

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE LOS CONSEJOS TUTELARES PARA MENORES INFRACTORES DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES*

C. C. Secretarios de la Cámara de Senadores
del H. Congreso de la Unión.

Presentes.

El Estado mexicano ha puesto especial empeño en la prevención del delito y el tratamiento del delincuente, problemas que interesan profundamente a la colectividad y que han dado lugar, en el curso del presente periodo de gobierno, a la expedición de diversos y modernos ordenamientos orientados por la técnica criminológica contemporánea, y a la creación de eficaces instituciones, por obra del esfuerzo concertado de autoridades federales y locales. La renovación legislativa en este ámbito fue iniciada, por lo que toca al tratamiento de adultos delincuentes a través de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, con la que coincidieron, en el tiempo y en el propósito, las reformas introducidas en el Código Penal y en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales. Aquella Ley y estas reformas impulsaron, a su turno, un vasto proceso de recreación jurídica penitenciaria, que numerosos estados de la república han acometido y que otros se disponen a emprender. Con ello se ha consolidado el primero de los capítulos de la reforma penitenciaria nacional, propuesta por el Ejecutivo de la Federación en los primeros momentos de su ejercicio.

En forma paralela al interés penitenciario corre la preocupación por mejorar de manera sustantiva las normas y procedimientos vigentes en

* Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, XLIX Legislatura, Departamento de Secretaría y Comisiones, año primero, periodo ordinario, ramo público, Comisiones Unidas, primera sección de estudios legislativos, previsión social, y primera de justicia, *Diario de Debates*, 27 de noviembre de 1973, sección primera, núm. 79.

materia de menores infractores en el Distrito y Territorios Federales y en los estados de la república, esto último por la vía de convenios de coordinación técnica, en los términos previstos por la citada Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, cuyo artículo 3o. alude a la concertación de dichos pactos para la creación y el manejo de instituciones destinadas a menores infractores, entre otros supuestos.

En la iniciativa se propone la sustitución de los actuales tribunales para menores, que han cumplido con dignidad la tarea para la que fueron creados, conforme a sus posibilidades, por el Consejo Tutelar para Menores. El cambio de designación del organismo obedece al propósito de subrayar el carácter tutelar, en amplio sentido, de esta institución, así como a la finalidad de deslindarla con nitidez, ante la opinión pública, frente a los órganos de la jurisdicción penal. Por lo demás, la designación propuesta no es desconocida en el derecho mexicano.

Conforme a las tendencias más modernas, que poseen plena justificación práctica, se confiere a este órgano la competencia necesaria para extender su acción tutelar sobre los menores en tres hipótesis: la comisión de conductas previstas por las leyes penales, la ejecución de conductas que contravengan los reglamentos de policía y buen gobierno y la presentación de situaciones o estados de peligro social. Los dos primeros supuestos no requieren especial comentario, como no sea para recordar que al través de ellos se reafirma, de nueva cuenta, que los menores han quedado para siempre excluidos *sic* del derecho penal (así el común como el administrativo) y sujetos a un régimen jurídico especial y diferente del ordinario. En cuanto a la tercera hipótesis, ha de recordarse que el estado de peligro ha merecido, desde hace un siglo, reiterado y abundante tratamiento doctrinal y legislativo, y que hoy día es corriente la admisión de que los órganos del género de los Tribunales para Menores o Consejos Tutelares pueden y deben intervenir, por vía preventiva, cuando los menores se hallen en tal estado. Éste se advierte, conforme a la ley, al través de la conducta peligrosa o antisocial que amerite la actuación preventiva del Consejo. Se ha de estar en presencia, pues, de la potencialidad o proclividad delictiva de la que abundantemente ha hablado la doctrina, que ha sido objeto de atención en congresos especializados y que, con una u otra formulación, se ha recogido en leyes extranjeras sobre peligrosidad sin delito. Cabe subrayar, por lo demás, que este supuesto es suficiente-

mente conocido, con variedad de términos, por la legislación mexicana, que acepta situaciones diversas de los tradicionales tipos penales: casos de abandono material y moral, corrupción o peligro de corrupción, prostitución, mendicidad, etcétera. El Consejo deberá ponderar cuidadosamente los estados de peligro y justificar su intervención.

Es oportuno advertir, glosando las atribuciones de los consejos, que éstos no están facultados para tomar a su cargo, en modo alguno, la atención de casos meramente asistenciales, cuyo manejo corresponde a otros órganos del Estado.

El Consejo ha de promover la readaptación social del menor. Para ello se previene el estudio de la personalidad —que está en la base de todo sistema— la aplicación de medidas correctivas —esto es, de las medidas de seguridad pertinentes: médicas, sociales, pedagógicas, laborales, etcétera— y la vigilancia del tratamiento.

Se ha organizado con detalle al Consejo Tutelar, que funcionará tanto en Pleno como por medio de salas, estas últimas en el número necesario para atender los apremios de la realidad, en consonancia con las posibilidades presupuestales. Se conserva la composición colegiada de las salas, que rige hoy día en los tribunales para menores, con el propósito de mantener las ventajas de la acción interdisciplinaria, mediante la coordinación de conocimientos y opiniones de técnicos en la conducta humana, habida cuenta de que importa esencialmente el conocimiento de la personalidad del infractor, para el establecimiento del diagnóstico, el pronóstico y la terapia, y de que tal conocimiento sólo puede ser adquirido mediante una recta función interdisciplinaria.

De los consejeros se reclaman requisitos personales y profesionales que permiten asegurar, hasta donde ello es posible, el adecuado desempeño de su tarea. Además de calificación profesional especializada, se solicita que sean padres de familia, como medio para obtener un conocimiento verdadero, directo y vivo de los problemas de la adolescencia y la juventud. Uno de los consejeros será mujer.

Entre las novedades que aporta la porción orgánica del proyecto, cabe hacer especial referencia a la creación de una nueva figura, desconocida hasta hoy en los preceptos y en la experiencia de nuestros tribunales para menores: Promotoría de Menores, llamada a garantizar, con diligencia, adecuado sentido técnico y firme apego a la ley, la debida marcha del procedimiento, el respeto de los derechos e intereses del menor y el buen tra-

to que, en todos los órdenes, se debe dispensar a éste. En el promotor de menores, por lo demás, encuentran un enlace estructural con el Consejo y el procedimiento que ante éste se sigue los padres o tutores del menor, cuyo interés por sus descendientes o pupilos se ha procurado respetar escrupulosamente, sin olvido de que, a la luz de la legislación civil familiar aplicable, la patria potestad se encuentra sujeta a las limitaciones que emanen de las resoluciones dictadas de conformidad con la legislación sobre menores infractores.

A la parte orgánica sigue la porción procesal, también cuidadosamente reelaborada en relación con las vigentes normas sobre los tribunales para menores. A este respecto, es debido informar que se ha diseñado un procedimiento breve y expedito, atento a la naturaleza de la acción tutelar que se ejerce sobre los jóvenes infractores y distinto, por ende, hasta donde es factible y conveniente, del enjuiciamiento destinado a los adultos delincuentes. No es preciso justificar estos propósitos: la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, nacionales y extranjeras, son prácticamente unánimes sobre este particular. Conviene poner énfasis empero, sobre la preocupación, evidente a todo lo largo del proyecto que se contiene en esta iniciativa, de rodear de justas y adecuadas garantías el procedimiento sobre menores infractores. No se ha querido, en modo alguno, que éstos queden sujetos al puro arbitrio del Consejo y que el procedimiento se halle sólo sujeto a la libre determinación de los Consejeros, por ilustrada que ésta se suponga.

En mérito de lo anterior, el procedimiento que ahora se consulta reúne las calidades de oral, concentrado y secreto. No se recoge intervención alguna por parte del Ministerio Público, pues no existe acción penal que ejercitar. No habiendo un verdadero contradictorio, tampoco se precisa de un defensor, en el riguroso sentido del concepto. Empero, el proyecto ha preferido establecer la figura del promotor, a la que se ha hecho referencia líneas arriba con el propósito de reforzar la vigilancia y la observación de las garantías del procedimiento.

En virtud de los mismos principios básicos, se ha dispuesto que el procedimiento se apoye y justifique, en todo caso, en una resolución fundamental, dictada dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al recibo del menor. Esta resolución, pieza maestra del procedimiento, permitirá una múltiple determinación: sobre las causas del procedimiento, que deberán quedar debidamente acreditadas, y sobre la liberación absoluta o

condicional, o bien, el ingreso del menor en el Centro de Observación que corresponda. La misma resolución acota el ámbito de conocimiento del Consejo; en efecto, si con posterioridad apareciese que éste debe conocer de otros hechos o de diversa situación, se dictará nueva determinación. Ha de advertirse, además, que antes de expedir la resolución de que se trata, el instructor informará al menor y a sus guardadores las causas que determinan el procedimiento y escuchará a uno y a otros.

En la misma línea de garantía, se ordena que sólo mediante mandamiento escrito del consejero instructor pueda llevarse a cabo la presentación de un menor que deba quedar sujeto a conocimiento por parte del Consejo. Mediante un debido acopio de elementos probatorios, habrá de establecerse, en el curso del procedimiento, la realidad de los hechos o de la situación de peligro, la participación del menor en aquéllos [*sic*] y la personalidad del infractor.

Se ha puesto particular cuidado en la fijación de plazos, para evitar que el procedimiento de menores, que por naturaleza debe ser breve, se demore innecesariamente. A este efecto, se incorpora otra novedad: la excitativa de presentación del proyecto, formulada al consejero instructor, y la correspondiente posibilidad de turnar el caso a diverso instructor, en la hipótesis de que aquél se muestre remiso en el cumplimiento de sus deberes. La Ley sanciona esta negligencia, en determinados casos, con la separación temporal o definitiva del cargo.

En un capítulo sobre disposiciones generales concernientes al procedimiento, se regula el despacho de los negocios, el turno —que comprenderá las veinticuatro horas del día, en atención al propósito de impedir detenciones impertinentes y nocivas—, la celebración de audiencias, la estructura de las resoluciones, las comunicaciones, apremios y correcciones, la aplicación de los objetos e instrumentos de la conducta irregular, los impedimentos e incompatibilidades y las sustituciones.

En orden a la observación, es oportuno señalar, especialmente, que en el proyecto cuya aprobación se propone a vuestra soberanía ha dejado de establecerse la relación de capítulos con los que se integrarán los estudios de personalidad, común en nuestras leyes e incorporada a la vigente en el Distrito Federal. En efecto, resulta más acertado, desde un punto de vista técnico, disponer simplemente que se realicen todos los estudios conducentes al conocimiento de la personalidad del menor, de acuerdo con las técnicas aplicables en cada caso, y practicados institucionalmente o en li-

bertad. Siempre serán pertinentes, por lo demás, y en tal virtud se enuncian en el proyecto, los exámenes médico, psicológico, pedagógico y social.

Entre las novedades estructurales más importantes que el proyecto aporta, con inmediatas consecuencias procesales y prácticas, figura la creación de los consejos auxiliares, ante los que se sigue un trámite especial, notablemente abreviado. El establecimiento de estos consejos auxiliares obedece a un doble propósito: por una parte, incorporar, también en este ámbito, el proceso de desconcentración de servicios que se ha venido operando ya en la ciudad de México —con equivalencia que, para tal efecto, sea posible aplicar a los territorios federales, en las respectivas delegaciones o municipios—; y, por otra parte, resolver, con sentido práctico, máxima sencillez y eficacia, el conocimiento de irregularidades menores, de muy escasa importancia, para cuya determinación no resulta pertinente el procedimiento ordinario que se sigue ante el Consejo Tutelar.

Se establecen con precisión los casos sujetos al conocimiento de los consejos auxiliares, a cuya gradual creación proveerá el Consejo Tutelar, en los términos de las necesidades que plantee la realidad, y se busca la participación de órganos ya existentes para fortalecer la acción comunitaria de éstos y evitar una innecesaria expansión burocrática: en la integración de los consejos auxiliares participarán por lo que atañe a la Ciudad de México, miembros de juntas de vecinos establecidas por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

No se ha perdido de vista la posibilidad de que la aparente insignificancia de un caso oculte intrincados problemas de personalidad, que sólo pueda valorar adecuadamente, por su mayor calificación científica, el Consejo Tutelar. En estos casos se autoriza el pertinente envío.

Considerando, por último, la naturaleza de las faltas sometidas a los consejos auxiliares, la peculiar integración de éstos y las notas características de su procedimiento, se ha creído pertinente determinar que aquéllos [*sic*] sólo puedan imponer amonestación y proceder, además, a la orientación del menor y de quienes le tengan bajo su guarda.

Por su propia naturaleza, las medidas de seguridad son revisables, en función de los cambios que se produzcan en la situación o estado que las produjo. Sobre esta cuestión existe también clara unanimidad. De ahí, pues, que nunca causen estado las resoluciones en las que se dispone la aplicación de una medida asegurativa, a diferencia de lo que ocurre con

las sentencias judiciales que imponen una pena. Por ello, el proyecto contiene un capítulo dedicado, específicamente a la revisión de la medida impuesta, que no es, por cierto, un medio de impugnación. Se ha considerado pertinente determinar que las medidas sólo son revisables, y por lo tanto revocables o modificables, por la Sala que las impuso, no así por la autoridad ejecutora, la que, sin embargo, puede instar la revisión anticipada, y debe, invariablemente, poner en conocimiento del Consejo los resultados obtenidos a través del tratamiento.

Entre las novedades más interesantes que el proyecto postula figura un régimen de impugnación. También aquí se ha querido servir al propósito de garantizar, en la más amplia medida, el recto ejercicio de las delicadas atribuciones depositadas en manos del Consejo. Dado que este órgano no depende de la jurisdicción común —como no depende de ella ninguno de los órganos de juzgamiento enmarcados en la administración pública— ha sido preciso instituir un sistema *sui generis* de recurso ordinario: las resoluciones de la Sala pueden ser combatidas ante el Pleno del Consejo, en inconformidad, con efectos devolutivo y suspensivo. Ahí donde no haya más de una Sala, sólo será practicable el recurso de reconsideración ante el mismo órgano que dispuso.

Para evitar dilaciones y complejidades innecesarias, del todo incongruentes con el procedimiento sobre menores infractores, se ha establecido que sólo son recurribles, con breve trámite, las resoluciones definitivas de Sala que impongan medida diversa de la amonestación. No son, en ningún caso, las de los consejos auxiliares ni las que determinan la liberación incondicional del sujeto. Tampoco lo son las pronunciadas en el procedimiento de revisión, pues de ser éstas impugnables el procedimiento desembocaría en una inagotable sucesión de revisiones e impugnaciones.

Contiene también el proyecto, como es frecuente en este ámbito, una porción sustantiva. El establecimiento de las medidas aplicables a los menores infractores se ha hecho con máxima sencillez, sin incurrir en prolijas enumeraciones ni incorporar ilusorias e impracticables medidas de tratamiento. En definitiva, son dos los tipos básicos que en este campo se plantean, a saber: tratamiento en libertad, que siempre será vigilada, y atención institucional del sujeto.

Bajo el género de tratamiento en libertad caben tanto la entrega a la propia familia, cuando no sea ésta un factor criminógeno, como la colocación en hogar sustituto. Por lo que hace al cuidado institucional, se establece la posibilidad de que el menor quede en la institución que corres-

ponda, según las circunstancias del caso. Puede ser aquélla *sic*, por lo mismo, de carácter médico o pedagógico, pública o privada, abierta, cerrada o semi-abierta, etcétera. La iniciativa se pronuncia en favor de la vigilancia cada vez que el menor quede sujeto a tratamiento en libertad, y obliga a establecer en la resolución que en cada caso se dicte las modalidades a las que el tratamiento habrá de sujetarse, modalidades que deberán ser fielmente instrumentadas por la autoridad ejecutora, la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social.

Entre las disposiciones finales se alojan varias que resultan ser natural consecuencia de la sustracción de los menores a la jurisdicción para adultos. Conviene llamar la atención, empero, sobre los nuevos mandamientos. En primer término, se prohíbe a los medios de difusión identificar, en las noticias que transmitan, a los menores infractores. Esta limitación a la libertad informativa, que es corriente en numerosos países y que obedece al evidente propósito de impedir que la publicidad sobre hechos antisociales afecte negativamente al propio menor y dañe a la comunidad de la que éste forma parte, encuentra apoyo en el artículo 7o. constitucional que establece límites a la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, cuando así lo exijan el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. A su vez, el artículo 2o. de la Ley de Imprenta entiende, en su fracción I, que constituye un ataque a la moral la propagación pública de vicios, faltas o delitos. Ahora bien, propagar tiene, entre otros, el sentido de “extender el conocimiento de una cosa”. En fuerza de esta interpretación, se ha estimado posible recoger la prohibición de que se trata.

Por otra parte, se ha determinado que la responsabilidad civil que resulte de la conducta antisocial del menor se exija en los términos de la legislación común aplicable. Esto así, porque en ningún caso tienen los consejos tutelares jurisdicción sobre adultos, a quienes se exigiría el resarcimiento de los daños causados por los menores sujetos a su cuidado.

En virtud de lo anterior, y con apoyo en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta H. Cámara de Senadores, por conducto de ustedes, la siguiente INICIATIVA DE LEY DE LOS CONSEJOS TUTELARES PARA MENORES INFRACTORES DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES.