

LA LEY QUE CREA LOS CONSEJOS TUTELARES PARA MENORES
INFRACTORES DEL DISTRITO FEDERAL¹

SUMARIO: 1. El marco legislativo. 2. Las directrices de la Ley. 3. El Consejo Tutelar. 3.1. Competencia. 3.2. Integración. 4. Los Consejos Auxiliares. 5. La Promotoría de Menores. 6. El Procedimiento. 7. Los medios de impugnación.

1. *El marco legislativo*

Según se indica en la exposición de motivos,² el empeño que ha puesto el Estado mexicano en la prevención del delito y el tratamiento del delincuente, se ha concretado en la renovación legislativa iniciada en 1971, conocida como la reforma penal de 1971,³ y que comprendió las reformas a los ordenamientos sustantivos —Código Penal del Distrito de 1931— y procesales —Códigos de Procedimientos Penales, federal y del Distrito— y la expedición de la nueva Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, que recogiendo las experiencias de otros textos legales anteriores, especialmente las leyes de ejecución de penas de los estados de Veracruz y México, y tomando en cuenta las nuevas orientaciones del Derecho Comparado, sentó las bases del sistema penitenciario nacional.

La nueva Ley de los Consejos Tutelares se ubica dentro del mismo contexto de la reforma penal, especialmente en lo que concierne a la prevención del delito, al procurar la tutela y el tratamiento de los menores infractores, previene la probable comisión de delitos. Es claro que la conducta antisocial del menor, si no se atiende y encauza oportunamente, pue-

¹ Promulgada el 26 de diciembre de 1973 y publicada en el D.O. el 2 de agosto de 1974. Reformada por decreto de 21 de diciembre de 1974 (D.O. 23-XII-1974), para adecuarla al Decreto que reformó el artículo 43 y demás relativos de la Constitución, erigiendo los dos territorios en Estados de Baja California Sur y Quintana Roo.

² Cfr. Secretaría de Gobernación, *La Ley de los Consejos Tutelares*, Biblioteca Mexicana de Prevención y Readaptación Social, Serie Legislación, México, 1974, pp. 7 y 8.

³ Cfr. Sergio García Ramírez, *La Reforma Penal de 1971*, Ediciones Botas, México, 1971; también puede verse nuestra reseña en el No. 2, abril-junio de 1972, de esta misma *Gaceta Informativa*, pp. 200-8.

de convertirse en la acción delictuosa, frecuentemente reincidente, del adulto.

2. Las directrices de la Ley

La Ley de los Consejos Tutelares sustituye a la Ley Orgánica y Normas de Procedimiento de los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorios Federales, de 22 de abril de 1941, a la que aboga. Deroga también los artículos 119 a 122 del Código Penal del Distrito Federal.

De manera semejante a como ocurrió con la Ley de normas mínimas, la Ley de los Consejos Tutelares también ha recogido las experiencias de otros textos legislativos de los Estados, entre los que podemos destacar la Ley sobre asistencia social y atención jurídica de los menores del Estado de Veracruz, de 1947; el Código del Menor del Estado de Guerrero, de 1956; la Ley de Rehabilitación de Menores del Estado de México, de 1967; y el Código Tutelar para Menores del Estado de Michoacán, de 1968. La Ley también recoge experiencias del Derecho Comparado, especialmente del área latinoamericana.⁴

La Ley sustituye los Tribunales para Menores por los Consejos Tutelares para menores infractores, siguiendo la denominación introducida por la Ley de Rehabilitación de Menores del Estado de México. Con precisión se indica en la Exposición de Motivos que 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".⁵

En esta reseña no nos proponemos hacer un estudio completo de la Ley,⁶ sino solamente señalar algunas de sus principales innovaciones, a cuyo objeto dedicamos los siguientes apartados.

⁴ Para un estudio de las principales directrices del enjuiciamiento de menores en Latinoamérica, véase Sergio García Ramírez, *Los principios inquisitivo y acusatorio en el enjuiciamiento especial de menores infractores*, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", Núm. 77-78, enero-junio de 1970, pp. 165-215; también puede verse Luis Mendizábal Oséc, *Introducción al derecho procesal de menores*, Instituto de la Juventud del Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973, especialmente pp. 41-59.

⁵ *La Ley de los Consejos Tutelares...*, cit., p. 8.

⁶ Para el cual remitimos a los interesantes y pertinentes comentarios que Sergio García Ramírez hace en la obra citada en la nota anterior, pp. 17-72, en donde analiza artículo por artículo, interpretando su contenido y señalando los antecedentes de derecho nacional y comparado que fueron tomados en cuenta para la elaboración de la iniciativa y los cambios operados en el procedimiento legislativo.

3. El Consejo Tutelar

3.1. Competencia

Siendo el objeto del Consejo Tutelar para menores "promover la readaptación social de los menores de dieciocho años" (Art. 1), los supuestos en que tiene competencia dicho organismo son aquellos en que los menores:

- a) Infrinjan las leyes penales;
- b) Infrinjan los reglamentos de policía y buen gobierno y,
- c) Manifiesten otra forma de conducta que haga presumir, fundadamente, una inclinación a causar daños, a sí mismo, a su familia o a la sociedad, y ameriten, por tanto, la actuación preventiva del Consejo (Art. 2º).

De esta manera, la Ley supera la anterior limitación de la tipicidad penal que afectaba la competencia de los Tribunales para Menores y señala mayor competencia al Consejo Tutelar, en función de lo que García Ramírez denomina "régimen de protección tutelar",⁷ al prever su intervención no solo en los casos de infracción de las leyes penales o de los reglamentos de policía y buen gobierno, sino también, a título *preventivo*, en aquellos casos en que los menores realicen otro tipo de conductas antisociales.

Por otro lado, conviene destacar que la competencia del Consejo Tutelar para determinar las *medidas de seguridad* aplicables ha quedado señalada en forma genérica en el artículo 61, que preve dos tipos de medidas: a) *Internamiento* en la institución correspondiente. b) *libertad vigilada*, en cuyo caso, el menor debe ser a') entregado a quienes ejercen la patria potestad, o b') colocado en hogar sustituto. Se establece también la *indeterminación* de la medida de seguridad y en cuanto al internamiento en la institución, que debe ser adecuada considerando la personalidad del menor y demás circunstancias del caso, la Ley prescribe que se favorecerá, en la medida de lo posible, el uso de *instituciones abiertas* (Art. 64).

3.2. Integración

El Consejo Tutelar tiene una integración colegiada e interdisciplinaria. Funciona en Pleno —integrado por dos consejeros integrantes de las Salas y el presidente, que debe ser licenciado en derecho— y en Salas, formadas

⁷ Cfr. *Los principios inquisitivo y acusatorio...*, cit. pp. 189-193.

por tres consejeros, que deben ser uno médico, otro profesor especialista en infractores y el tercero licenciado en derecho, que preside la Sala (Art. 3).

4. *Los Consejos Auxiliares*

Conforme al artículo 16, el Pleno del Consejo Tutelar podrá disponer el establecimiento de Consejos Tutelares Auxiliares en las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, los cuales se integrarán también en forma colegiada, con un presidente, licenciado en derecho y dos consejeros vocales, sin que para éstos se exija título profesional.

De acuerdo con el artículo 48, Los Consejos Auxiliares conocerán exclusivamente de infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno y de conductas constitutivas de golpes, amenazas, injurias, lesiones leves y daño en propiedad ajena culposo hasta por la cantidad de dos mil pesos.

Las resoluciones de los Consejos Auxiliares no son impugnables y en ellas sólo puede imponerse *amonestación* (Art. 51).

5. *La Promotoría de Menores*

No existiendo conflicto o litigio en el procedimiento para menores, no hay tampoco partes propiamente dichas. Sin embargo, la Ley ha introducido la institución de la Promotoría de Menores, "llamada a garantizar, con diligencia, adecuado sentido técnico y firme apego a la ley —según se expresa en la Exposición de Motivos—, la debida marcha del procedimiento, el respeto de los derechos e intereses del menor y el buen trato que, en todos los órdenes, se debe dispensar a éste".⁸

Aquí se ha dado acogida a una institución que tiene antecedente en el propio derecho mexicano —en la Ley de Rehabilitación de Menores del Estado de México— y que ha sido recomendada en las Cuartas Jornadas Iberoamericanas de Derecho de Menores, y siguiendo los mismos motivos que se tuvieron en cuenta para cambiar la designación de Tribunal por Consejo Tutelar, "se prefirió el término 'promotora' sobre el de 'procuraduría', según indica García Ramírez, en vista de las resonancias penales que en México tiene este último".⁹

⁸ *Los Consejos Tutelares...*, cit., p. 10.

⁹ *Ibidem*, p. 31.

6. El Procedimiento

En la Exposición de Motivos se señala que el procedimiento establecido en la Ley, "reune las calidades de oral, concentrado y secreto".¹⁰

Aunque la Ley reglamenta un procedimiento breve y sencillo, ha procurado respetar las garantías o derechos fundamentales establecidos en la Constitución en relación al proceso penal. De esta manera, el procedimiento se debe apoyar y fundar en una resolución dictada dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al recibo del menor (Art. 35).

Después de dictar esta resolución, el Consejero instructor dispone de 15 días naturales para integrar el expediente, debiendo recabar en ese plazo los elementos conducentes a la resolución de la Sala, entre los que figurarán, en todo caso, los estudios de la personalidad del menor (Art. 39). Con acierto García Ramírez advierte que "lo que en términos corrientes se designa como instrucción debiera calificarse, mejor, como *observación biopsicosocial*, pues en esto se cifra la primera etapa del procedimiento..., en que se procura llevar a cabo plenaria investigación sobre el individuo".¹¹

Respecto a la observación, el artículo 44 dispone que aquélla tiene por objeto el conocimiento de la personalidad del menor, mediante la realización de estudios conducentes a tal fin, conforme a las técnicas aplicables en cada caso. Siempre se practicarán estudios médico, psicológicos, pedagógico y social, sin perjuicio de los demás que solicite el órgano competente.

El propio instructor debe redactar el proyecto de resolución definitiva, que la Sala considera y aprueba, rechaza o modifica en una audiencia, en la que también se pueden recibir pruebas y escuchar alegatos del promotor. La resolución se integra por escrito dentro de los cinco días siguientes a la audiencia (Art. 40).

La ejecución de las medidas impuestas por el Consejo corresponde a la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, de la Secretaría de Gobernación (Art. 43).

Las medidas impuestas deben ser *revisadas de oficio* por la propia Sala cada tres meses, o antes si existen circunstancias que lo exijan, a juicio de la Sala, o cuando lo solicite la citada Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social (Arts. 53 a 55).

7. Los medios de impugnación

Por último, debe mencionarse que la Ley prevé un *medio de impugnación* de las resoluciones definitivas de las Salas del Consejo Tutelar, que

¹⁰ *Ibidem*, p. 10.

¹¹ *Los principios inquisitivos y acusatorio...*, cit., p. 203. El subrayado es nuestro.

es el *recurso de inconformidad*. Este debe interponerse por el Promotor de Menores y tiene por objeto la revocación o sustitución de la medida acordada, por no haberse acreditado los hechos atribuidos al menor o la peligrosidad de éste o por habersele impuesto una medida inadecuada a su personalidad y a los fines de su readaptación social. La inconformidad debe ser resuelta por el Pleno dentro de los cinco días siguientes a su interposición (Arts. 56, 57, 58 y 59).

Cuando el Consejo cuenta con una sola Sala, el recurso se denomina *reconsideración* y es resuelto, como es lógico, por la propia Sala que dictó la medida impugnada. La *queja* se establece para el caso en que el Promotor no interponga la inconformidad o reconsideración y es resuelta por el Jefe de Promotores (Art. 58).

Lic. José Ovalle Favela