que tiene la obligación de informar al Consejo sobre los avances del tratamiento para los efectos de la revisión o para formular las recomendaciones que estime pertinentes (artículos 43 y 54).

La impugnación es un recurso mediante el cual se busca la revocación o sustitución de una resolución por considerarse inadecuada para el menor tomando en consideración los hechos, la peligrosidad y su personalidad. Sólo son impugnables las medidas diversas a la amonestación, o bien, las que no determinan liberación incondicional o aquellas donde se concluye el procedimiento de revisión. Este recurso será interpuesto por el promotor a juicio suyo o a solicitud de quien ejerza la patria potestad durante el acto de la resolución o dentro de los 5 días siguientes.

Las medidas que pueden adoptarse en la solución de los casos que son conocidos por el Consejo Tutelar son las siguientes:

1. El internamiento en institución especializada según corresponda a las condiciones particulares del menor;

2. La libertad vigilada por medio de la visita periódica de una trabajadora social al ámbito de acción del menor para ir, con ello, captando su actuar;

3. El hogar sustituto cuando el propio sea claramente inadecuado;

4. La entrega incondicional del menor a quienes ejerzan la patria potestad.

Por último, hemos de señalar algunas diferencias de importancia entre el procedimiento de adultos y el de menores:

Procedimiento adultos

1. Las diligencias son públicas.
2. El juez tiene durante el juicio expresión limitada.
3. Hay parte acusadora (Ministerio Público).
4. Hay defensor.
5. Es preponderante la búsqueda de la verdad histórica de los hechos.
6. Se juzga sobre los hechos.
7. La sentencia se dicta en base a las constancias en autos.
8. Si no hay tipificación se absuelve.

Procedimiento menores

1. Éstos se dan entre los que ejercen la patria potestad, el menor, el consejero y el promotor (carácter secreto. Artículos 27 y 68).
2. El consejero debe opinar.
3. No la hay.
4. No lo hay (existe el promotor como representante legal del menor).
5. Es fundamental el conocimiento de la personalidad.
6. Se toma en consideración la vida del menor y su familia.
7. La resolución puede darse tomando elementos fuera del expediente.
8. Aun sin responsabilidad de conducta infractora, se podrá aplicar otra medida tutelar.

9. Resulta más detallado y extenso.
10. La sentencia que causa ejecutoria es fatal.
11. Todo se asienta por escrito.
12. El juez, para dictar sentencia, no consulta a los familiares del procesado.
9. Es completamente sumario.
10. La resolución puede ser modificada cuantas veces sea necesario (la revisión).
11. No es necesario que todo quede por escrito.
12. Puede el consejero comentar con la familia del menor la posible resolución.