

I. NORMATIVIDAD EN MATERIA DE NIÑOS Y ADOLESCENTES

1. INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES

Durante el siglo XX se suscribieron numerosos instrumentos internacionales que, en lo general o en lo particular, se refieren a la protección del niño, como son:

- La Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño, establece que éste debe ser puesto en condiciones adecuadas para su desarrollo normal desde el punto de vista material y espiritual; debe ser alimentado y atendido en caso de enfermedad; si tiene alguna deficiencia debe recibir la ayuda respectiva; debe recibir educación y ser protegido de cualquier explotación.
- La Declaración Universal de Derechos Humanos,¹ cuyo fin es promover el respeto a los derechos y libertades

¹ Emitida por la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, en la ciudad de Nueva York, EUA.

de las personas y asegurar su reconocimiento y aplicación en todo el mundo, dio origen a otras declaraciones regionales específicamente dirigidas a la protección de minorías vulnerables.

- La Declaración de los Derechos del Niño² contiene diez principios, entre los que se encuentran: el goce de una protección especial; beneficios de seguridad social, alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados, además de tener derecho a recibir educación y a no permitírsele trabajar antes de una edad mínima adecuada.
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969,³ es una declaración complementaria de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, donde se reafirman los propósitos de consolidar instituciones democráticas, de preservar el respeto a la libertad personal y el acceso a la justicia social. Prevé que el niño tiene derecho a las medidas de protección que requiera por parte de su familia, la sociedad y el Estado.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁴ establece que todo niño tiene derecho a no ser

² Adoptada por la Asamblea General de la ONU el 20 de noviembre de 1959.

³ Aprobada por la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el 18 de diciembre de 1980, según Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1981 y publicada en ese mismo medio oficial el 7 de mayo de ese año.

⁴ Abierto a firma en la ciudad de Nueva York, EUA, el 19 de diciembre de 1966. Aprobado por la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el día 18 de diciembre de 1980, según Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1981, ratificado por México el 23 de marzo y publicado en el mismo medio oficial el 20 de mayo del mismo año; artículos 23 y 24.

discriminado por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica; a ser protegido tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado; a ser registrado después de su nacimiento; a tener un nombre y una nacionalidad; además del compromiso de los países firmantes de no imponer la pena de muerte a personas menores de 18 años de edad, por delitos que hayan cometido.

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵ estipula que los Estados adoptarán medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, como aquellas contra la explotación laboral y social que pongan en peligro su salud, su vida, o las que generen un riesgo a su desarrollo normal. Para ello se preverá la imposición de sanciones en caso de utilizar mano de obra infantil.
- Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, conocidas como las Reglas de Beijing,⁶ dirigidas a proporcionar orientación para el funcionamiento del sistema de justicia para menores, al que se considera como parte integrante del proceso de desarrollo nacional de cada país. Dicha administración deberá llevarse a cabo en el marco general de justicia social, de tal forma que contribuya a la protección de los jóvenes y al man-

⁵ Ratificado por México el 23 de marzo de 1981 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo del mismo año.

⁶ Adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985.

tenimiento de la paz en la sociedad. Estas reglas definen como menor a todo niño o joven que, con arreglo al sistema jurídico de cada país, pueda ser castigado por la comisión de un delito en forma diferente a un adulto y se recomienda que la edad penal no se fije a una edad demasiado temprana, habida cuenta de las circunstancias que acompañan la madurez emocional, mental e intelectual del menor. Se mencionan, además, las dificultades para convenir en una edad mínima razonable que pueda aplicarse a nivel internacional.

- Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, o Directrices de Riad,⁷ expresan que los gobiernos deberán promulgar y aplicar leyes, así como procedimientos especiales para fomentar y proteger los derechos del joven y su bienestar, quien no deberá ser objeto de medidas de corrección o castigo severos o degradantes en el hogar, en la escuela, o en alguna otra institución. Los Estados firmantes se comprometen a garantizar esos derechos y a no introducir en su legislación alguna conducta punible para los menores que no lo sea para los adultos.
- Las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad,⁸ serán aplicadas en el contexto de las condiciones económicas, sociales y culturales imperantes en cada Estado miembro.

⁷ *Ibidem*, resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990.

⁸ *Ibidem*, resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990.

Fueron concebidas para servir de patrones prácticos de referencia y brindar alicientes y orientación a los participantes en la administración del sistema de justicia de menores. Establecen que el encarcelamiento de un menor deberá usarse como último recurso, por el periodo mínimo necesario y limitarse a casos excepcionales determinados por la autoridad judicial, sin excluir la posibilidad de ponerlo en libertad antes de ese tiempo. Además, deberá garantizarse su derecho a disfrutar de actividades y programas para fomentar su sano desarrollo y, sobre todo, que la privación de la libertad se efectúe en condiciones y circunstancias que garanticen el respeto a sus derechos humanos.

- La Convención sobre los Derechos del Niño,⁹ puede considerarse como la legislación especial en materia de menores infractores. Sienta las bases para otorgar a los niños derechos procesales y sustantivos, como son: el derecho a no ser detenidos de forma arbitraria, es decir, sin mandamiento de autoridad; a que su encarcelamiento o detención se utilice como último recurso y durante el periodo más breve posible; a ser tratados con respeto y dignidad, protegiéndolos de la tortura o de los tratamientos crueles, inhumanos y degradantes; a permanecer separados de los adultos y a no estar incomunicados; a ser asistidos legalmente con pronto acceso a la justicia; a tener derecho a impugnar para combatir su detención, y a no recibir condena de muerte o cadena perpetua.

⁹ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, ratificada por México el 10 de agosto de 1990, depositada ante el Secretario General de la ONU el 21 de septiembre del mismo año, y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991.

De igual forma se establecieron como prerrogativas de los menores: la exacta aplicación de la ley y su no retroactividad en caso de que los perjudique; el principio *in dubio pro reo*; el conocer de qué se les acusa; el derecho a no ser obligados a declararse culpables; el poder interrogar a los testigos tanto de cargo como de descargo y el uso de intérpretes en caso necesario. Además, existe el compromiso de los Estados signantes a tomar todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para ellos y el establecimiento de una edad mínima penal.¹⁰

Con la aprobación de dicha Convención surgió un nuevo modelo de justicia para los menores de edad, donde se tiene como premisa que el niño no sólo es titular de derechos que le deben ser reconocidos, respetados y garantizados, sino que además lo es también de obligaciones, deberes y responsabilidades.¹¹

2. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y LEGISLACIÓN SECUNDARIA EN MATERIA DE MENORES

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Los primeros antecedentes en la Constitución Federal vigente, respecto del tratamiento de los menores infractores, se remontan a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la*

¹⁰ Artículo 40 de la Convención.

¹¹ Exposición de motivos de la reforma al artículo 18 constitucional de 12 de diciembre de 2005.

Federación el 23 de febrero de 1965, donde el entonces cuarto párrafo de su artículo 18, estipuló que la Federación y los gobiernos de los Estados establecerían instituciones especiales para el tratamiento de los menores infractores.

Posteriormente, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de marzo de 1980, se adicionó un tercer párrafo al artículo 4o. constitucional para expresar que es deber de los padres el preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades, a su salud física y mental, así como su protección a cargo de las instituciones públicas.

El 7 de abril de 2000, se modificó nuevamente el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consideró a las niñas y niños como sujetos de derechos, con el fin de ampliar, profundizar y fortalecer las garantías constitucionales de que gozan. Los párrafos conducentes quedaron redactados de la siguiente forma:

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Por último, el 12 de diciembre de 2005 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 18 constitucional, donde establece un sistema integral de justicia para los adolescentes que tengan 12 años cumplidos y menos de 18, cuyo análisis en su alcance y contenido se hace por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria resumida en este folleto.

b) Legislación secundaria

En el México independiente, el primer antecedente en la legislación nacional sobre el tratamiento de menores se encuentra en el Código Penal de 1871, cuyo artículo 34 estableció el parámetro de la edad mínima penal de 9 años y el discernimiento para definir la responsabilidad.

En 1907, el Departamento Central del Distrito Federal formuló una reforma a la legislación relativa a los menores infractores tomando como base la figura del Juez Paternal en Nueva York; la propuesta contemplaba nuevas medidas para los menores infractores al estar en contra de la reclusión en establecimientos educativos¹² y optar por entregarlo a una familia, a un asilo o a un establecimiento de beneficencia privada. El Juez Paternal tendría facultades de resolución con la posibilidad de practicar todo tipo de investigaciones y, en el caso de que le fuera imposible realizar sus atribuciones, éstas recaerían en otro Juez pero nunca en la jurisdicción penal.

¹² SOLÍS QUIROGA, Héctor, *Justicia de menores*, 2a., ed., Ed., Porrúa, México, 1986, pp. 29 y 30.

En 1920, con motivo de las reformas a la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común del Distrito Federal, se propuso la creación de un Tribunal Protector del Hogar y de la Infancia,¹³ integrado en forma colegiada, que otorgó la intervención del Ministerio Público en el procedimiento con competencia para conocer de los delitos cometidos por los menores de 18 años, los cuales podrían ser sometidos a proceso y formal prisión, y al dictado de medidas preventivas.

En 1921, se llevó a cabo en la Ciudad de México el Primer Congreso Mexicano del Niño, en el que se discutió la necesidad de establecer tribunales para menores; dos años después se creó en el Estado de San Luis Potosí uno de ellos.¹⁴

En 1924, funcionó la primera Junta Federal de Protección a la Infancia. En 1926, finalmente se creó en el Distrito Federal un Tribunal Administrativo para Menores y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento para la Calificación de los Infractores Menores de Edad en el Distrito Federal el 8 de octubre de ese mismo año. El Tribunal estaba constituido por tres Jueces, un médico, un maestro normalista y un psicólogo, los cuales eran auxiliados por un departamento técnico. Los tres primeros podían imponer amonestaciones y devolver, mediante vigilancia, a los menores a su hogar así como disponer algún tratamiento médico o enviarlos a un centro correccional.

El 21 de junio de 1928, se publicó en el referido órgano de difusión, la Ley sobre la Previsión Social de la Delincuencia

¹³ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo I, p. 1352; IUS: 311432.

¹⁴ SÁNCHEZ OBREGÓN, Laura. *Menores infractores y derecho penal*, Ed. Porrúa, México, 1995, p. 36.

Infantil en el Distrito Federal y Territorios Federales, la que establecía en su artículo 1o. que los menores de 15 años no podían ser perseguidos criminalmente ni sometidos a proceso ante autoridades judiciales por infringir leyes penales, reglamentos o circulares¹⁵ pero quedaban bajo la protección del Estado. Esta ley establecía un Tribunal para Menores que se integraba en Pleno y Salas, cada una de ellas conformadas, de acuerdo a su artículo 7o., por tres miembros —un profesor normalista, un médico y un experto en estudios psicológicos—. El 22 de noviembre de ese año se publicó en el mismo diario oficial de difusión el Reglamento de dicho Tribunal.

En la exposición de motivos del Código Penal de 1931, se señaló la conveniencia de dejar a los niños al margen de la función penal represiva, sujetos a una política tutelar y educativa. Atento a lo anterior, dicho código estableció en su artículo 119, ubicado en el capítulo único del título sexto denominado "De los menores", la edad mínima penal en 18 años; también dispuso en el numeral 120, que tomando en consideración las condiciones peculiares del menor y la gravedad del hecho, las medidas aplicables a ellos serían el *apercebimiento* y el *internamiento* con reclusión domiciliaria, escolar, en un hogar honrado, en un patronato o en instituciones similares, así como en establecimientos médicos, especiales de educación técnica o de educación correccional. En el artículo 121 se le otorgaba la facultad a los Jueces para exigir fianza a los padres o a los encargados de la vigilancia del menor, para autorizar la reclusión fuera del establecimiento oficial de educación correccional. Por otra parte, en 1932

¹⁵ *Semanario...*, Quinta Época, Tomo L, p. 1352; IUS: 311432.

los tribunales para menores pasaron a depender del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Gobernación.

El Código Federal de Procedimientos Penales de 1934, en el título décimo segundo, capítulo II, relativo a los menores, estableció en el artículo 500 la creación, en el Distrito Federal y en cada territorio, de un tribunal para menores. Por otro lado, el Reglamento para los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de enero del mismo año, estableció que éstos se integrarían de conformidad con el Código de Procedimientos Penales y la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal; además, en dicho reglamento se previó la creación de instituciones auxiliares, como un centro de observaciones e investigaciones, casas hogares, escuelas correccionales, industriales y de orientación.

El 26 de junio de 1941, se publicó en el referido *Diario* la Ley Orgánica y Normas de Procedimiento de los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito Federal y Territorios Federales, la que prohibía los castigos con base en el maltrato corporal, y establecía sanciones como la persuasión o advertencia, la amonestación privada y la pública, la exclusión temporal de grupos deportivos y de diversiones, la suspensión de comisiones honoríficas y de visitas, entre otras. Además, establecía que cuando un menor de 12 años cometía una infracción, el Tribunal lo entregaba a un establecimiento de educación, o bien a una familia de confianza donde pudiera educársele. Pero si era mayor de esa edad y menor a 18, se enviaba a una casa de corrección en donde permanecía el tiempo necesario para su educación.

El 2 de agosto de 1974, se publicó en el órgano federal de difusión oficial la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales, con el objeto de promover la readaptación social de los menores de 18 años cuando infringieran las leyes penales o los reglamentos de policía y buen gobierno, o manifestaran una conducta que hiciera presumir, fundadamente, una inclinación a causar daños a sí mismo, a su familia o a la sociedad. El Consejo podría disponer el internamiento en una institución o dejar en libertad al menor, y en caso de optar por lo segundo, el menor sería entregado a quienes ejercieran la patria potestad o la tutela. También podía colocarlo en un hogar sustituto, pero siempre vigilado. Se establecía además que quedaba prohibida la detención de menores de edad en lugares destinados a la reclusión de mayores y derogó la ley de 1941.¹⁶

El 24 de diciembre de 1991, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la Republica en Materia Federal, vigente actualmente y que abrogó a la de 1974. En ella se creó el Consejo de Menores como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, facultado para desahogar el procedimiento relativo y dictar las resoluciones que contengan las medidas de orientación, protección y tratamiento del menor. Su competencia atiende a la edad que hubieran tenido los sujetos en la fecha de comisión del acto, por lo que puede conocer de las infracciones y ordenar las medidas que correspondan, aun cuando hayan alcanzado la mayoría de edad.

¹⁶ *Diario Oficial de la Federación* de 2 de agosto de 1974.

El procedimiento ante dicho consejo comprende las etapas de integración de la investigación de infracciones; la resolución inicial; la instrucción y el diagnóstico; el dictamen técnico; la resolución definitiva; la aplicación de las medidas de orientación, protección y tratamiento; la evaluación de la aplicación de éstas; la conclusión del tratamiento y el seguimiento técnico ulterior.

Dentro de las "medidas de orientación" se establecen la amonestación; el apercibimiento; la terapia ocupacional; la formación ética, educativa y cultural; la recreación y el deporte. Por su parte, las de "protección" consisten en el arraigo familiar; el traslado al lugar donde se encuentre el domicilio familiar; la inducción para asistir a instituciones especializadas; la prohibición de asistir a determinados lugares y de conducir vehículos, y la aplicación de los instrumentos, objetos y productos de la infracción, en los términos que determine la legislación penal para los casos de comisión de delitos.

De igual forma se establecen las medidas de tratamiento tanto externas como internas para lograr la adaptación social del menor, siendo las primeras en su medio sociofamiliar o en hogares sustitutos y, en el caso de las segundas, en los centros que para tal efecto señale el Consejo de Menores.

El 29 de mayo de 2000, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reglamentaria del artículo 4o. constitucional, cuyo objeto fue garantizar a éstos la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Norma Máxima. Este ordenamiento establece el derecho al debido proceso en caso de infracción a la ley penal, y señala

los lineamientos básicos de un sistema especializado de justicia penal para adolescentes.

No obstante lo anterior, a nivel federal y local las leyes permanecieron parcialmente ajenas a lo previsto por la referida Convención sobre los Derechos del Niño, y conservaron un sentido eminentemente tutelar que no respondió a las exigencias de un verdadero y moderno sistema de justicia, por lo que hubo necesidad de reformar nuevamente el artículo 18 constitucional, como antes se señaló, para establecer los lineamientos de un sistema específico e integral de justicia para los adolescentes.

A partir de la entrada en vigor de la referida reforma, las Legislaturas locales y el Congreso de la Unión han trabajado, en el ámbito de sus competencias, para emitir o adecuar las leyes existentes que cumplan plenamente con las disposiciones constitucionales y los instrumentos internacionales.