

711  
2er



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

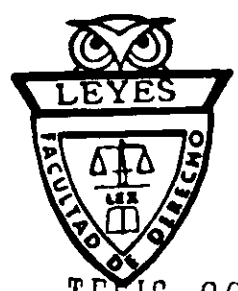
FACULTAD DE DERECHO

## DERECHO DE MENORES

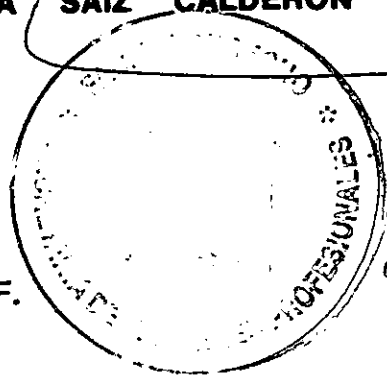
### T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :  
FABIOLA SAIZ CALDERON MEDINA



MEXICO, D. F.



260502  
1998.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

“El niño tiene formas de ver, de sentir y de pensar que son las suyas propias; nada sería tan insensato como querer sustituirlas por las nuestras”.

Jean Jacques Rousseau

## DEDICATORIA

Con todo mi amor a mis Sobrinos:

Arturo, Alejandra, Armando, Mariana,  
Paulina, Mauricio y Carlos, quienes con su ternura  
me han dado momentos de inmensa felicidad.

## AGRADECIMIENTOS

A mis padres y hermanas. A mi hermano,  
por su apoyo y confianza.

Al Dr. Carlos Daza Gómez  
por haber aceptado dirigir este trabajo

A mis maestros, por su valioso tiempo  
y sus sabias enseñanzas.

Por el honor de pertenecer a la Máxima Casa de Estudios,  
la Universidad Nacional Autónoma de México,  
mi más profundo agradecimiento y reconocimiento.

A la H. Facultad de Derecho.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	I
--------------------	---

## CAPITULO I LA MENOR EDAD

I. RÉGIMEN LEGAL	
1. El Estado de la Menor Edad .....	1
2. Incapacidad o capacidad de ejercicio limitada .....	3
3. Situaciones de cierta autonomía .....	7
4. La protección jurídica del nasciturus .....	8
5. Incapacidad o inimputabilidad penal .....	9
II ANTECEDENTES HISTÓRICOS .....	14

## CAPITULO II DERECHO DE MENORES

I. DEFINICIONES .....	26
II. NACIMIENTO .....	28
III. RAMA JURÍDICA AUTÓNOMA	
1. El sujeto del Derecho de Menores .....	31
2. EL sector minoril .....	32
3. Derecho de Menores y Derecho Común .....	32
IV. CONTENIDO	
1. Tesis restringida .....	36
2. Tesis intermedia .....	36
3. Tesis amplia o integral .....	37
V. JURISDICCIÓN ESPECIALIZADA	
1. Asuntos criminales .....	42
2. Asuntos civiles .....	44
3. Asuntos administrativos .....	45



VI. CODIFICACIÓN .....	46
VII. ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS DE PROTECCIÓN .....	49
VIII. MINISTERIO DE MENORES	
1. Definición .....	53
2. Funciones .....	53
3. El Ministerio Público en los Códigos del Menor .....	54

**CAPITULO III**  
**LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES**  
**INNOVACIONES EN MATERIA DE**  
**DERECHO DE MENORES**

ANTECEDENTES .....	57
1. OBJETO	
1.1. La protección de los derechos de los menores .....	59
1.2. Adaptación social .....	61
2. CONSEJO DE MENORES .....	62
2.1. Organización .....	62
2.2. Funciones .....	63
2.3. Competencia .....	65
3. UNIDAD DE DEFENSA .....	68
3.1. Derecho de defensa .....	68
3.2. Estructura y funciones .....	69
3.3. Actividad .....	72
4. COMITÉ TÉCNICO INTERDISCIPLINARIO .....	72
5. UNIDAD ADMINISTRATIVA .....	73
6. PROCEDIMIENTO	
6.1. Averiguación Previa y/o integración de la investigación de infracciones .....	77
6.2. Declaración inicial .....	79
6.3. Resolución inicial .....	81
6.4. La instrucción .....	82
6.5. Audiencia de pruebas y alegatos .....	83
6.6. Cierre de la instrucción .....	85
6.7. Resolución definitiva .....	86

6.8. Recurso de apelación .....	87
6.9. Medidas de tratamiento.....	89
6.10. Suplencia de la deficiencia de la queja .....	90
6.11. Caducidad .....	90
6.12. Reparación del daño.....	91

**CAPITULO IV  
DERECHO INTERNACIONAL DE MENORES**

I. DE LA DECLARACIÓN DE GINEBRA (1924) A LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (1948) .....	96
II. DE LA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (1959) A LAS REGLAS DE BEIJING (1985) .....	99
III. LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (1989) .....	107
IV. LA CUMBRE MUNDIAL EN FAVOR DE LA INFANCIA (1990) .....	118
V. DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO .....	121

**ANEXOS**

<b>1 CUMBRE MUNDIAL EN FAVOR DE LA INFANCIA:</b> PRINCIPALES METAS .....	130
<b>2 MÉXICO: PRINCIPALES AVANCES EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS SUSCRITOS EN LA CUMBRE MUNDIAL EN FAVOR DE LA INFANCIA .....</b>	134
CONCLUSIONES .....	149
BIBLIOGRAFÍA .....	152

## INTRODUCCIÓN

Hace poco tiempo que el mundo de la infancia fue reconocido como tal. A lo largo de los años, el menor de edad fue considerado sin una personalidad propia, la protección que se le brindó estuvo asociada a la capacidad, particularmente a instituciones de Derecho Civil -patria potestad y tutela- y, en el ámbito del Derecho Penal, fue primero ignorado y después asimilado a los adultos, aún, aplicándole las penas más crueles, o bien, considerando solamente la posibilidad de aplicarle una pena atenuada; por lo que, la idea de los derechos del niño, y más aún, la de un Derecho de Menores, es un hecho reciente.

Fue hasta el fin del pasado y principios del siglo actual, cuando gracias a la revolución pedagógica propiciada por el avance en los conocimientos médico-psicológicos que el menor vio reconocidos sus derechos fundamentales. Es así como el nuevo concepto del menor y la de su posición jurídica, se estableció tomando en cuenta su propia personalidad en formación y sobre todo, en la dignidad y respeto que como persona merece (CAPITULO I LA MENOR EDAD: RÉGIMEN LEGAL Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS).

La regulación autónoma de la problemática de los menores, iniciada con la creación del primer Tribunal para Menores Infractores, se enriqueció con un sobresaliente aporte doctrinario que culminó en importantes manuales, tratados y monografías sobre el Derecho del menor o Derecho de la minoridad, así como el establecimiento de la cátedra correspondiente en diversas Facultades.

Es así que lo que en un inicio fue preferentemente un movimiento procesalista para dar al menor un juez y un procedimiento especializado, se concretaría con la creación de un verdadero Derecho de Menores.

Actualmente los estudiosos de la materia propugnan por que se le reconozca el carácter de rama jurídica autónoma y se discute cuál debe ser su contenido; para determinarlo se han propuesto tres tesis: la tesis restringida que limita el conocimiento del mismo al ámbito de los menores infractores.

La tesis intermedia, según la cual el estado de abandono o peligro, la conducta irregular y otras situaciones carenciales, serían su objeto principal.

O bien, la tesis amplia o integral que considera que el Derecho de Menores debe conocer de todos los aspectos de la vida del menor, ampliando en este sentido la competencia de los tribunales de menores.

Esta importante posición que cuenta cada día con más partidarios, ha dado frutos con la elaboración del Código del Menor en diversos países latinoamericanos. En dicho cuerpo de leyes se han recogido todos los principios, instituciones y disposiciones referidas al menor y que antes estuvieron dispersas en otros ordenamientos. (CAPITULO II DERECHO DE MENORES).

Si bien, el Derecho de Menores surgió como un derecho de carácter tutelar y preventivo que excluía al menor infractor de la represión penal y daba facultades ilimitadas al tribunal, eliminando la figura del defensor y la del fiscal, hoy en día, tras un serio cuestionamiento a este modelo de normatividad, tiende a imponerse un sistema de garantías procesales hasta entonces inexistente. La nueva Ley para Menores Infractores responde a este anhelo del Derecho de Menores, garantizando el respeto a los derechos del menor y asegurando su efectiva defensa en términos iguales a los de un procesado adulto (CAPITULO III LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES: INNOVACIONES EN MATERIA DE DERECHO DE MENORES).

Con este propósito fue creada dentro del Consejo de Menores -que sustituye al Consejo Tutelar para Menores Infractores-, la Unidad de Defensa, que es la encargada de congregar a los abogados que habrán de ocuparse de la defensa del menor ante el mismo Consejo (y otras autoridades).

Destacan además, la Unidad Administrativa, dependiente de la Secretaría de Gobernación, como la encargada de la procuración de justicia, que ejerce a través de los Comisionados y, tiene a su vez, la función de prevención y readaptación, a través de sus centros de diagnóstico y tratamiento, atendidos por personal especializado en la problemática minoril.

El trabajo interdisciplinario del Comité Técnico en auxilio del organismo jurisdiccional, permite un estudio integral de las circunstancias del menor y su dictamen es de gran importancia para determinar el tratamiento al que habrá de someterse el menor, para lograr su adaptación.

La misma Ley establece la importancia de tratar al menor con respeto y humanidad, también con este objeto, se creó una agencia especializada del Ministerio Público, en la que se recibe a los menores víctimas de delito o que se encuentran en situación de conflicto, daño o peligro y a los menores infractores, quienes deberán ser puestos a disposición del Comisionado en turno.

Más aún, el menor podrá valerse de la suplencia de la deficiencia (de la queja), una institución típica del juicio de amparo, que nuestra ley adopta dentro de sus brillantes innovaciones en materia de derecho de menores, etc.

Pero el estudio de los Derechos de la Niñez, se ha extendido tanto en el nivel americano como en el mundial, presentando manifestaciones importantes en el ámbito de la legislación nacional e internacional de la región.

La Convención sobre los Derechos del Niño aprobada por las Naciones Unidas es la culminación de un proceso iniciado en 1924 con la Declaración de Ginebra y continuado por la Declaración de los Derechos del Niño de 1959.

En la larga lucha por el bienestar de la niñez, la Convención sobre los Derechos del Niño pone de manifiesto la grave desprotección de los derechos del niño y la nueva toma de conciencia frente a este problema, da prioridad internacional a la vida y desarrollo adecuados del niño. Hace evidente que el niño y la niña son titulares de todos los derechos inherentes al ser humano, pues sus derechos son también derechos humanos, y deben gozar de todos los atributos que distinguen a aquellos (CAPITULO IV DERECHO INTERNACIONAL DE MENORES).

Si bien es verdad que se ha logrado un gran avance en esta materia, aún queda mucho por hacer en lo que se refiere a la protección de nuestros niños, todos debemos contribuir a solucionar la grave problemática en la que están envueltos millones de ellos en México y en el mundo entero. Empecemos por los que están a nuestro lado, valorizándolos como los seres especiales que son y respetando y haciendo valer sus derechos.

## CAPITULO I

### LA MENOR EDAD

#### I. RÉGIMEN LEGAL

*1.- EL ESTADO DE LA MENOR EDAD.* Haciendo referencia a la vida del hombre, edad es el "tiempo que una persona ha vivido a contar desde su nacimiento", "los años que uno tiene", o bien, "cada uno de los periodos en que la vida humana se considera dividida"<sup>1</sup>; mientras que la palabra menor proviene de la palabra latina *minor*, que es un adjetivo comparativo que, referido al ser humano, distingue entre quienes por encontrarse en las primeras etapas evolutivas de su desarrollo, aún no han alcanzado el completo desenvolvimiento de su personalidad, encontrándose por esto, en una situación de dependencia, frente a quienes, por haber completado su desarrollo, lograron ya la suficiente madurez para actuar con autonomía. Por lo tanto, se es menor, en comparación con el que ya es mayor, de esta forma, dicho adjetivo comparativo al ser recogido por el Derecho, determina una situación concreta de la vida humana a la que se denomina menor edad.

Pero, la menor edad es antes que todo, un periodo de la vida humana, que inicia con la concepción -en sentido lato- o el nacimiento -en sentido estricto- y, finaliza hasta que la persona alcanza la completa madurez de juicio y por ende para el derecho, su plena capacidad de ejercicio, con la mayoría de edad. Es en esta etapa primordial de la vida en la que necesita del cuidado, atención, apoyo, y guía especiales, que le han de proporcionar en primer lugar los que por el hecho biológico de la procreación, a ello

---

<sup>1</sup> *Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo VIII, Editorial Seix, S.A., Barcelona, España, 1956, p. 4

vienen obligados, y después, en su defecto y con carácter supletorio, la sociedad y aún el mismo Estado <sup>2</sup>.

En Roma, el Derecho consideraba a las personas físicas desde tres puntos de vista o status: en relación con el Estado romano (*status civitatis*) en relación con la familia (*status familiae*) y respecto de la capacidad (*caput*) de la personas de que se trataba (*status personae*).

"El estado de la persona natural constituye uno de sus atributos caracterizadores de los que carece la persona jurídica, y se lo define como el conjunto de cualidades que la ley toma en cuenta para atribuirle efectos jurídicos, o bien la posición jurídica que la persona ocupa en la sociedad, dada por tal conjunto de cualidades". <sup>3</sup>

"El proceso codificador que se inicia en Europa en el siglo XIX, indirectamente configurará a la menor edad como un estado jurídico diferenciado, debido a haberse implantado el tránsito de la menor a la mayoría de edad con indudables precisión, fijeza y automatismo... El estado de la menor edad queda claramente deslindado en el Derecho positivo contemporáneo". <sup>4</sup>

Los principios tutelares y pedagógicos a que debe responder la regulación jurídica de los menores de edad, en efecto, imponen la separación entre ésta y la destinada a la persona adulta.

---

<sup>2</sup>Mendizabal Oses, Luis, *Derecho de Menores, Teoría General*, Ediciones Pirámide, S.A., Madrid, España, 1977, p. 43

<sup>3</sup>D'Antonio, Daniel Hugo, *Derecho de Menores*, 3a. edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1986, p. 40

<sup>4</sup>Mendizabal Oses, *Op. cit.*, p.137.



En consecuencia cabe concluir que existe un verdadero estado de minoridad, la posición del menor debe ser tomada en cuenta por la legislación vigente para consagrar un plexo normativo de índole protectoria, en tanto así lo requiere la especificidad del sujeto.

Las instituciones y elementos de protección jurídica del menor encuentran su fundamento en la condición de ser en formación, cuyo incompleto desarrollo, determinan una situación de dependencia, en la que los menores requieren del resguardo de los responsables directos o bien, de la intervención concurrente o supletoria de los organismos del Estado que se han señalado para tal fin. "Todo ello importa el funcionamiento orgánico y sistemático de un complejo legal distinto, así como de servicios y organismos para la aplicación de las respectivas normas".<sup>5</sup>

2. *¿INCAPACIDAD O CAPACIDAD LIMITADA?*. La edad adquiere gran importancia para determinar la capacidad de las personas, ya que ésta, se encuentra junto con otros, dentro de los atributos de la personalidad, íntimamente ligada a la noción de sujeto de derechos y obligaciones. Comprende dos aspectos: la capacidad de goce y la capacidad de ejercicio.

En nuestro sistema jurídico la capacidad de goce que es la aptitud para poder ser titular de derechos y obligaciones, se adquiere con el nacimiento -según lo establece el artículo 22 del Código Civil-. Para tal efecto, se reputa nacido al feto que desprendido enteramente del seno materno: a) viva 24 horas, o bien, b) sea presentado vivo al Registro Civil -artículo 337 del Código Civil-. No obstante lo anterior, la ley protege al individuo concebido y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el Código Civil -artículo 22-. El hombre conserva hasta su muerte esta capacidad que adquiere al nacer.

---

<sup>5</sup> D'Antonio, *Op. cit.*, p.41.

Más aún cuando por el nacimiento y la simple existencia del hombre es sujeto capaz de derechos y obligaciones, para ejercitarlos por sí mismo, necesita una aptitud especial, la capacidad de ejercicio; que requiere del individuo madurez intelectual, que le permita medir el alcance de sus acciones y las consecuencias de sus actos, condiciones que se adquieren generalmente con la edad.<sup>6</sup>

Existe pues, "una directa vinculación entre capacidad y estado, a punto tal que este último constituye la fuente de derechos y deberes e implica una capacidad de obrar y jurídica inherentes a este estado. Queda en consecuencia advertido que a la personalidad propia del sujeto de derecho (*persona menor de edad*) le corresponde una particular aptitud para que se constituya en titular de las relaciones jurídicas (*capacidad*), resultando dicha aptitud de la propia situación que el menor ocupa dentro de la sociedad (*estado*)".<sup>7</sup>

Cabe advertir, que en tanto la capacidad de goce es propia de toda persona, cualquiera que sea su estado individual, "sólo en relación con la capacidad de ejercicio es donde encuentra significación el estado de minoridad",<sup>8</sup> es decir, el menor de edad desde el momento de su nacimiento -reunidos los requisitos del artículo 337 del Código Civil-

---

<sup>6</sup>*Enciclopedia Jurídica Omeba*, tomo IX, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1991, p. 610.: "Para llegar a la determinación concreta de la capacidad por razón de la edad pueden adoptarse tres distintos sistemas:

A) Caracterizado por el de señalar una edad básica fundamental, con la cual se adquiere total independencia jurídica y plena capacitación. Al llegar a ella, el individuo puede realizar todos los actos de la vida jurídica sin ninguna clase de distinción ni limitaciones.

B) Este sistema es diametralmente opuesto al anterior y consiste en determinar una pluralidad de edades, con distinto significado jurídico, señalando una edad específica para las distintas operaciones de la vida civil.

C) El tercer sistema, que es indudablemente, el predominante, con pequeñas diferencias en las legislaciones contemporáneas, consiste fundamentalmente en fijar una edad básica, la mayoría de edad, que determina la configuración de una situación jurídica especialísima de plena capacitación e independencia para el individuo, y la distinción esencial de mayores y menores. Pero sin perjuicio de esa edad básica, se establecen también edades especiales con anterioridad y con posterioridad a la mayoría de edad, que amplían o limitan la capacidad de obrar según la trascendencia del acto jurídico a cumplirse".

<sup>7</sup> D'Antonio, Daniel Hugo, *Actividad Jurídica de los Menores de Edad*, Rubinzal y Culzoni, S.C.C. Editores, Santa Fe, Argentina, s.f., pp. 12 a 14.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

disfruta de la capacidad de goce; en este sentido no hay diferencia alguna con la persona adulta, ya que ambos son potencialmente iguales en cuanto a la posibilidad de constituirse en titulares de derechos y obligaciones.

Es dentro del marco de la capacidad de ejercicio donde se hacen evidentes las diferencias existentes entre el menor de edad y el ser plenamente desarrollado, ya que el derecho presume que el menor no tiene el suficiente discernimiento para querer y entender la realización de actos jurídicos. Es jurídicamente incapaz.

Los menores de edad, según lo establece el Código Civil, tienen incapacidad natural y legal (artículo 450, fracción I).

La doctrina ha sustentado el criterio de que la total incapacidad de obrar de los menores constituye la regla general, así como el de que están facultados para hacerlo únicamente en los supuestos excepcionales que la ley establece, mostrando un desconocimiento de la doctrina tradicional y de la realidad personal del hombre poniendo en un mismo plano los diferentes periodos evolutivos de la personalidad que se producen durante la menor edad.<sup>9</sup>

"Esta dirección no es exacta. La naturaleza y la dignidad de la persona humana exigen que la capacidad de obrar sea en ella la regla general, y que las restricciones y las limitaciones constituyan siempre la excepción y no al revés. Partiendo de esta idea, se puede entender que el menor de edad no es una persona total y absolutamente incapacitada, sino una persona con un ámbito de capacidad especial. La capacidad de obrar del menor es indudablemente una capacidad limitada<sup>10</sup> pero la limitación debe

---

<sup>9</sup>Nueva Enciclopedia Jurídica, tomo XVI, 1990, pp. 273 y 274.

<sup>10</sup>Galindo Garfias, Ignacio, *Derecho Civil, Primer Curso*, 10a. edición, Editorial Porrúa, México, D.F. 1990, pp. 395 y 396. *Grados de Capacidad de Ejercicio*. Antes de llegar a la mayoría de edad hay ciertos actos que el menor puede realizar por sí mismo; tales como: a) Contraer matrimonio cuando ha cumplido catorce años si es mujer y dieciséis años si es varón; no obstante, necesita el consentimiento de quienes

comprenderse en función de su propia *ratio*. La capacidad de obrar del menor no se limita por creer que el menor es un ser que no ha alcanzado el pleno uso de la razón o la facultad de querer, sino que obedece a una especial protección que el ordenamiento jurídico le dispensa. Esta especial protección consiste fundamentalmente en la subordinación jurídica del menor respecto de otra u otras personas (representantes, tutores)",<sup>11</sup> así como de la nulidad para los actos realizados por el menor en contra de sus intereses.

---

ejercen sobre él la patria potestad. A falta de estas personas, el consentimiento del tutor y a falta de este último, el juez de lo familiar de la residencia del menor, suplirá el consentimiento (artículos 148, 149 y 150 del Código Civil); b)El menor de edad, está capacitado para solicitar de la autoridad administrativa de su domicilio, la suplicencia del consentimiento para contraer matrimonio (en el Distrito Federal, el Jefe del Departamento del D.F.) cuando los ascendientes o tutores nieguen su consentimiento o revoquen el que hubieren otorgado ( artículo 150 del Código Civil); c)El menor de edad que ha cumplido dieciséis años, tiene capacidad para hacer testamento (artículo 1306 fracción I del Código Civil); d)Puede si ha cumplido dieciséis años, designar en su testamento, un tutor a sus herederos, si éstos son menores de edad o incapacitados (artículo 470 del Código Civil); e)Tiene capacidad para administrar por sí mismo, los bienes que adquiriera por su trabajo (artículo 429 del Código Civil); f)Puede pedir la declaración de su estado de minoridad ( artículo 902) del Código de Procedimientos Civiles); g)Puede designar a su propio tutor dativo y al curador, si ha cumplido dieciséis años. El juez de lo familiar, confirmará la decisión, si no tiene justa causa para reprobirla ( artículos 496 y 624 fracción I del Código Civil); h)Si se encuentra sujeto a tutela, podrá elegir carrera u oficio (artículo 540 del Código Civil); i)Tiene capacidad para intervenir en la redacción del inventario que debe presentar su tutor, si goza de discernimiento y ha cumplido dieciséis años (Artículo 537 fracción III del Código Civil); j)Asimismo si se encuentra en el mismo caso, deberá ser consultado por el tutor, para los actos importantes de la administración de sus bienes (artículo 537 fracción IV del Código Civil); k)Puede válidamente reconocer a sus hijos, asistido de quienes ejercen sobre él la patria potestad o de su tutor (artículos 361 y 362 del Código Civil); l)Si ha cumplido catorce años, no puede ser adoptado, sin su consentimiento (artículo 397 del Código Civil); m)Los mayores de dieciséis años, están capacitados para ser sujetos de la relación de trabajo. Los menores de catorce años, necesitan el consentimiento de su padre o tutor, del sindicato a que pertenecen, del inspector del trabajo o de la autoridad política (artículo 23 de la Ley Federal del Trabajo), y, n)El menor de edad podrá solicitar por sí mismo, y siempre y cuando su representante se halle ausente o impedido, el Amparo y Protección de la Justicia Federal, en tal caso, el juez le nombrará un representante especial para que intervenga en el juicio. El menor que ha cumplido catorce años podrá designar a la persona que ha de fungir como su representante legal (artículo 6º de la Ley de Amparo).

<sup>11</sup>*Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo XVI, 1990, pp. 273 y 274. También: los menores de edad requieren para hacer valer sus derechos y cumplir sus obligaciones, de un representante legal. Es así en virtud de la necesidad de que sea suplida la incapacidad que la ley consagra en cuanto al ejercicio de sus derechos. En este sentido, Rafael Rojina Villegas, *Compendio de Derecho Civil I*, 23a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1989, p. 168, comenta: "La representación supone que un sujeto denominado representante actúa en nombre y por cuenta del representado, de tal manera que las consecuencias jurídicas de los actos que realice afectarán el patrimonio, la persona o el status en general del representado. Este efecto es excepcional en el derecho, y solamente se justifica por la necesidad de que los incapaces puedan actuar jurídicamente por conducto de otro".

La representación de los menores, está instituida directamente por la Ley. Así lo establece el Código Civil: "...los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes"

La nulidad consiste en una sanción legal por la cual se priva a los actos jurídicos de alcanzar las consecuencias que le son propias. Este es un aspecto protectorio de la limitada capacidad de ejercicio del menor.

*3. SITUACIONES DE CIERTA AUTONOMÍA.* La emancipación del menor se produce tácitamente como consecuencia del matrimonio (artículo 641 del Código Civil). En virtud de la emancipación el menor sale de la patria potestad o de la tutela antes de haber alcanzado la mayoría de edad, pudiendo disponer libremente de su persona y de la administración de sus bienes; no obstante lo anterior, la capacidad de ejercicio del emancipado no es tan extensa como la del mayor de edad.

Aunque puede gobernarse por sí mismo y realizar todos los actos de gestión ordinaria de su patrimonio, requiere de autorización judicial para actos de enajenación, gravamen o hipoteca de bienes raíces y de un tutor para negocios judiciales (artículo 643 del Código Civil).

Por lo que respecta a la enajenación, gravamen o hipoteca de bienes raíces, aplicando por analogía lo dispuesto en los artículos 436 y 561 del Código Civil, el Juez de lo Familiar deberá otorgar la autorización solo por causa de absoluta necesidad o evidente beneficio o utilidad para el emancipado.

La segunda restricción a la capacidad del emancipado es la que deriva de la falta de legitimación procesal que le hace imposible intervenir personalmente en toda clase de negocios judiciales, para lo cual deberá ser representado por un tutor dativo designado expresamente para el caso por el Juez de lo Familiar. De acuerdo a lo dispuesto en el

---

(artículo 23). "Los que ejercen la patria potestad son legítimos representantes de los que están bajo de ella..." (artículo 425 del Código Civil); y, refiriéndose a la tutela establece como obligación del tutor: el "representar al incapacitado en juicio y fuera de él en todos los actos civiles," con las excepciones que marca la ley. "...La tutela puede también tener por objeto la representación interina del incapaz en los casos especiales que señale la ley" (artículo 449 del Código Civil).

artículo 499 conforme al cual, siempre será dativa la tutela para asuntos judiciales del menor de edad emancipado.

Ha de tenerse en cuenta que la ley faculta al menor que ha cumplido dieciséis años a designar a su tutor; el juez de lo familiar deberá confirmar la designación, siempre que no tenga causa fundada para reprobársela (artículo 496 Código Civil).

El emancipado cuyo matrimonio se disuelve no recae en la minoridad, ni en la patria potestad o la tutela y por lo tanto no pierde la capacidad que adquirió por virtud de la emancipación.

**4. LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL NASCITURUS.**<sup>12</sup> La capacidad de la persona por nacer, aparece en primer lugar condicionada al nacimiento. Sin embargo, el ser concebido pero no nacido tiene aptitud para ser titular de derechos, derivados de las siguientes situaciones jurídicas: a) la adquisición de bienes por donación o herencia o por ser designado legatario (artículos 2357; 1314 y 1638 y 1391 del Código Civil); b) establecimiento de su filiación mediante la alegación de la posesión de estado (artículo

---

<sup>12</sup>Maldonado y Fernández del Torco, José, citado por Rafael Rojina Villegas, *Op. cit.* p. 160. En general, puede decirse que esta materia de la situación jurídica del concebido antes de nacer, recogió los últimos resultados de la legislación y la doctrina españolas anteriores a él. La doctrina sostiene que el beneficio concedido al concebido, no quiere decir, que deba considerársele ya como persona; la capacidad jurídica la tendrá con el nacimiento, si satisface las condiciones del artículo 337; más bien, "el derecho hará producir ciertos efectos en el mundo jurídico, como si el concebido ya existiera realmente, pero sin colocarlos sobre una base de sustancia personal del mismo". Para tal efecto, se tiene que recurrir a una ficción jurídica, "algo que va contra la verdad de los hechos, pero que el derecho hace tener por verdad".

"Para dar efectividad práctica al establecimiento de esta "fictio iuris", el Código Civil suspende unas veces la marcha de las relaciones jurídicas en que estará interesado el concebido, deteniéndolas hasta que se produzca el nacimiento" (así en el artículo 1648 que ordena suspender la división de la herencia hasta que se verifique el parto, o hasta que transcurra el término máximo de la preñez); "y concede, otras, los efectos jurídicos correspondientes al mismo concebido, en nombre del cual se considera que actúa el que lo representa" (así en el artículo 2357 que da efectividad a las donaciones hechas a los concebidos antes de nacer).

"En estos casos, la solución práctica está indicada por el mismo texto del Código, pero en cualquier otro no previsto que pudiera surgir, debe estimarse que los efectos favorables al concebido tienen validez inmediata, aunque queden sujetos a una posible resolución en el caso de que éste no nazca con las condiciones requeridas. Este es el criterio más generalmente admitido"

328 del Código Civil); c) la protección legal se extiende a la viuda que queda encinta, ya que debe recibir alimentos con cargo a la masa hereditaria (artículo 1643 del Código Civil); d) por otra parte, el Código Penal en los artículos 329 y 330 que contempla el delito de aborto y la sanción que se impone a la persona o personas que lo provoquen (excepto en el caso de que sirva, para preservar la vida de la mujer embarazada o que haya sido producto de una violación), protege la vida del embrión. "La norma que castiga el aborto es una defensa del derecho a la vida del nuevo ser, cuyo organismo vive formándose en el seno de la madre" <sup>13</sup>.

*5.-INCAPACIDAD O INIMPUTABILIDAD PENAL.* "La incapacidad trasciende la órbita de las relaciones civiles"<sup>14</sup>. Siendo una institución protectoria de los menores, comprende al sujeto, menor de edad, en sus distintas vinculaciones jurídicas.

"Por su relevancia práctica y por su notable interés teórico, hemos de detenernos en la incapacidad de índole penal", reconociendo que la problemática minoril en materia penal ha sido el punto de partida para el desarrollo de la protección jurídica de los menores.<sup>15</sup>

Así, desde la perspectiva penal, la menor edad, comprende el periodo de tiempo correspondiente a las primeras etapas del desarrollo evolutivo de la personalidad, en las que, se ha considerado al menor "incapaz para hacerle responsable de sus actos".<sup>16</sup>

A lo largo de la historia, el menor -el niño, el adolescente, el joven, en sus respectivos casos-, fue considerado primero, como un sujeto pleno del Derecho Penal y después como un individuo con capacidad penal sujeta a prueba, hasta alcanzar el logro de su

---

<sup>13</sup> *Aluavilla*, citado por Celestino Porte Petit Candaudap, *Dogmática sobre los delitos contra la vida y salud personal*, 9a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1990, p. 495.

<sup>14</sup> D' Antonio, *Derecho de Menores*, p. 91

<sup>15</sup> *Ibidem*

<sup>16</sup> Mendizabal Osés, *Op. cit.*, p. 144

exclusión del ámbito de validez subjetiva, es decir, del ámbito de aplicación de la ley punitiva. Esto último significó, que los menores habían salido del Derecho Penal.

Ahora bien, si de acuerdo a la doctrina difundida -traducida a la legislación mexicana en la fracción II del artículo 15 del Código Penal- la imputabilidad<sup>17</sup> consiste en una doble capacidad: la de entender el carácter ilícito -ético o jurídico- de la conducta y la de conducirse de acuerdo a dicha comprensión; la imputabilidad es, en rigor, una cuestión personal, que ha de ponderarse en el caso concreto, individuo por individuo; lo contrario implica una ficción. Esto ocurre cuando se afirma que los menores de cierta edad son inimputables.

Por ende, esa inimputabilidad legalmente anunciada no tiene nada que ver con la realidad. Parece más racional entonces -aunque no siempre más conveniente-, el antiguo sistema de inimputabilidad condicionada o disminuida. Por lo menos en éste se apoyaba el examen del caso concreto, más persuasivo que una ficción. Refutamos la afirmación de que un individuo sea capaz de entender y de querer cuando no ha cumplido 15 años, y empiece a serlo el día mismo en que alcanza esa edad.

Lo anterior es resultado de la errónea costumbre de juzgar la exclusión penal del menor en los mismos términos a los empleados en el trato penal de quienes padecen una enfermedad mental o un desarrollo intelectual retardado. Pero el menor no es comparable al alienado -a no ser que ese sea precisamente su caso-, ni al ciego o sordomudo carentes de instrucción.

---

<sup>17</sup> D'Antonio, *Derecho de Menores*, pp. 91 a 94. Nuñez sostiene que la condición de imputable resulta de la capacidad de actuar culpablemente. También Jiménez de Asúa comenta, que la imputabilidad no es un elemento o característica de la culpabilidad, sino que asume el papel de presupuesto de ella y lo es precisamente por tratarse de un problema de capacidad. Ya Von Hippel había expuesto este concepto, al sostener que si falta la imputabilidad, falta la culpabilidad, y que aquella exige la conciencia, la salud intelectual y la madurez de juicio.



“El menor integra una categoría subjetiva especial que demanda soluciones propias”<sup>18</sup>. No se excluye a los menores del Derecho Penal porque sean inimputables enfermos mentales o subdotados intelectuales-, sino porque la sociedad y el Estado consideran que deben ser sujetos de otro Derecho, un derecho tutelar o correccional, porque es así que conviene desde un amplio punto de vista de la justicia y de la ventaja social. Se trata de una consideración de política social, no de psicología clínica. Y aciertan con ello la sociedad y el Estado. La edad de ingreso al régimen ordinario se fija en dieciocho años: es ésta la solución en los órdenes jurídicos federal y del Distrito; antes de 11 años, sólo hay medidas asistenciales. Coinciden con esta medida la mayoría de los Estados; muchos sin embargo han reducido esta edad máxima a los dieciséis años.<sup>19</sup>

De acuerdo a todo lo dicho respecto a la imputabilidad, concluimos entonces que los menores pueden ser imputables o inimputables, según reúnan o no los requisitos de capacidad de comprensión del ilícito y la facultad de adecuar su conducta a dicha comprensión. Esta idea fue ya manejada en el Primer Congreso Mexicano de Derecho Penal, cuyo temario se basó en dicha diferencia.

Así lo expresa Elpidio Ramírez: “Las normas penales describen todas las particulares y concretas acciones u omisiones antisociales de todos los sujetos: Adultos imputables, adultos inimputables permanentes, menores imputables y menores inimputables permanentes. Esta afirmación se apoya en dos hechos evidentes: A) Son antisociales tanto las conductas de los adultos (imputables o inimputables permanentes) como la de los

---

<sup>18</sup> García Ramírez, Sergio, “Reformas en el Sistema Jurídico de Menores Infractores”, Memoria del Foro: Análisis y seguimiento de acciones en favor de la niñez, después de la Cumbre de la Infancia; 1a. edición, Dirección de Publicaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, D.F., 1992, pp. 85 a 87 y *Derecho Penal*, 1a. edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, D.F., 1990, pp. 155 a 156.

<sup>19</sup> *Ibidem*. También ONU, VI Congreso. A/Cons. Caracas, 1980, p. 24: “La determinación de una edad cronológica fija, como punto a partir del cual se espera de todos los niños un sentido de responsabilidad adulta, incluso dentro de un marco cultural específico, es necesariamente una medida arbitraria, aunque quizá necesaria para que la estructura legal proteja a los niños de menor edad de la plena aplicación de la ley penal y de las sanciones que conlleva”.

menores (imputables o inimputables permanentes); B) Son represivas tanto las normas que se refieren a los adultos (imputables o inimputables permanentes), como las que se refieren a los menores (imputables o inimputables permanentes); y son represivas porque unas y otras, en su culminación ejecutiva, se traslucen en la privación o restricción coactiva de algún determinado bien del sujeto".<sup>20</sup>

En este sentido, el doctor Burgoa apunta: "El delito es un hecho humano que está tipificado como tal en la ley, independientemente de quién sea su autor. Por ende, el menor de 18 años sí puede cometer delitos, o sea, es un delincuente, con independencia del grado de responsabilidad que tenga en su perpetración. Sin quebrantar la lógica jurídica no se puede afirmar que un hecho tipificado por la ley como delito sea tal si se comete por una persona mayor de 18 años y no sea tal en el caso inverso", por lo tanto, es "evidente que los menores, son titulares de todas las garantías que otorga nuestra Constitución, contándose entre ellas la de seguridad jurídica, preconizada por su artículo 19. De ello resulta que no puede excluirse del goce de ninguna garantía constitucional al menor infractor, con el pretexto de que éste no comente delitos ni es delincuente".<sup>21</sup>

Pues si bien es cierto que los menores de 18 años, no tienen la madurez psicológica de los adultos, por estar sometidos a los procesos propios de la edad evolutiva y las condicionantes psicológicas de la pubertad y la adolescencia, dicha inmadurez a menos que esté relacionada con una psicopatología, no tiene suficiente importancia como para colocar al sujeto en incapacidad de entender la ilicitud de sus actos o en la de autodeterminarse libremente de acuerdo a dicha comprensión. El derecho de menores y el mismo derecho penal moderno, no reclaman que el menor sea tratado como inimputable. Ya que equivaldría a ubicarlo en la categoría de los limitados mentales, ya que ese es el concepto jurídico-penal de inmadurez psicológica; pero más aún, sería desconocer los

---

<sup>20</sup> Citado por Rodríguez Manzanera, *Criminalidad de Menores*, 1a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1987, pp. 328 y 329.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 370

atributos de la personalidad tales como su capacidad de derechos y también de obligaciones. Lo que reclaman esta disciplinas jurídicas es que al menor de dieciocho años, imputable o no, no se le trate como adulto. Si es inimputable, debe aplicársele el derecho tutelar de menores con el fin único, de dar solución a una situación carencial (afectiva, material o educativa); y si es imputable, debe aplicársele un derecho penal de menores, de tal forma que habiendo sido valorado como persona responsable de sus actos, se le someta a las consecuencias jurídicas de los mismos, sin abandonar el significado educativo y tutelar de cualquier intervención judicial.<sup>22</sup>

La fórmula rígida de minoría penal abajo de los dieciocho años parece necesaria, lo que es difícil de sostener es la idea de que todos los menores de dieciocho años son igualmente irresponsables e inimputables, y que puedan recibir igual trato y tratamiento.

El tratar por igual al niño que acaba de cumplir 11 años con el que tiene 17 años 11 meses, es aún más absurdo e inhumano que enviar a este último con los adultos.

Se hace absolutamente necesaria, al menos, una división entre preadolescentes, es decir, entre sujetos de 11 a 14 años y sujetos de 15 a 18 años.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Martínez López, Antonio José, *Código del Menor y Jurisdicción de Familia*, 1a. edición, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, Colombia, 1991, pp. 269 y 270.

<sup>23</sup> Rodríguez Manzanera, *Op. cit.*, p. 340.

## II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En el antiguo Derecho Romano el ejercicio de los derechos se otorgaba con base en el uso de la palabra y en el completo desarrollo corporal. Al que no sabía hablar se le llamaba *infans* y, de acuerdo al desarrollo corporal, al que no lo había alcanzado por entero se le llamaba *impuber* o *pupillus* y, *puer*, al plenamente capaz por haber logrado el completo desarrollo. Como se desprende de lo anterior, los sujetos debían ser sometidos a una inspección de sus cuerpos para determinar a que estado pertenecían; por lo tanto, estos periodos no eran fijos, pues dependían de las circunstancias particulares de cada individuo. Más tarde, por considerarse esta medida poco exacta y también por razones de pudicia, la jurisprudencia se basó más bien en el desarrollo intelectual. Y así, se llamó *infans* no solo a los que no sabían hablar, sino también a quienes lo hacían sin inteligencia, poniendo fin a la infancia a la edad de siete años. Por lo que respecta al límite entre la impubertad y la pubertad, se adoptó la opinión de fijar el fin de la impubertad y por consiguiente el inicio de la pubertad en la edad de doce años para la mujer y catorce años para el varón.

Dentro de la categoría de los impúberes, se establecieron dos distintos periodos, *impuberes infantia proximi* e *impuberes pubertati proximi*, según se encontraran más cercanos a la infancia o a la pubertad.

Los púberes -mayores de doce o catorce años-, fueron inicialmente considerados como absolutamente capaces.

Clasificándolos en razón de la capacidad otorgada, tenemos pues a: los *infans* -desde el nacimiento hasta los siete años-, por carecer de entendimiento, estaban incapacitados para realizar actos jurídicos.

Los impúberes -de los siete a los doce años en la mujer y los catorce años en el hombre-, gozaban de una capacidad de obrar limitada para todos aquellos negocios jurídicos que les perjudicaran. No podían contraer matrimonio ni otorgar testamento, ni desempeñar ningún cargo público, si bien eran capaces para adquirir, así como para obligar al tercero que con él contratara, no podían enajenar sus bienes, ni obligarse; era necesaria la asistencia de un tutor, para suplir sus deficiencias dando validez a los actos que bajo su autoridad se realizaran.

Los púberes -de los doce o catorce años en adelante-, en el antiguo Derecho romano fueron considerados como plenamente capaces; pero, dados los inconvenientes por los abusos de los que fueron víctimas, se les otorgó protección a través de *Lex Ploetoria de circumscriptione adulescentium*, no alcanzando la plena capacidad sino hasta los veinticinco años, y creando con esto una acción en interés del menor, contra el tercero que hubiese abusado de su inexperiencia, distinguiendo así entre el *maior XXV annis*, completamente capaz para todos los actos de la vida civil, y el *minor XXV annis*, protegido por la mencionada *lex* y por la institución de la curatela, que limitaban su capacidad al matrimonio y al testamento, además de la *restitutio in integrum*, que restablecía las cosas a su estado primitivo cuando un menor había sido perjudicado por sus deficiencias.

Más tarde se añadió a los demás beneficios la *venia aetatis*, que implicaba que el emperador, previo examen, otorgara una especie de mayoría anticipada o dispensa de edad a los varones mayores de veinte años y las mujeres mayores de dieciocho, de buena conducta, y que fueran dignos, por su reflexión y mesura, de quedar fuera de las restricciones de la minoría.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup>*Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo VIII, 1956, pp. 6 a 8, 10 y 11 y, Petit, Eugène, *Tratado Elemental de Derecho Romano*, traducido de la 9a. edición por José Fernández González, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1984, pp. 1124, 125, 143 a 146 y 149.

Pero el calificativo de menor no se aplicó a cualquier persona que no hubiera alcanzado la cantidad de años que la ley exigiera para llegar a la mayoría de edad, tal y como actualmente se entiende, sino que, por el contrario, se aplicaba exclusivamente al pupilo y precisamente por su condición de *sui juris*. El impúber *sui juris*, tenía necesidad de un tutor habiendo nacido fuera de matrimonio legítimo, o bien, si nacido bajo la potestad paterna, hubiere salido de ella antes de la pubertad. Los púberes, como hemos visto, aunque en principio capaces, debían someterse a una especial curatela. El hijo de familia, *alieni iuris*, por encontrarse sometido a la *autoritas* del *paterfamiliae*, carecía ilimitadamente de autonomía jurídica y su edad fue totalmente indiferente para el Derecho. <sup>25</sup>

La influencia del cristianismo transformó, con el transcurso del tiempo, la situación de los menores de edad, haciendo desaparecer la distinción entre el *alieni iuris* y el *sui iuris*, naciendo así el principio por el cual la paternidad y en general el cuidado de los niños, daba más deberes que derechos, resaltando el carácter protector que iría dando firmeza a las instituciones referidas a quienes en tal situación se encuentran. <sup>26</sup>

En el Derecho germano, la edad fundamental era la del púber, mayor de doce años, pero más tarde se adoptó como criterio el de la destreza para el manejo de las armas, posponiéndose con esto, el comienzo de la capacidad completa. Después con la aceptación del Derecho romano, en las variadas legislaciones germanas se señalaron edades diversas, que iban desde los diez a los quince años. <sup>27</sup>

En la legislación española el Fuero Juzgo y el Fuero Real se fijó la mayoría de edad a los veinte años -Fuero Juzgo, Libro IV, Tit. II, Ley 13 y Tit. III, Ley 3; Fuero Real, ib. III, Tit. VII, Ley 1a.- . Posteriormente, se siguieron los lineamientos del Derecho romano

---

<sup>25</sup>Mendizabal Oses, *Op. cit.*, pp. 138 y 139.

<sup>26</sup>*Ibidem*, p. 140.

<sup>27</sup>*Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo VIII, 1956, p. 11

consagrando la división entre infantes, hasta los siete años, impúberes y púberes. La pubertad principiaba a los doce años para las mujeres y a los catorce para los hombres, la menor edad duraba hasta los veinticinco años, lo que se concretó en la Ley de las Siete Partidas, expedida en 1263. De acuerdo a la Partida 6a., Ley 2a. título XIX, se denominaba menores a los que no habían cumplido los veinticinco años, y se subdividían en infantes, pupilos y simplemente menores por tener diferentes derechos. Desde los siete a los doce o catorce años, estaban bajo la autoridad del tutor quien daba eficacia a los actos jurídicos en que el menor interviniera, sin perjuicio del recurso de *restitución in integrum*. Además cumplidos los siete años, podía comprometerse en matrimonio, y una vez alcanzados los doce por la mujer y catorce por el hombre, podía salir de la tutela, si era huérfano, entrar en la curatela y tener aptitud para celebrar matrimonio, según lo establecieron las Leyes 6a. Título I, Partida 4a y 21, título XVI, Partida 4a. Para los varones menores de veinticinco años y las hembras menores de veintitrés, la Novísima Recopilación de 1805, en la Ley 18, título 11, libro X estableció la necesidad de contar con el consentimiento paterno para contraer matrimonio.<sup>28</sup>

En Inglaterra y en el Oeste de Francia, hasta bien entrado el siglo XIII, la joven noble alcanzaba la mayor de edad a los quince años y la plebeya a los doce. En el Este de Francia, el gentilhombre alcanzaba la mayor de edad a los catorce o quince años y el plebeyo mucho antes. Durante un largo periodo subsistió la primitiva edad precoz para los plebeyos, mientras que en la nobleza la mayoría de edad se retrasaba.<sup>29</sup>

En México "la época precortesiana se caracterizó con relación a los menores en el derecho del padre para vender al hijo colocándolo en la condición de esclavo, costumbre que desapareció con la imposición de la legislación española de marcada influencia romanista francesa.

---

<sup>28</sup>Mendizabal Oses, *Op. cit.*, pp. 141 a 143.

<sup>29</sup>*Ibidem*, p. 140.

A este respecto es digna de mencionarse la labor humanitaria del obispo fray Juan de Zumarraga, quien desde 1537 promovió importantes programas en beneficio de los menores, pues rechazó la miserabilidad de los indios como fuente de la protección que éstos merecían por parte del Estado, sustituyéndola por el reconocimiento de un verdadero derecho dentro del estatuto de privilegios que en última instancia vino a convertirse en la tutela colectiva actual del indígena".<sup>30</sup>

Por otra parte, la Ley sobre Relaciones Familiares estableció en su artículo 237: "las personas de ambos sexos que no hayan cumplido veintiún años, son menores de edad". El Código Civil de 1884 y la Constitución de 1917 disponían el inicio de la mayor edad, a los veintiún años, por lo que *contrario sensu*, cabe entender que la menor edad abarcaba desde el nacimiento hasta antes de los veintiún años cumplidos.

Por lo que respecta a la influencia de la edad sobre la responsabilidad penal, es ya evidente que en el más antiguo derecho, tomando en cuenta el periodo evolutivo, se estableció, con pequeñas diferencias en las edades límites marcadas, un periodo de completa irresponsabilidad para los menores que se encontraban en las ahora consideradas primera y segunda infancia. Un periodo más en el que se cuestionaba si el menor había obrado con discernimiento, de confirmarse esto, se le consideraba responsable y se le aplicaba penalidad atenuada, en caso contrario, se le tenía por irresponsable; este periodo comprendía a la actual tercera infancia y la pubertad. Un tercero correspondiente a la adolescencia media y avanzada, en el que, el discernimiento no se ponía en duda, pero se atenuaba la penalidad. El discernimiento se entendía como la capacidad de distinguir entre lo bueno y lo malo, lo útil y lo nocivo.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup>Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo VI, 1a. edición, editado por la UNAM, México, D.F., 1984, pp. 170 y 171.

<sup>31</sup>Solís Quiroga, Héctor, *Justicia de Menores*, 2a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1986, pp. 1 a 3.



El Derecho romano, en las Doce Tablas, establecía una menor pena a los impúberes. Posteriormente, con la división entre infantes, *impuberes* y *minores*, el *infans* fue equiparado al *furiosus*, que es el hombre privado de razón; por lo que respecta a los varones de hasta diez años y medio y las hembras de hasta nueve y medio, es decir, los *impuberes infantiae proximi*, no eran considerados responsables, pero, para los *impuberes pubertati proximi* era necesario el examen del discernimiento, debiendo decidir el juez si éstos tenían la suficiente madurez para darse cuenta de su responsabilidad. A los *minores*, desde los catorce a los veinticinco años se les penaba, pero con menor rigor, que a los adultos.<sup>32</sup>

No siempre fue excepcional la situación legal de los menores, pues hubo pueblos en el que el derecho de castigar fue tan duro con ellos como con los adultos, al aplicar la cárcel y aún la muerte en condiciones especiales de crueldad, tal es el caso de Inglaterra, Alemania y Estados Unidos.

En el Código de Hammurabi, no se estableció un régimen de excepción para los menores; tampoco fue así en Siria y Persia, en donde los hijos, quedaban sujetos al castigo impuesto a sus padres, incluyendo, la pena de muerte. Igual suerte corrían en Egipto los hijos de los delincuentes que acompañaban a sus padres a sufrir el trabajo, que realizaban en el interior de las minas. En Grecia por el contrario, en todos los delitos gozaban de atenuaciones, excepto, el homicidio. El Derecho germánico consagraba la irresponsabilidad del menor de doce años. El Derecho Canónico, establecía, un periodo de inimputabilidad absoluta, para los menores de siete años, por considerarse que carecían de malicia. De los siete a los doce y a los catorce años en las hembras y en los varones, respectivamente, la responsabilidad era dudosa, debiendo resolverse sobre el discernimiento. Cuando se establecía que se había obrado con discernimiento, que implicaba el dolo y la malicia, se aplicaban penas pero atenuadas. En Inglaterra, ya desde

---

<sup>32</sup>Nueva Enciclopedia Jurídica, tomo VIII, 1956, p. 24.

el siglo X no se aplicaba la pena de muerte a los menores de quince años. En el siglo XII, el Rey Eduardo I, estableció que los menores de 12 años no serían condenados por los delitos de robo. Ya en el siglo XVI se fijó la irresponsabilidad absoluta de los niños hasta los siete años, pero a principios del siglo XIX, algunos niños fueron condenados a muerte o deportación por robar.

En la Ley de las Siete Partidas, se excluyó de responsabilidad al menor de 14 años por delitos de adulterio y, en general, de lujuria (Partida VI, Título XIX, Ley IV). En lo general, al menor de diez y medio años no se le podía acusar de ningún *yerro* que hiciese (Partida VII, Título I, Ley IX), y no le debían dar pena alguna, pero si era mayor de esa edad y menor de 17 años, debería menguársele la pena (Partida VII, Título XXXI, Ley VIII). Siendo de más de diez años y medio y menor de catorce años se les aplicaría pena disminuida hasta una mitad si *robare matare o hiriere* (Partida VII, Título I, Ley IX). La Novísima Recopilación, ordenaba que, si el delincuente era mayor de quince años y menor de 17 años, no debía imponérsele pena de muerte, sino otra diferente; además para los menores de 12 a 20 años se imponían penas atenuadas (Libro XII, Título XXXVII).

En Francia San Luis Rey expidió una ordenanza en 1268, en que consideraba a los niños menores de 10 años como irresponsables de los delitos que cometieran, pero desde esa edad hasta los catorce años debería dárseles una reprimenda o azotes. A partir de los 14 años quedaban sujetos a las penas comunes. En el Siglo XVI, el rey Francisco I excluyó de las penas corporales a todos los menores de edad, pero debían ser internados en hospitales y hospicios. El Código Penal de 1810 no admitía la irresponsabilidad de los niños. Durante los siglos XVII y XVIII, en Alemania, se aplicaba todavía la pena de muerte a los menores de 8 años; y a partir de los 10 podía ser aplicada en la hoguera.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup>Solís Quiroga, *Op. cit.* pp. 2 a 17.

La *Escuela Clásica de Derecho Penal* distinguía los siguientes periodos en la vida del delincuente, en relación con su edad y con referencia a su posible imputabilidad:

A) La infancia, que era un periodo de irresponsabilidad absoluta, se salía de ella a los 7 años.

B) La adolescencia -de los 7 a los 14 años-, en la que se presumía la irresponsabilidad como regla general, pero era preciso examinar el discernimiento del sujeto y, en caso de comprobarse éste, se aplicaban penas atenuadas.

C) La edad juvenil -de los 14 a los 18 años-, presunción de responsabilidad, pero si se podía probar que el agente obró sin discernimiento y por consiguiente sin responsabilidad, aplicábansele penas atenuadas.

D) La edad madura o adulta, desde los 18 años en adelante, en que la responsabilidad era plena.<sup>34</sup>

*Derecho Mexicano.* A) *Época prehispánica.* En el México prehispánico destacan principalmente las culturas maya y azteca.

El Derecho Penal Maya era severo, sin embargo, había una atenuación en el rigor de las penas, tratándose de menores, así lo establece Francisco Javier Clavijero, "si el homicida era menor, no se le mataba sino que se le hacía esclavo".<sup>35</sup> Es decir, el menor debía trabajar perpetuamente para la familia del occiso, con el fin de compensarlos por el daño causado, que era reparable pecuniariamente.

---

<sup>34</sup>Nueva Enciclopedia Jurídica, tomo VIII, 1956, pp. 24 y 25.

<sup>35</sup>Hernández Quiroz, Armando, *Derecho Protector de Menores*, 1a. edición, Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, Veracruz, México, 1967, pp. 260 y 261.

Con respecto al Derecho Azteca, según el caso, la minoría de edad era atenuante o excluyente de responsabilidad penal. El menor de 10 años era considerado totalmente irresponsable. Así sostiene Fray Juan de Torquemada "... a las personas que no llegásen a la edad de 10 años, perdonábansele todos los hurtos y delitos que cometían, porque los juzgaban por inocentes y por menores de edad". La esclavitud era un castigo mayor que se aplicaba a los jóvenes, por embriaguez, que en algunos casos constituía delito capital; también, a los considerados hijos incorregibles, los padres podían venderlos con autorización de las autoridades. Los padres podían aplicar castigos severos cuando era necesario para su corrección.<sup>36</sup>

El Códice Mendocino (1533-1550), señala la gran dureza con que eran tratados los menores de entre 7 y 12 años, que delinquían: se les daban pinchazos con púas de maguey, en el cuerpo desnudo; se les obligaba a aspirar el humo de pimientos salados; tendidos de pies y manos durante todo el día, se les reducía la ración alimenticia a tortilla y media por día, etc.<sup>37</sup>

*B) La Colonia.* Durante la Colonia la Legislación de Indias es omisa con respecto a la situación del menor de edad frente al Derecho Penal. El único dato encontrado se refiere a la pena de servicio personal establecida en el Libro VII, Título VIII, Ley, 10 y delimitada con respecto al menor, en el Libro VI, Título XII, Ley 14.

Las 7 Partidas y la Novísima Recopilación, fueron la legislación supletoria que con más frecuencia se aplicó en esta materia.

*C) México Independiente.* En el periodo de transición hacia la independencia, se abolió la pena de azotes para los menores, incluso en las escuelas en donde se empleaba como una

---

<sup>36</sup>Bernal de Bugueda, Beatriz, "La Responsabilidad Penal del Menor en la Historia del Derecho Mexicano", en Revista Mexicana de Derecho Penal, Cuarta Época, No. 9, mayo-agosto de 1973, México, D.F., pp. 11 a 15.

<sup>37</sup>Hernández Quiroz, *Op. cit.* p. 263.

simple corrección (agosto 17 y septiembre 18 de 1813); y, aunque el 3 de marzo de 1828, se expidió una ley que declaró la vagancia como delito, se estableció una atenuante, en favor de los menores de 16 años, ya que para éstos, se consideraba la internación en casas de corrección o aprendizaje en las que las autoridades elegían a los maestros a cargo. Como consecuencia de la mencionada ley se creó un tribunal especial para vagos que desapareció más tarde por ley de mayo 23 de 1837, resurgiendo posteriormente por bando de 3 de febrero de 1845 y ley de 20 de julio de 1848.<sup>38</sup>

D) *"Del Código Penal de 1871 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (reformada D.O. 29/XII/82).*

*Código Penal de 1871.* Estableció como base para definir la responsabilidad de los menores de edad el discernimiento, declarando al menor de 9 años excluido de toda responsabilidad, con una presunción *juris et de jure* (Art. 34, 5a.). Al comprendido entre los 9 y los 14 años, lo cataloga en situación dudosa, dejando al acusador la carga de la prueba del discernimiento del menor (Art. 34, 6a.). Al menor de 18 años, pero mayor de 14, lo considera responsable, con discernimiento, aunque con una pena disminuida entre la mitad y los dos tercios de su duración (Art. 225).

*Ley sobre la Prevención Social de la Delincuencia Infantil del D.F.* El 21 de junio de 1928, aparece en el Diario Oficial la "Ley sobre la Prevención Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal" (llamada Villa Michel), la que en su artículo 1º consignaba que: "En el D.F., los menores de 15 años de edad no contraen responsabilidad criminal por las infracciones de las leyes penales que cometan; por lo tanto, no podrán ser perseguidos criminalmente ni sometidos a proceso ante las autoridades judiciales; pero, por el sólo hecho de infringir dichas leyes penales, o los reglamentos, circulares y demás disposiciones gubernativas de observancia general,

---

<sup>38</sup>Bernal de Bugueda, *Op. cit.* pp. 15 a 19.

quedan bajo la protección directa del Estado, que previos la investigación, observación y estudios necesarios, podrá dictar las medidas conducentes a encauzar su educación y alejarlos de la delincuencia".

*Código Penal de 1929.* No hace distinción en cuanto a responsabilidad o imputabilidad de los menores, considerando que todos son imputables. La única diferencia con los adultos es que los menores de 16 años tienen un catálogo de penas diferente, pues comparten con los adultos el extrañamiento, apercibimiento y caución de no ofender; tienen como sanciones propias los arrestos escolares, la libertad vigilada y la reclusión en establecimientos de educación correccional, en colonia agrícola o en navío-escuela.

Pueden, además, aplicárseles sanciones complementarias, dentro del catálogo del artículo 73, como amonestación, pérdida de instrumentos del delito, sujeción a vigilancia, publicación especial de sentencia, inhabilitaciones y suspensiones de derechos.

Dedica el capítulo VI del título segundo a la aplicación de sanciones a los menores de 16 años, previendo la posibilidad de condena condicional de los 12 a los 16. El capítulo IX del mismo título explica en qué consiste cada una de las sanciones aplicables.

*Código Penal de 1931.* Concede la inimputabilidad absoluta a los menores de 18 años, disponiendo determinadas medidas para su "corrección educativa" (título sexto del libro primero, Arts. 119 a 122).

*Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.* Esta Ley de 1958 (derogada), en la fracción 25 del artículo II, daba a la Secretaría de Gobernación la función de "organizar la defensa y la prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal un Consejo Tutelar para Menores Infractores de más de 6 años e Instituciones Auxiliares". Por su parte el artículo 14 de la misma ley daba a la Secretaría de

Salubridad y Asistencia (fracción VII), la función de la "prevención social a niños hasta de 6 años, ejerciendo sobre ellos la tutela que corresponda al Estado"

*Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal (Agosto, 1974).* Confirma la edad de 18 años como el límite para su intervención.

*La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29/XII/76).* En su artículo 27, fracción XXIV (reformada; D.O. 29/XII/82), da a la Secretaría de Gobernación textualmente la misma facultad que le daba la Ley de Secretarías de Estado mencionada. Sin embargo, esta nueva ley no menciona, como la anterior, quién se hará cargo de los menores de 6 años".<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup>Rodríguez Manzanera, *Op. cit.* pp. 336 a 338.

## CAPITULO II

### DERECHO DE MENORES

#### I. DEFINICIÓN.

“La regulación jurídica de la menor edad hace que se deba distinguir este concepto de su derivado, el Derecho de Menores”..., se trata pues, de “..., dos ideas distintas, pero que mutuamente se complementan: La menor edad y el Derecho de Menores.

La primera es un hecho, y su reglamentación jurídica la segunda. Ambas ideas son manifestaciones de una misma esencia, contempladas desde distinto ángulo. La primera es objeto de la sociología jurídica, auxiliándose del instrumental que la historia, la biología, la psicología, la pedagogía y la antropología proporcionan, correspondiente exclusivamente a la ciencia del Derecho el estudio del segundo concepto”.<sup>40</sup>

El Derecho de Menores se define así:

“Derecho de Menores es el conjunto de normas jurídicas relativas a definir la situación irregular del menor, su tratamiento y prevención”.

“Es el conjunto de la acción o actividad comunitaria programada de obras, servicios o instituciones tendientes a prevenir, remediar y solucionar constructivamente las necesidades, precariedades de los niños mediante procesos formativos con la finalidad de obtener su crecimiento y desarrollo normal y lograr su incorporación al medio social en que ha de tocarles actuar en la plenitud de sus aptitudes físicas y espirituales, procurando su bienestar social”.

---

<sup>40</sup> Mendizabal Oses, *Op. cit.* pag. 59



"El Derecho de Menores es una disciplina jurídica cuyo propósito esencial es precautelar, proteger y desarrollar vidas humanas que se inician -Niños, adolescentes y jóvenes- a fin de que más tarde se integren a la sociedad con plenitud de derechos y con capacidad suficiente para cumplir los deberes que ella les impone".

"Rama del derecho privado cuyas normas, demarcadas connotaciones tutelares, refiriéndose a todo lo concerniente con la persona y los intereses del menor" <sup>41</sup>.

"Es la rama del derecho que, tomando en consideración la calidad del sujeto en razón de su especificidad, regula las relaciones jurídicas e instituciones referidas al menor de edad".<sup>42</sup>

"El Derecho de Menores, enraizado en la propia naturaleza humana y consecuencia inmediata de la inmadurez que condiciona el proceso evolutivo de la personalidad individual, es un Derecho singular, eminentemente tuitivo, que tiene por objeto la protección integral del ser humano, desde su concepción hasta que alcanza, tras su nacimiento, la plena capacidad de obrar, que se inicia con la mayoría de edad, para integrarle armónica y plenamente en la convivencia social".<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup>Sajón, Rafael, citado por Antonio José Martínez López, *Op. cit.*, pp. 6 y 7.

<sup>42</sup>D'Antonio, *Derecho de Menores*, p. 3.

<sup>43</sup>Mendizabal Oses, *Op. cit.*, p. 61.

## II. NACIMIENTO.

Antiguamente cuando un menor de edad infringía la ley, solamente se consideraba la posibilidad de aplicarle una pena atenuada, a la que recibiría si hubiera alcanzado la mayoría de edad. Esta, era en general, la situación en el mundo; los menores, no eran "*materia*", sobre la que deberían dictarse normas específicas; hasta que, paulatinamente, fueron creándose tribunales especializados para menores. <sup>44</sup>

Fue en el Condado de Cook, en, Illinois, Estados Unidos de Norteamérica, en donde tras intensa oposición, por considerarla inconstitucional, se consiguió la aprobación del proyecto de ley, que entró en vigor el 21 de abril de 1899, con el nombre de "*Ley que reglamenta el tratamiento y control de menores abandonados, descuidados y delincuentes*". Fue entonces, el 19 de julio del mismo año, cuando se fundó el primer tribunal para menores con la denominación de "*Children's Court of Cook County*" como una rama de la Corte de Circuito. Dicha Ley establecía la excluyente de responsabilidad criminal para los menores de 10 años; los mayores de esta edad iban a la cárcel a disposición de la Children's Court, que tenía un local especializado. Se limitó notoriamente la publicidad de los casos, y continuó existiendo, ahora como institución fundamental, la libertad vigilada. <sup>45</sup>

Entre 1920 y 1930 la mayor parte de los países del mundo contaban ya con legislaciones que establecían procedimientos e instituciones específicas para los menores que infringieran la ley.

Así, se crean tribunales de menores en Suiza en 1903; en Inglaterra (Birmingham), en 1905; en Francia (París), en 1906; en Alemania (Colonia) y en Noruega, en 1907; en

---

<sup>44</sup>Azaola, Elena, *La institución correccional en México*, 1a. edición, Editorial siglo XXI, México, D.F., 1990, pp. 45 y 46.

<sup>45</sup>Solís Quiroga, *Op. cit.*, pp. 25 y 26.

Austria-Hungría, el 19 de agosto de 1908; en el Imperio Ruso (San Petersburgo), en 1910; en Portugal en 1911; en Bélgica en 1912; en Austria en 1919; en España (Bilbao), el 1º de mayo de 1920; en Holanda en 1921; en Japón en 1923 y en Italia en 1934.

América Latina no permaneció ajena a este movimiento internacional de creación de los organismos especializados en minoridad, creándose tribunales de menores en Colombia en 1920; Perú en 1926; Brasil en 1927; Chile en 1928; Uruguay en 1934; Guatemala en 1937 y Ecuador en 1938.

En México, tres grandes cambios resaltan como constitutivos del campo en el presente siglo. "El primero es el que corresponde a la fundación de los Tribunales para Menores, realizada en el plano nacional entre los años de 1920 y 1940; el segundo es el que los sustituye por los Consejos Tutelares en la década de los setenta" <sup>46</sup> y el actual que crea los Consejos de Menores con la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Es así, que lo que al principio fue preferentemente un movimiento procesalista para dotar al menor de jueces y procedimiento especializado, se concretó con la elaboración en todo el mundo de leyes protectoras; así como de un importante aporte doctrinario que propugna por la regulación autónoma de los problemas de la minoridad.

El Derecho de Menores surgió entonces, como un sistema de carácter tutelar y preventivo que excluía al menor infractor o con una gran conflictiva social de la represión penal. Concedía facultades ilimitadas al tribunal a efecto de que sus decisiones respondieran a un propósito educativo o reeducativo. La imagen del Juez se identificada con la del padre de familia, se eliminó la figura del defensor y la del fiscal, pues se creía que no había conflicto en dicho procedimiento, sino coincidencia de tanto el interés social

---

<sup>46</sup>Azaola, *Op. cit.*, p. 46.

como el privado en la búsqueda de las soluciones efectivas. Desaparecieron con esto los conceptos de responsabilidad y sanción y se sustituyeron por los de inimputabilidad, tratamiento y readaptación social.

"Actualmente, tiende a imponerse una regulación jurídica que aún cuando mantiene la necesidad de jueces, procedimiento y de respuestas jurídicas especiales, retoma el concepto de sanción y la indispensable participación del defensor.

Las corrientes más modernas hacen especial hincapié en la estructuración de un sistema de garantías procesales, inexistente en un derecho de menores exclusivamente protector que, como se dijo, partía de la ausencia de conflicto.

Este nuevo punto de vista, consagrado en el texto de la Convención sobre los Derechos del Niño, es, asimismo, aceptado por la doctrina y ha sido introducido en las más recientes reformas legislativas. Luis Prieto Sanchís, afirma rotundamente: Porque la singularidad indudable que presenta el Derecho de Menores, tanto en su aspecto protector como en su dimensión reformadora, no puede justificar una excepción, a los valores y principios fundamentales del Estado de Derecho; es más, en ocasiones requiere acentuar las garantías ordinarias para asegurar los derechos del menor a su formación integral. La unidad jurisdiccional, la legalidad de infracciones y sanciones, las garantías procesales o la seguridad jurídica, representan un objetivo irrenunciable en cualquier área del ordenamiento jurídico" <sup>47</sup>

---

<sup>47</sup>Reta, Adela, *"La Atención estatal del menor desprotegido: Nuevas tendencias"*, IINFANCIA, Boletín del Instituto Interamericano del Niño-OEA, número 230, tomo 63, Montevideo, Uruguay, 1990, pp. 46 y 47.

### III. RAMA JURÍDICA AUTÓNOMA

I.- *EL SUJETO DEL DERECHO DE MENORES.* "En el Derecho de Menores, la calidad del sujeto constituye el elemento básico y único en torno al cual gira la disciplina, sustentada precisamente en su especificidad.

El ser humano en desarrollo muestra particularidades tan significativas, que tornan totalmente justificable que una rama del derecho se ocupe autónomamente de todo lo que concierne a sus intereses. Y esa rama jurídica, para responder en plenitud a sus finalidades, aparece impregnada de connotaciones típicamente protectorias, en tanto así lo exige la personalidad del menor de edad, requirente de resguardo para llegar a su total desarrollo".<sup>48</sup>

Sabater Tomás<sup>49</sup> destaca que, más específicamente la autonomía obedece a dos elementos: la personalidad y cualidad del menor (elemento intrínseco, que constituye a la vez el objeto) y la existencia de un órgano judicial especializado (elemento extrínseco).

El menor es, por tanto, el eje y núcleo de atención del Derecho de Menores.

Los que cuestionan la calidad del sujeto como un elemento insuficiente para dar lugar a una disciplina autónoma, olvidan que en la distinción de la tradicional división entre derecho público y derecho privado, "es marcado el predominio de la denominada tesis formal, que atiende a la calidad del sujeto de la relación jurídica" <sup>50</sup> .

---

<sup>48</sup>D´Antonio, *Derecho de Menores*, p. 37

<sup>49</sup>Citado por D´Antonio, *ibidem.*, p. 23

<sup>50</sup>D´Antonio, *ibidem.*, p. 3.

Así lo sostiene el maestro Rojina Villegas, al decir que, considera "que el único criterio firme que permita definir si una norma es de derecho público o privado habrá de referirse a la naturaleza de los sujetos cuya conducta jurídica es objeto de regulación" <sup>51</sup>.

En este sentido, Martínez López<sup>52</sup>, afirma que "el Derecho de Menores hace parte del llamado "Derecho Social" o sea el conjunto de normas destinadas a la protección de sectores más débiles o más indefensos de la población. No tiene en cuenta la igualdad sino la desigualdad de muchas personas frente al ejercicio de sus derechos".

*2.- EL SECTOR MINORIL.* El sector minoril posee una trascendencia innegable en su aspecto proporcional, tomando en consideración la población total. Actualmente hay 78 millones de niños menores de 18 años en América Latina y 13 millones en Estados Unidos.

En México con una población aproximada de 90 millones de habitantes, 51% son menores de 20 años; por cada 100 personas, 12 no han cumplido 5 años y 27 tienen entre 5 y 14 años,

"Mas a esta circunstancia cabe agregar la particular estructura de la sociedad actual, en la cual el menor es llamado a participar en grado no conocido con anterioridad y que evidencia una significativa gama de relaciones jurídicas, con la aparición de una verdadera cultura infanto-juvenil, a la que se dirigen distintos elementos sociales (publicidad, moda recreación, consumo en general)".<sup>53</sup>

*3.- DERECHO DE MENORES Y DERECHO COMÚN.* La plataforma de sustentación de la autonomía del Derecho de Menores, fue sin duda, la desvinculación del menor del

---

<sup>51</sup> *Op. cit.*, p. 205.

<sup>52</sup> *Op. cit.* p. 6

<sup>53</sup> D'Antonio, *Derecho de Menores*, p. 20

derecho penal, poniendo de manifiesto, la necesidad de un tratamiento jurídico especializado, con una orientación esencialmente tutelar.

A partir de entonces, una creciente disposición doctrinaria, impulsa el reconocimiento de una disciplina jurídica especializada para la atención a los problemas de los menores; a dicha autonomía doctrinaria, debe agregarse la docente, instrumentada a través del dictado del derecho de menores, especialmente en las cátedras de servicio social.

Pero el argumento decisivo en lo que se refiere a la autonomía del derecho de menores como rama está dado por la particularidad de las normas procesales y los organismos jurisdiccionales a quienes se atribuye la competencia específica o aún de aquellos que actúan en subsidio de los tribunales de menores. En tal sentido resalta la existencia de un procedimiento específico en materia de menores, con finalidad propia y principios acordes a la naturaleza del sujeto y a sus intereses individuales.<sup>54</sup>

Al regular el derecho de menores como disciplina autónoma, con sujeto propio y objeto y método específicos, todo lo relacionado al menor, no es que se produzca una transferencia de instituciones, sino que quedan sin sustento las normas que, en diversas ramas jurídicas, se habían ocupado de la menor de edad. Esta nueva disciplina permite, en consecuencia, separar el objeto propio de cada rama e impide que las no específicas deban ocuparse del sujeto que no les era propio.

Determinado científicamente el derecho de Menores, parece que la parte general del derecho civil, deberá dejar de tratar lo concerniente a los menores, e inclusive, el tema de la capacidad como elemento protectorio tomará su lugar dentro de los primeros lineamientos del derecho de menores. "La vinculación del derecho de menores con el

---

<sup>54</sup>*Ibidem*, pp. 22 a 25.

derecho civil en general muestra lo profuso de todas las disciplinas jurídicas que deben frecuentemente remitir al derecho común".<sup>55</sup>

Pero es con el derecho de familia donde la relación se torna más acentuada, ya que a primera vista no es fácil encontrar la zona de delimitación entre éste y el derecho de menores, si se tiene en cuenta que ambos parecen converger en algunos aspectos de sus regulaciones sobre las mismas materias.

Pero la diferenciación entre ambas ramas se muestra con claridad cuando se advierte el aspecto teleológico, ya que en el derecho de menores, "la figura del menor aparece como sujeto prevalente de derechos, como motivo y fin de una especial normatividad, mientras que en el derecho de familia el menor no ocupa una posición prevalente y su consideración resulta de ser integrante de un grupo (el grupo familiar), y su protección se opera a través de la regulación específica de la familia y de los vínculos familiares".<sup>56</sup>

El derecho de familia se renueva profunda y eficazmente, pues pasa a ocuparse en plenitud de las instituciones matrimoniales y familiares, en sus aspectos personales y patrimoniales, así como también de las denominadas inexactamente cuasifamiliares, dejando de preocuparse de la figura del menor, que hasta entonces había regulado en forma totalmente insuficiente.

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 16 y 17.

<sup>56</sup> *Ibidem*. También, Mendizabal Osés, *Op. cit.*, p. 79. "Si partimos del principio jurídico de que el ser humano en su consideración personal, es siempre titular y jamás objeto de la relación jurídica, es necesario que proclámenos que este ser humano, durante su minoría de edad, es sujeto de Derecho en toda circunstancia y lugar, y que, consecuentemente, no puede ser considerado objeto de controversia en un procedimiento seguido a instancia de sus progenitores, cual acontece en los casos de crisis matrimonial, en los que desconociéndose los derechos del hijo menor de edad y los derechos que le asisten en su calidad de persona; se decide sobre su situación futura sin atender a sus preferencias, sus aspiraciones y sus proyectos, procurando comprenderle. Así, se ignora paladinamente, la preexistencia del derecho que surge de su libertad potencial a ser consultado en la medida que su desenvolvimiento personal se lo permita, en la seguridad absoluta de que no podrá reclamar de una decisión que directamente le afecta. Decisión que, por otra parte, tampoco se fundamenta en la propia personalidad del menor ni en el interés jurídico que debe ser protegido sino que se basa en los ... egoístas intereses que motivaron la situación de crisis familiar totalmente ajenos a los intereses del hijo menor de edad, que, necesariamente, habían de salvaguardarse"



Por último, podemos considerar al Derecho de Menores como *multidisciplinario*, pues no puede entenderse y menos aún aplicarse, si no se acude a la información de otras ciencias como la medicina, psicología, sociología, pedagogía, criminología (aplicada al menor), etc. Diversos asuntos relacionados con los menores requieren la participación de profesionales de las ciencias mencionadas, quienes hacen los estudios y rinden informes sobre la salud física y mental de un menor y de los adultos relacionados con él, relativos a su situación socio-familiar. También es importante el papel que desempeñan como asesores de funcionarios judiciales y administrativos especialmente en la adopción de medidas de asistencia y protección.

#### IV. CONTENIDO

"La discusión doctrinaria, no es tanto en lo que se refiere a reconocer al Derecho de Menores como una nueva disciplina jurídica autónoma, sino a determinar la inclusión de ciertas materias en este Derecho. Así los civilistas se resisten a considerar incluidas dentro de esta disciplina instituciones contenidas en el Derecho de Familia y Sucesiones y en la parte general del Derecho Civil; los comercialistas, lo referente a la capacidad comercial; los penalistas, todo lo concerniente a la imputabilidad, punibilidad, responsabilidad penal, tratamiento de esos menores autores de delitos; los especialistas en Derecho Social o del Trabajo, lo referente al trabajo de menores, asignaciones familiares, subsidio familiar, seguridad social del niño y de la madre, aprendizaje, etc." <sup>57</sup>

La doctrina señala tres tesis en relación con el contenido objetivo del Derecho de Menores:

*1.- TESIS RESTRINGIDA.* Limita el Derecho de Menores al ámbito de los menores infractores, o sea, aquellos cuya conducta se encuentra tipificada por la ley penal y, a quienes, se aplican medidas tutelares y educativas. Algunos autores lo denominan Derecho Penal de Menores o Derecho Correccional de Menores, y sus normas se habrían segregado principalmente del Derecho Penal para constituir un derecho especial, con principios y objetivos propios.

*2.- TESIS INTERMEDIA.* Según esta tesis, el estado de abandono o de peligro, la conducta irregular y otras situaciones carenciales, serían el objeto principal del Derecho de Menores. Situaciones que, en una u otra forma impiden el desarrollo normal del menor.

---

<sup>57</sup>Sajón, citado por Martínez López, *Op. cit.*, p. 21.

"De acuerdo con una tesis intermedia, estas posiciones no consultarían la naturaleza y el origen del Derecho de Menores. La historia de esta rama del derecho no es más que la historia de las instituciones creadas, para la defensa del menor que había delinquido, o que se encontraba en situación de abandono material o moral, en estado de peligro o víctima de delito, todas hipótesis en las cuales el menor se encuentra en una situación de conflicto. Este punto de vista parecería corroborado con las tendencias que ofrece el derecho positivo, donde las soluciones legales se reducen a la protección del menor que se encuentra en "situación irregular" (Chile, El Salvador, Venezuela), o que es de "conducta irregular" (Bolivia, Ecuador, Honduras). Dentro de esta tendencia el Derecho de Menores encuentra su objeto razón de ser en la regulación del menor carenciado que se encuentra en situación de conflicto con su familia o con la sociedad".<sup>58</sup>

*3.- TESIS AMPLIA O INTEGRAL.* Es la que considera que el Derecho de Menores es el "conjunto de disposiciones que tiene por objeto regular la actividad comunitaria en relación con el menor". De acuerdo con esta tesis todos los aspectos de la vida del menor serían materia del Derecho de Menores; las normas civiles, penales, laborales, educativas y en general las normas relativas al menor y al lugar que ocupa en la familia.

Prestigiosos autores sudamericanos están a favor de esta posición, así lo confirman también las declaraciones del X Congreso Panamericano del Niño (Panamá 1955), que propugnan por "reglamentar en forma autónoma todos los asuntos referentes a la protección integral de los menores partiendo desde su concepción biológica hasta su mayoría de edad en los aspectos moral, de salud social, educativa y de trabajo. El Código del Niño del Uruguay por la amplitud de materias que trata estaría en esta línea tan amplia. En tal sentido también se orienta la Ley Tutelar de Menores de Nicaragua (año 1973) previniendo en su artículo 70 que el Derecho de Menores se vaya integrando

---

<sup>58</sup> Martínez López, *Op. cit.*, p. 22.

progresivamente con las normas sobre menores contenidas en el Derecho Civil, Comercial y del Trabajo".<sup>59</sup>

A decir de *Antonio José Martínez López*,<sup>60</sup> "dentro de una concepción amplia y teniendo en cuenta algunas legislaciones americanas, el siguiente sería el contenido del Derecho de Menores:

*A) Menores Infractores.* Comprende las normas legales relativas al menor infractor o sea quien realiza hechos tipificados como delito o contravención. A estos menores se les considera inimputables, es decir, no son sujetos punibles y frente a ellos la función del Juez o Tribunal de Menores es educativa y tutelar, en el sentido de someterlos a medidas de acuerdo con sus conflictos familiares y escolares. En el aspecto procesal, el procedimiento está concebido en tal forma que no cause agravios al menor ni conlleve inhabilitación presente o futura en materia Civil o Penal.

*B) Menores de comportamiento social irregular.* Algunas legislaciones adscriben a juzgados o tribunales de menores el conocimiento de comportamientos no definidos como hechos punibles, pero que colocan a los sujetos en situación de conflicto con su respectivo medio social. Estos casos son: prostitución, drogadicción, vagancia, pandillas juveniles, mal comportamiento familiar y escolar. Aquí la función del organismo especializado es también educativa y tutelar y a esta finalidad se deben acomodar el procedimiento y las medidas.

*C) Menores carenciados.* Las anteriores situaciones se caracterizan porque colocan a un menor en posición a las normas de convivencia social. Es decir, tanto el menor como la sociedad están recibiendo daño o es inminente el riesgo del mismo. En cambio, en los menores carenciados, éstos son víctimas de determinadas circunstancias sociales o

---

<sup>59</sup>*Ibidem*, p. 21.

<sup>60</sup>*Op. cit.*, p. 9 a 12.

familiares que les impiden satisfacer sus necesidades básicas de orden material y espiritual. Aquí el organismo especializado interviene ayudando a superar el estado carencial con recursos oficiales o privados.

*D) Menores en situaciones especiales de peligro.* En cualquier comunidad y en unas más que en otras, se presentan hechos o situaciones que puedan comprometer la formación integral del menor, como los trabajos peligrosos (en bares, cantinas, prostíbulos), frecuentar determinados sitios (ventas de licores, juegos prohibidos, ciertos espectáculos). En algunas legislaciones se faculta a Jueces o Tribunales de Menores para prevenir dichos peligros tomando medidas correspondientes que pueden consistir en sanciones penales contra adultos (arrestos, multas, cierre del establecimiento) o colocando al menor fuera de los riesgos mencionados.

*E) Trabajo de menores.* El Derecho Laboral busca proteger al trabajador asalariado como parte débil en la respectiva relación jurídica. Pero las correspondientes normas son insuficientes para prevenir o impedir abusos patronales contra la salud física y mental del menor trabajador y por ello algunas legislaciones de menores contienen normas relativas a dicha situación, en las cuales se determinan aspectos especiales de la relación laboral como duración máxima de la jornada de trabajo, prohibiciones por razón de edad, escolaridad, sexo, etc., remuneración y prestaciones.

*F) Deficientes físicos y mentales.* Indudablemente los limitados físicos o mentales están en permanente desventaja frente a otros miembros de la comunidad. Esta situación ha sido una de las principales en organismos públicos y privados y también el Derecho de Menores procura ofrecer soluciones en el campo de la protección y rehabilitación. Las acciones se orientan hacia la rehabilitación y la capacitación del impedido y a lograr su aceptación a nivel de familia y comunidad.

*G) Alimentos. (Inasistencia alimentaria).* La obligación legal de prestar alimentos a determinadas personas, ordinariamente está regulada en las normas civiles. Pero hoy se considera que cuando tal obligación tiene como beneficiario un menor de edad, o persona responsable de su cuidado y protección, debe ser objeto del Derecho de Menores, especialmente en aquellos casos donde la responsabilidad parental constituye un grave problema social que afecta la evolución normal del niño.

El procedimiento para decretar judicialmente una pensión alimentaria debe ser breve y sumario, admitiendo siempre la prevalencia del interés del menor. La actuación jurisdiccional debe ser rápida y efectiva hacia la oportuna solución del problema carencial. La oficiosidad de la acción, situación especial de las partes, régimen probatorio, limitación de los recursos procesales, carácter subsidiario de la competencia son los aspectos del proceso acordes con los intereses del menor.

*H) Adopción.* La adopción es una institución jurídica de gran importancia para la solución de estados carenciales, especialmente de niños de corta edad procedentes de sociedades subdesarrolladas y afectadas de problemas de miseria y explosión demográfica. Tanto la adopción simple como la plena merecen un tratamiento especial en el Derecho de Menores y sus consecuencias jurídicas interesan al Derecho Público de cada país y al Derecho Internacional.

El trámite de la adopción requiere de una reglamentación de orden judicial y administrativo y el correspondiente proceso debe acomodarse a las características propias del Derecho de Menores.

*I) Patria potestad y guarda.* Los derechos y obligaciones propias de la patria potestad y la guarda, especialmente lo que hace referencia a la tenencia y cuidado de un menor, es objeto de regulación en el Derecho de Menores según algunas legislaciones nacionales. Se considera que los problemas surgidos de las relaciones familiares (paterno y materno-

filiales) deben recibir un tratamiento especial a cargo de organismos de protección del menor. Así se ha establecido señalando, al respecto, trámites simples y descomplicados.

*J) Filiación.* La proliferación de hijos naturales guarda relación con problemas demográficos y de inasistencia familiar. El niño no reconocido por su padre natural está en desigualdad tanto en el plano social como en el de la protección. Esta situación naturalmente comprometedor del futuro del niño, ha merecido tratamiento jurídico especial en varias legislaciones del mundo. También otras situaciones como la del hijo de mujer casada en casos de impugnación de la paternidad presunta o posibilidad de la misma. Ambos casos requieren de tratamiento judicial moldeado en los principios generales del Derecho de Menores.

*K) Delitos contra el menor y la familia.* En algunos Estados de Protección del Menor, se definen y sancionan como hechos punibles ciertas conductas que perjudican o pueden perjudicar al menor, dada su condición de inferioridad física y psíquica, y también la función familiar. Tales conductas serían: trato cruel; abusar de las condiciones de inferioridad mencionadas y el incumplimiento de algunas obligaciones parentales. Al respecto no está claramente definido si el conocimiento y sanción de esos comportamientos serían de competencia de Jueces o Tribunales de Menores o de la Jurisdicción Ordinaria".

*Mendizabal Oses*,<sup>61</sup> elabora una amplia concepción doctrinaria del derecho de menores a partir de su caracterización como derecho singular, eminentemente tuitivo y enraizado en la propia naturaleza humana, consecuencia inmediata de la inmadurez que condiciona el proceso evolutivo y la personalidad individual.

---

<sup>61</sup>*Op. cit.* pp. 62 a 65. "El Derecho, para realizarse, necesita ser estructurado. De ahí la necesidad y la urgencia en acometer la tarea de desarrollar, tras su concepción, un cuerpo de doctrina formal, claro y preciso, del Derecho de Menores. Derecho de nueva planta, autónomo, que ha de formarse partiendo de las instituciones que referidas a la infancia, a la adolescencia y a la juventud menor de edad, regula en la actualidad el Derecho positivo, para ir integrando con ellas la nueva disciplina".

## V. JURISDICCIÓN ESPECIALIZADA

Existen dos sistemas en la legislación de los países americanos, respecto a la competencia de los tribunales de menores. El primero, integrado por aquellos países que le asignan una competencia restringida, referida exclusivamente a los casos de conducta antisocial, abandono material y moral y situaciones de peligro (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México)", y el otro, con una competencia amplia, atribuyendo a los tribunales de menores, además de los casos referidos anteriormente, todas aquellas cuestiones que tradicionalmente han pertenecido al derecho de familia, tales como, la adopción, patria potestad, tutela, guarda, tenencia, investigación de paternidad, etc. (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay, y Venezuela), debiendo tomarse en consideración los países donde, por existir tribunales de familia, la competencia se delimita atendiendo tal situación.

Dicho problema se muestra como un elemento negativo para el desarrollo apropiado del derecho de menores. Pues aún, perduran las opiniones que contemplan a esta nueva disciplina solamente referida al menor carenciado o en situación de abandono, disminuyendo indebidamente al sujeto de la disciplina y, por consiguiente, poniendo límites injustificados e imprecisos a los organismos judiciales encargados de aplicar la nueva disciplina. <sup>62</sup>

La competencia comprende:

*I.- ASUNTOS CRIMINALES.* "La ubicación de los tribunales dentro de la estructura jurídica de los Estados Americanos responde a dos sistemas. La mayoría de los países, atendiendo al principio de separación de poderes y destacando la función jurisdiccional de estos organismos, los han integrado al Poder Judicial (Argentina, Brasil, Colombia,

---

<sup>62</sup>D' Antonio, *Derecho de Menores*, pp. 320 y 321



Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela). Otros países, siguiendo el sistema escandinavo, los ubican dentro del Ejecutivo (Bolivia, Ecuador y México)".<sup>63</sup>

Los tribunales de menores, conocen principalmente de los casos de menores infractores, pero entienden también, de los casos en que está involucrado un menor que manifiesta otras formas de conducta antisocial o irregular, que no llegan a constituir propiamente un delito, pero que señalan que el menor se encuentra en un estado de riesgo y que necesita de una medida de protección, asistencia o reeducación. El artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño regula el tratamiento que debe brindarse a los menores de quien se alegue que han infringido las leyes penales.

El tema de mayor importancia dentro de este rubro, es el relacionado con la determinación de la imputabilidad penal, es decir, hasta que edad puede considerarse que el menor no es responsable o no tiene capacidad para infringir las leyes penales. La Convención sobre los Derechos del Niño establece que se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años salvo que la ley nacional aplicable le otorgue antes la mayoría de edad. Los Congresos Panamericanos del Niño coinciden con dicho documento, al recomendar que el menor de 18 años quede excluido de la legislación penal común. La solución parece ser la más adecuada, puesto que el menor -niño y adolescente- es un ser en formación, que se ve sometido por el ambiente familiar y social de que es parte y que en muchas ocasiones no es el ideal para que éste pueda alcanzar un desarrollo integral. De igual manera debe rechazarse el criterio de discernimiento, que aún cuando se cree superado, es todavía recibido por algunas legislaciones (Chile).

La edad de la imputabilidad penal en los países americanos, oscila entre los 14 y 18 años. Así establecen la edad de 18 años (Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala,

---

<sup>63</sup>Calvento Solari, Ubaldino, *"Reflexiones sobre el Derecho de Menores en el Sistema Interamericano"*, INFANCIA, pp. 39 y 40.

Honduras, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela), 17 años (Costa Rica), 16 años (Bolivia y Chile), 14 años (Paraguay).

La Convención, regula con detalle (artículo 40), las garantías del procedimiento ante los tribunales competentes en caso de atribución de infracción de las leyes penales a menores. Dispone que el derecho a la protección especial de niños y adolescentes abarcará los siguientes aspectos: presunción de inocencia, mientras no se demuestre lo contrario, garantía de completo y formal conocimiento del acto delictuoso atribuido, la causa será dirimida por un órgano judicial competente -tribunal o juzgado de menores-, igualdad en la relación procesal, defensa por asesor jurídico u otro tipo de asesor habilitado y "sujeción a los principios de brevedad, excepcionalidad y respeto de la condición de persona en desarrollo en la aplicación de medidas privativas de libertad". Las legislaciones de menores en América no han contemplado dichas garantías, con excepción de las modernas legislaciones de Colombia y Brasil -y México, recientemente-. "Indudablemente que en este campo habrán de producirse innovaciones en el futuro, debiéndose conciliar la observancia de ciertas garantías del debido proceso con la celeridad y efectividad con que deben actuar dichos tribunales".<sup>64</sup>

*2.- ASUNTOS CIVILES.* En los países donde los problemas de la juventud son tratados por organismos especializados, con algunas excepciones, se adscribe a la jurisdicción ordinaria los asuntos civiles relacionados con menores. De acuerdo con las conclusiones del IX Congreso de la Asociación Internacional de Magistrados de la Juventud, sólo veinticinco Estados otorgan competencia a los Juzgados y Tribunales de Menores o de Familia para conocer de algunos asuntos civiles o de familia, como lo relacionado con el ejercicio de la patria potestad, filiación, adopción, tutela, autorización para el matrimonio de menores, divorcio o separación. El hecho de que sólo estos países entienden del tratamiento especializado a problemas en que directa o indirectamente están involucrados

---

<sup>64</sup>*Ibidem*, pp. 39 y 40.

los menores (aquellos de contenido esencialmente civil), no quiere decir que dichos tribunales no sean del todo convenientes o no puedan ser sustituidos; "pues hoy se considera que los tribunales de Menores o de Familia, mediante procedimientos ágiles están en condiciones de garantizar derechos, que las jurisdicción ordinaria, más propensa a la dilación más comprometida con la controversia judicial, no lo haría con la misma efectividad. Pero esta adjudicación de competencia en materia civil debe tener un sentido tutelar y preventivo de situaciones de peligro físico o moral, y en ningún caso como la vía para resolver una controversia donde no aparecen comprometidos los Derechos del Menor. Los alimentos, la adopción, la filiación, el divorcio, la separación, son cuestiones en las cuales cualquier decisión judicial afecta en forma directa o indirecta la persona y bienes del niño y del joven. De lo anterior se concluye: la competencia a que nos hemos venido refiriendo, no debe ser privativa sino de significado adicional o supletorio y ella no debe comprender casos en donde los intereses en litigio solo afectan la persona o bienes de los adultos".<sup>65</sup>

**3.- ASUNTOS ADMINISTRATIVOS.** Son administrativos, aquellos asuntos que no son civiles ni criminales, pero que obligan a una decisión para la protección del menor, con el fin de evitarle daño físico o moral, o para buscar su rehabilitación, cuando ya ha sido afectado por tales situaciones como, la vagancia, prostitución, drogadicción, los menores víctimas de corrupción, por personas que los obligan a delinquir o ponen en peligro su integridad física, etc. En un gran número de países tales situaciones se someten a los tribunales de familia o de menores, con fines esencialmente tutelares. En otros Estados, estos asuntos administrativos se adscriben a un consejo administrativo o a los servicios de protección, o bien, existen casos en donde los tribunales especializados tienen una competencia subsidiaria en relación con estos asuntos administrativos.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup>Martínez López, *Op. cit.*, pp. 13 y 14.

<sup>66</sup>*Ibidem*, p. 14. "El problema de si debe ser un organismo jurisdiccional o uno administrativo el competente para atender y pronunciarse sobre tales asuntos debe plantearse en los siguientes aspectos:

a) Clases de medidas. Si una situación de las aquí enumeradas (vagancia, prostitución, peligro físico o moral, etc.), requiere una decisión que afecta los derechos reconocidos a los individuos, la medida debe ser

## VI. CODIFICACIÓN

Según el Diccionario Jurídico Mexicano,<sup>67</sup> la codificación comprende "la reunión de leyes que se refieren a una rama jurídica en un sólo cuerpo, presididas en su formación por una unidad de criterio y de tiempo".

En América Latina, diversos países han dado este importantísimo paso. Así, encontramos el Código del Menor de Bolivia y el Estatuto del Niño del Brasil; la Ley Orgánica de la Defensa del Niño en Costa Rica; el Código de Menores de Ecuador; el Código de Menores también en el Paraguay, El Salvador, Guatemala, Perú y Colombia; Código del Niño de la República Oriental del Uruguay y Estatuto de Menores de Venezuela.

En México han sido muchos los proyectos de Código del Niño, sin embargo, ninguno de éstos, ha llegado a concretarse.<sup>68</sup>

---

de carácter judicial. Aquí también es importante considerar cuál es el sistema más efectivo, si el administrativo o el jurisdiccional.

b) Naturaleza del asunto. Se valora en relación a la posibilidad de que determinada situación tenga o no el carácter de predelictual. Indudablemente muchos menores en estado de abandono o en estado de peligro no requieren un servicio especial de orientación sino simplemente que se les brinde protección dentro de los servicios ordinarios de la comunidad, pero lo mismo no puede afirmarse de la vagancia habitual, la prostitución y otras situaciones, donde el menor no sólo se le debe brindar protección sustituta del hogar, sino que es necesario obligarlo a ello.

c) Ubicación del menor frente al asunto administrativo. Esta cuestión es difícil de determinar y equivale a relacionar cada caso con el concepto de peligro físico o moral, por ejemplo. Esta definición es necesaria para evitar abusos de autoridad cuando ésta debe ejercerse respetando también los Derechos del Menor".

<sup>67</sup>Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Tomo II, 2a. edición, Editorial Porrúa, México, D.F., 1988 p. 119.

<sup>68</sup>Rodríguez Manzanera, *Op. cit.* pp. 360 y 361. Son de destacarse los siguientes: Proyecto de Código para Menores de Dolores Bedolla Rivera en el año de 1939; el Código de Protección a la Infancia, de 1952, conocido como proyecto Casas Alemán; la Comisión de Estudios Legislativos, a propuesta del Secretario de Salubridad y Asistencia, Dr. Ignacio Morones Prieto en 1955; Proyecto de Código de Protección al Menor del Dr. Raúl Ortiz Urquidí en 1961; Proyecto de Código del Menor para el D.F. y Territorios Federales, de Esther Alanís, Clementina Gil, etc., en 1962; Proyecto de Ley de Protección del Menor por una Comisión de la Facultad de Derecho de la UNAM en 1967; Proyecto de Código de Protección a la Infancia de Luis Araujo Valdivia en 1973; Proyecto de Ley Orgánica y Normas de Procedimiento para Tribunales para Menores de Beatriz Eugenia Montijo Híjar en 1973; Proyecto de Ley Reglamentaria para la Protección del Menor por la Comisión redactora del tercer párrafo del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1980 y, Proyecto de Código de Menores en la Prevención del delito de Héctor Solís Quiroga en 1984.

En cuanto al tratamiento de la codificación por parte de los congresos especializados en minoridad, *Daniel Hugo D'Antonio*<sup>69</sup>, pone de relieve las siguientes conclusiones:

"a) Se recomienda que todos los Estados del continente americano establezcan para el menor un nuevo derecho de carácter social, eminentemente tutelar y/o tuitivo, cuyas normas están consignadas en un solo cuerpo legal, llamado Código o Estatuto del Niño o de la Familia, donde se reglamenten todos los asuntos referentes a la protección integral de los menores, partiendo desde su concepción biológica hasta su mayoría de edad (X Congreso Panamericano del Niño, Panamá 1955).

b) La legislación especial que reconozca los derechos del menor, trate de ellos y reglamente su protección; establezca todo lo relativo a los tribunales de menores y las disposiciones legales de excepción que favorezcan al menor, se reunirán en un cuerpo de leyes que se denominará Código de Menores. Dicho cuerpo de leyes se inspirará en los principios del derecho de menores y sus disposiciones deberán obedecer a un plan general técnicamente formulado (XI Congreso Panamericano del Niño, Bogotá, 1959).

c) El Código de Menores tendrá por finalidad formular, reglamentar y proteger el derecho del menor a vivir en condiciones que le permitan llegar a su completo y normal desarrollo físico, intelectual y moral (XI Congreso Panamericano del Niño, Bogotá 1959).

d) El alcance de las disposiciones del mencionado Código se determinará de acuerdo con las siguientes normas: *d.1*)su aplicación se extenderá a todos los menores que se encontraran en el país, cualquiera sea su nacionalidad, raza, religión y condición social o económica. Cada Estado podrá también, dentro del límite de sus posibilidades, proteger a los menores nacionales fuera de sus fronteras; *d.2*)deben recibir aplicación inmediata en

---

<sup>69</sup>*Derecho de Menores*, pp. 31 y 32.

virtud de su carácter de normas de orden público y que tienden a mejorar la condición del menor. Por tanto, deben aplicarse aún en los casos que estén pendientes de decisión para la fecha en que entren en vigencia; *d.3*) por constituir ley especial en lo que respecta al derecho de menores, debe ser aplicado preferentemente a otros cuerpos legales en los asuntos que en alguna forma afecten los intereses de menores (XI Congreso Panamericano del Niño, Bogotá 1959).

*e*) Se recomienda la elaboración de un Código-padrón de menores, para que con las adaptaciones y alteraciones necesarias, sirva de base a la legislación específica de menores de cada país (I Encuentro Sudamericano de Bienestar del Menor, Río de Janeiro, 1968).

*f*) Señálase la necesidad de que se promulgue una ley única de protección a la infancia y a la juventud, la que debe englobar todas las instituciones encargadas de la coordinación y bienestar de los menores y unificar las competencias de todos los organismos que ejercen función tutiva (II Jornadas Hispano-Americanas en torno al Derecho Especial del Menor, Madrid, 1969).

*g*) Destácase la necesidad de promulgar una ley integral de protección de menores que unifique y contemple los múltiples aspectos doctrinarios, legales y políticos referentes a este crítico grupo poblacional (Congreso Nacional de Protección Integral del Menor, Mar de Plata, 1981).

*h*) Una ley nacional de minoridad aplicable a todo el territorio del país solo aparece necesaria como instrumento de una política nacional de minoridad (III Encuentro Nacional de Magistrados y Funcionarios de la Justicia de Menores, Colón-Entre Ríos, 1982)".

## VII. ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS DE PROTECCIÓN A LOS MENORES

En la búsqueda de una mejor atención a la minoridad desprotegida, el Derecho comparado muestra a nivel interno de los Estados, múltiples organismos especializados, a los que se atribuyen funciones educativas, sanitarias, asistenciales y en general protectoras de los menores.

La diversidad de organismos administrativos que ejercen su competencia en el campo de la menor edad, producen que en el ejercicio de las acciones de los mismos exista dispersión y desconexión, por lo que se hace necesario contar con el correspondiente órgano de coordinación. La protección de los menores debe estar orientada por criterios de unidad, de planificación, para que los distintos organismos de la Administración adecuen su actuación al logro de objetivos jerárquicos valorados y establecidos.

Los servicios y organismos protectores precisan realizar un gran esfuerzo para orientar seria y correctamente su función en el futuro, con el fin de poner a punto una asistencia social especializada, con un carácter esencialmente preventivo.

Estos organismos ejecutivos de protección de menores, en el ámbito iberoamericano, pueden clasificarse, atendiendo a su grado de autonomía funcional, de la forma siguiente:<sup>70</sup>

a) Organismos de carácter colegiado a quienes se encomienda planificar, coordinar y ejecutar la política de protección de menores y cuyas funciones las realizan con carácter autónomo.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup>Sajón, citado por Mendizabal Osés, *Op. cit.* pp. 286 y 287.

<sup>71</sup>El Consejo Nacional del Menor -CONAME- de Bolivia -Arts. 7º Y 9º del Código del Menor-; El Instituto Nacional Colombiano de Bienestar Familiar -Ley núm. 85 de 1968-; el Consejo Nacional de

b) Organismos colegiados o con el carácter de Dirección, que forman parte de la Administración Central del Estado y evidencian una cierta especialidad técnica.<sup>72</sup>

c) Organismos de carácter descentralizado que no gozan de autonomía.<sup>73</sup>

d) Con personalidad jurídica y con carácter paraestatal de interés público.<sup>74</sup>

En México, "la asistencia social, adquirió relevancia a partir de la promulgación de la Ley General de Salud, recibiendo el carácter de servicio básico de salud, se reconoció como una de las tareas de interés prioritario a cargo del Estado y la comunidad, y fue agrupada entre las materias de Salubridad General por primera vez en la historia de la legislación sanitaria mexicana. Su regulación sustantiva recibió claridad y orden al sistematizarse en un solo cuerpo normativo, de aplicación en todo el territorio nacional".<sup>75</sup>

La *Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social* define a la asistencia social como "el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva". (Artículo 3°).

---

Menores de Chile -Arts. 2° y 3° de la Ley núm. 16.618 de Menores-; Consejo Superior de Protección de Menores de España -Arts. 1°, 2° y 4° del Texto refundido de la legislación sobre Protección de Menores, promulgado por Decreto de 2 de julio de 1948-, y el Consejo Venezolano del Niño -Arts. 11, 12, 26 e) y 31 b) y c) del Estatuto de Menores.

<sup>72</sup>Dirección General de la Minoridad y de la Familia, adscrita a la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia de la Comunidad en Argentina -Ley núm. 18.120 de 1968, modificada en 1969-; el Consejo Nacional de Menores de Perú, dependiente y como un servicio del Ministerio de Salud y Asistencia Social, y la Dirección Tutelar, servicio del Ministerio de Justicia, creado en 1969).

<sup>73</sup>Consejo del Niño de Uruguay, dependiente del Ministerio de Previsión Social.

<sup>74</sup>Fundación Nacional del Bienestar del Menor del Brasil.

<sup>75</sup>*Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, "Exposición de Motivos"*, (Diario Oficial de la Federación del 9 de Enero de 1986).



De acuerdo a dicha Ley, son sujetos de la recepción de estos servicios de asistencia social, entre otros: a) menores en estado de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos al maltrato; b) menores infractores; c) alcohólicos, farmacodependientes o individuos en condiciones de vagancia; d) mujeres en periodo de gestación o lactancia; e) inválidos por causa de ceguera, debilidad visual, sordera, mudez, alteraciones del sistema neuromusculoesquelético, deficientes mentales, problemas de lenguaje u otras deficiencias; f) víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono.

El organismo encargado de proporcionar este servicio es el *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)*,<sup>76</sup> que es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Son sus objetivos:<sup>77</sup> 1.-La promoción de la asistencia social; 2.-La prestación de servicios en ese campo; 3.-La promoción de la

---

<sup>76</sup>Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, *Para que México sonría al futuro...*, México, D.F., s/f p. 7. El DIF, "tiene su origen en el año de 1977, con la fusión del Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN) y el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (INPI). En 1982 se incorporó a la Secretaría de Salud. Posteriormente en 1983, con la promulgación de la Ley General de Salud, se consagró la garantía constitucional de protección a la salud, que tiene relación directa con la actividad del DIF".

<sup>77</sup>*Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social. Artículo 15.*-El Organismo para el logro de sus objetivos realizará las siguientes funciones: I.-Promover y prestar servicios de asistencia social; II.- Apoyar el desarrollo de la familia y la comunidad; III.-Realizar acciones de apoyo educativo, para la integración social y de capacitación para el trabajo a los sujetos de la asistencia social; IV.-Promover e impulsar el sano crecimiento físico, mental y social de la niñez; V.- Proponer a la Secretaría de Salud en su carácter de Administradora del Patrimonio de la Beneficencia Pública, programas de asistencia social que contribuyan al uso eficiente de los bienes que lo componen, VI.- Fomentar y apoyar a las asociaciones o sociedades civiles y a todo tipo de entidades privadas cuyo objeto sea la prestación de servicios de asistencia social, sin perjuicio de las atribuciones que al efecto correspondan a otras dependencias; VII.- Operar establecimientos de asistencia social en beneficio de menores en estado de abandono, de ancianos desamparados y de minusválidos sin recursos; VIII.- Llevar a cabo acciones en materia de prevención de invalidez y de rehabilitación de inválidos, en centros no hospitalarios, con sujeción a la Ley General de Salud; IX.- Realizar estudios e investigaciones sobre asistencia social, con la participación, en su caso, de las autoridades asistenciales de las entidades federativas y de los municipios; X.- Realizar y promover la capacitación de recursos humanos para la asistencia social; XI.- Participar con la Secretaría de Salud en el Sistema Nacional de información sobre la Asistencia Social; XII.- Prestar servicios de asistencia jurídica y de orientación social a menores, ancianos y minusválidos sin recursos; XIII.- Apoyar el ejercicio de la tutela de los incapaces, que correspondan al Estado, en los términos de la Ley respectiva, XIV.- Poner a disposición del Ministerio Público los elementos a su alcance en la protección de incapaces y en los procedimientos civiles y familiares que les afecten, de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes; XV.- Realizar estudios e investigaciones en materia de invalidez; XVI.- Participar en programas de rehabilitación y educación especial; y XVII.- Las demás que establezcan las disposiciones aplicables en la materia.

interrelación sistemática de acciones que en la materia lleven a cabo las instituciones públicas; 4.-Las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables.

La Dirección de Asistencia Jurídica del DIF, tiene a su cargo el Programa de la *Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia*, consistente en la prestación organizada, permanente y gratuita de asistencia jurídica, así como de orientación social a los menores -ancianos y minusválidos-, sin recursos y también la investigación de la problemática jurídica que les concierne.<sup>78</sup>

(Con fecha 3 de Julio de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto por el que se crea un organismo descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal).

---

<sup>78</sup>Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, *Programas Institucionales*, México, D.F., 1982, pp. 41 a 45. Los servicios asistenciales que en materia jurídica presta la Procuraduría de a Defensa del Menor y la Familia, son los siguientes: a) divulgación y enseñanza de los instrumentos jurídicos entre la comunidad; b) asesoría legal tendiente a resolver la problemática en este campo, de los integrantes de las familias y de la propia comunidad así como la canalización a las autoridades correspondientes si así lo requieren; c) la representación de los menores cuando se vean afectados sus intereses y derechos; d) supervisa los Consejos Locales de Tutela; e) es un órgano de consulta e información dentro del derecho de los menores y la familia; f) interviene en juicios relativos a alimentos, adopción de menores e incapacitados, rectificación de actas, divorcios, maltrato a menores y en general en todos los problemas inherentes a la familia; g) asimismo realiza estudios sobre la materia y establece a nivel nacional la unificación de criterios en legislación familiar, promoviendo la creación en todo el país de juzgados en materia familiar y las reformas adicionales.

## VIII. MINISTERIO DE MENORES

1. *DEFINICIÓN.* El ministerio de menores cuya creación se atribuyen los argentinos, es definido como "aquella rama del ministerio público, vinculada al ejercicio de los poderes del patronato estatal, y atenta a la vigilancia de la persona de los incapaces y la mejor defensa de sus intereses".<sup>79</sup>

2. *FUNCIONES.* El ministerio de menores limita su campo de intervención a aquellos casos en que el menor aparece comprometido en su persona o intereses ante el órgano jurisdiccional. El núcleo de la intervención judicial del ministerio de menores se encuentra en lo dispuesto por el artículo 59 del Código Civil Argentino, que señala: "*A más de los representantes necesarios, los incapaces son promiscuamente representados por el ministerio de menores, que será parte legítima y esencial en todo asunto judicial o extrajudicial, de jurisdicción voluntaria o contenciosa, en que los incapaces demanden o sean demandados. o en que se trate de las personas o bienes de ellos, so pena de nulidad de todo acto y de todo juicio que hubiere lugar sin su participación.*"

A este respecto, la jurisprudencia argentina ha establecido que debe admitirse la actuación del representante del ministerio de menores, ya sea solo de mera asistencia o de representación y más aún si con esto, se trata de suplir la defectuosa defensa hecha por los representantes legales o de completarla en la forma que se considere adecuada, interpretación amplia en cuanto a la extensión funcional que concuerda con la finalidad tutelar del organismo y con los principios vigentes en el ámbito del derecho de menores. Esto no quiere decir que el representante individual podrá ser sustituido o reemplazado por el ministerio de menores, sino que, la satisfacción del interés del menor queda garantizada cuando se concluye que el ministerio de menores puede asumir la representación del menor al ser excitado por cualquier persona, por el órgano

---

<sup>79</sup>Busso, citado por D'Antonio, *Derecho de Menores*, p. 337

administrativo de protección, por otros organismos judiciales e incluso por el propio menor.<sup>80</sup>

3. *EL MINISTERIO PÚBLICO EN LOS CÓDIGOS DE MENORES.* El Código del Menor de la República del Paraguay (1981) contempla a los agentes fiscales, entre los auxiliares de la justicia de menores (art. 235, inc. a).

Según lo establece el artículo 26 de dicho Código les corresponde a los agentes fiscales de menores: a) velar por el cumplimiento de las disposiciones de este Código y leyes complementarias, denunciar su violación y ejercer las acciones correspondientes y b) intervenir y proseguir hasta su conclusión en todos los procedimientos tutelares y correccionales.

El Código de Menores del Brasil (1979), declara en el capítulo destinado al ministerio público, que sus funciones serán ejercidas por el curador de menores, o quien haga sus veces, en los términos de la legislación local (art. 90). Señala también, que el representante del ministerio público será intimado, personalmente, para cualquier despacho o decisión requerida por la autoridad judicial en los procedimientos regulados por esa ley (art. 91) y que los representantes de dicho ministerio, en ejercicio de sus funciones, tendrán libre acceso a todo local donde se encuentre el menor (art. 92).

Por lo que respecta a su intervención en casos específicos, el Código contempla audiencia al ministerio público en los casos de delegación de la patria potestad (art. 22, ap. II). De igual forma, se le autoriza para propugnar la adopción de las medidas tutelares previstas en el Código, legitimándose para iniciar los procedimientos (art. 86).<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup>D' Antonio, *Derecho de Menores*, pp. 342 a 345.

<sup>81</sup>*Ibidem*, p. 61.

En México, de acuerdo al Reglamento de su Ley Orgánica<sup>82</sup>, la *Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal* cuenta con una *Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar y Civil*, con Agentes del Ministerio Público Adscritos a los Juzgados y Salas, de lo Familiar y Civil y tiene, en relación con los menores, las siguientes atribuciones:

1.-Intervenir en los juicios en que sean parte los menores incapaces y los relativos a la familia, al estado civil de las personas, sucesorios y todos aquellos en que por disposición legal sea parte o deba darse vista al Ministerio Público. Para tal efecto se expidió el *Instructivo para las Actuaciones del Ministerio Público en Materia de Familia*,<sup>83</sup> que contiene en forma específica los lineamientos a seguir por los Agentes del Ministerio Público. En éste se da una examen detallado de los casos en que su intervención fundada en el Código Civil y en el Código de Procedimientos Civiles (ambos del Distrito Federal), es necesaria.

2.-Intervenir en todos los casos de que conozca la Dirección General de Averiguaciones Previas, la Dirección General de Control de Procesos y la Dirección General de Servicios a la Comunidad, cuando determinado asunto origine para algún menor o incapacitado, una situación de conflicto, de daño o de peligro, así como en los que sean parte o de alguna manera puedan resultar afectados, a fin de determinar lo que proceda en derecho; y, ejercitar las acciones consiguientes en coordinación con la Dirección General de

---

<sup>82</sup>*Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal* (Diario Oficial de la Federación del 12 de Enero de 1989).

<sup>83</sup>*Instructivo para las Actuaciones del Ministerio Público en Materia de Familia* (Diario Oficial de la Federación del 30 de Noviembre de 1990). Casos de intervención del Ministerio Público: adopción; acción de repetir por el ministerio público por pago de alimentos por el Estado (controversia del orden familiar); ausentes e ignorados; contradicción de paternidad; convenio sobre la custodia de hijos nacidos fuera de matrimonio; convenio sobre alimentos; divorcio voluntario; depósito de menores; interdicción; rendición de cuentas por el tutor; licencia a fin de que los cónyuges sean fiadores o deudores solidarios; licencia judicial para enajenar bienes inmuebles de un menor o incapacitado; licencia para salir del país (suplencia del consentimiento de los que ejercen la patria potestad); nulidad de matrimonio; patria potestad-excusa en el ejercicio-suspensión en el ejercicio; patrimonio de familia-reducción-extinción y nulidad del patrimonio de familia; registro civil-inspección de actas-registro de expositos; sucesiones-del inventario-de administración y rendición de cuentas-partición de bienes y adjudicación-testamentaria; tutela.

Servicios a la Comunidad a fin de proporcionar a los menores o incapacitados, la más amplia protección que en derecho proceda, ya sea entregándolos a quien o quienes ejerzan la patria potestad, a quienes acrediten el entroncamiento con el menor o incapacitado, o canalizándolo al Albergue Temporal de la PGJDF<sup>84</sup> o a algún otro establecimiento asistencial. En su caso, promover ante los tribunales competentes la designación de custodio o tutores, otorgando el consentimiento cuando la Procuraduría hubiera acogido al presunto adoptado por estar relacionado con una Averiguación Previa.<sup>85</sup>

3.-Solicitar las investigaciones, localizaciones, estudios y exámenes que se requieran para la mejor motivación y fundamentación de las determinaciones a que se refieren las fracciones anteriores.

---

<sup>84</sup>Reglamento Interior del Albergue Temporal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación del 26 de Junio de 1989). Acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se crea la Unidad de Albergue Temporal como Órgano Desconcentrado y se le otorgan las facultades que se indican (Diario Oficial de la Federación del 3 de Octubre de 1990). ACUERDO NUMERO A/023/90.

<sup>85</sup>Acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se dan instrucciones a los servidores públicos que se señalan, con el objeto de proteger inmediatamente que sea necesario a los menores o incapacitados que se encuentren relacionados en averiguaciones previas y se les origine una situación de conflicto, daño o peligro (Diario Oficial de la Federación del 26 de Abril de 1989). ACUERDO NUMERO A/024/89.

## CAPITULO III

### LA LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES

#### INNOVACIONES EN MATERIA DE DERECHO DE MENORES

No obstante las buenas intenciones, después de una vigencia más o menos prolongada, el anterior modelo de normatividad ha sido cuestionado seriamente, principalmente porque la respuesta judicial a la prevalencia de los derechos del menor, en la práctica, dejaba desprotegidos derechos fundamentales de la comunidad; el Juez de Menores con sus amplias atribuciones para intervenir en la vida del menor y la ausencia de garantías procesales, convirtieron la aplicación del Derecho de Menores en una manera de violación impune de los derechos fundamentales de la persona, tales como la libertad, el derecho de defensa, el derecho de pertenecer a su familia, etc., también la falta de armonía entre los conceptos de inimputabilidad y culpabilidad penales y los principios en que se fundamentaba el derecho aplicable al menor infractor.

En consecuencia, varios países europeos, así como Canadá y Estados Unidos, han emprendido la revisión del régimen legal de la delincuencia juvenil, teniendo como resultado un nuevo enfoque de los problemas juveniles frente al derecho y a la realidad social. Las características de los nuevos estatutos promulgados, son: se admite que dentro del periodo de la menor edad, existe una franja o estadio en la que se pueden atribuir los presupuestos subjetivos de imputabilidad y responsabilidad; dicha afirmación, de imputabilidad y responsabilidad penales de los menores, no significa que estos deberán ser tratados como adultos, sino dentro de un régimen especial para menores (Derecho Penal de Menores); este régimen penal especial debe fundamentarse tanto en los derechos del

menor como en los de la sociedad, de tal forma que ellos resulten armónicos; en toda intervención de las autoridades judiciales o de procuración de justicia, frente al menor infractor, deben reconocerle y proteger los derechos mínimos que la Constitución y las demás leyes reconocen al delincuente adulto, y con respecto a las consecuencias penales del menor infractor, si se aplican penas al menor, éstas no tendrán carácter retributivo, sino educativo y en términos de naturaleza y duración, serán más leves que las aplicables al adulto, se deberán tener en cuenta sus propias necesidades y las de la comunidad también, partiendo de una variedad de medidas aplicables, según la personalidad del menor y la gravedad del hecho, pero siempre en un marco de benevolencia, en comparación con las consecuencias jurídicas para el delincuente adulto. El lenguaje jurídico y judicial también deberá guardar relación con el significado pedagógico del proceso. <sup>86</sup>

En nuestro país se contempló el gradual establecimiento de órganos jurisdiccionales y de normas de procedimientos especiales para niños y adolescentes que incurrían en conductas antisociales. Esta gran tendencia, que primeramente se planteó en el plano del derecho secundario, adquirió rango constitucional mediante la reforma introducida en 1965 al artículo 18 de Nuestra Carta Magna. Dicha reforma, dispuso que la Federación y los gobiernos estatales establecieran instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores. A ello siguió la expedición de la ley que creó los Consejos Tutelares para Menores Infractores el 2 de agosto de 1974.

Sin embargo es la reciente Ley para el Tratamiento de Menores Infractores la que responde a esta moderna orientación del Derecho de Menores.

Fue en el año de 1990 cuando a iniciativa del Secretario de Gobernación se constituyó una comisión para revisar, y en su caso, proponer las modificaciones a la Ley de los Consejos

---

<sup>86</sup> Martínez López, *Op. cit.* pp. 506 a 508.



Tutelares. Esto, dio como resultado un proyecto que se convirtió posteriormente en iniciativa de ley y que fue más tarde aprobada como Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, publicada el 24 de diciembre de 1991, entró en vigor sesenta días después de su publicación, abrogando la Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores.

A continuación comentaremos las innovaciones más importantes que esta Ley contempla en materia de Derecho de Menores, las coincidencias con el proceso penal para los adultos y por supuesto las garantías constitucionales que regula.

*1.- OBJETO. El objeto de esta Ley es, reglamentar la función del Estado en:*

*A) LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES.* En la protección de los derechos de los menores, esta Ley responde a lo establecido por el tercer párrafo del artículo 4º Constitucional, concebido en los términos siguientes:

*"Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas".*

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial, que dio origen a la declaración mencionada sostiene:

*"Ante la panorámica del nacimiento y evolución de las garantías sociales en nuestro país, es de destacarse que el artículo 4º Constitucional está exigiendo que se le complemente con el señalamiento del deber de los padres para preservar los derechos del menor y la protección subsidiaria que al mismo propósito presten las instituciones públicas. Ello debe ser así, aceptando las declaraciones de carácter internacional que se han sucedido y*

*que han hecho propias del Estado Mexicano. En efecto, en 1924 la Sociedad de las Naciones se refirió a la necesidad de atender al ser más indefenso de la sociedad, como lo es el niño; consideración nuevamente adoptada por la Organización de las Naciones Unidas al proclamar el 20 de noviembre de 1959, su Declaración sobre los Derechos del Niño. Después, a cerca de 20 años de distancia y con el interés de subrayar los alcances de aquella Declaración, el 5 de agosto de 1976 la Asamblea General de las Naciones Unidas instituyó el de 1979 como el Año Internacional del Niño, y se solicitó a los países miembros que revisaran las acciones internas, la estrategia establecida y las disposiciones legales existentes, a fin de procurar nuevos programas a beneficio de la niñez, buscando su mayor bienestar".*

*"Atendiendo a la citada solicitud, se integró en México, con representantes de diversas Secretarías de Estado y de varias Instituciones Públicas y Privadas, la Comisión Nacional para el Año Internacional del Niño, misma que sugirió al Ejecutivo a mi cargo el proyecto de adición al artículo 4º constitucional, que no he tenido inconveniente en considerar para presentar esta iniciativa ante ese H. Congreso de la Unión, a fin de lograr un franco progreso legislativo".*

Por supuesto, en el plano nacional hay muchas otras disposiciones en materia de protección a los menores, dispersas en diversos ordenamientos y, en el plano internacional, además de las citadas, podemos mencionar la reciente Convención sobre los Derechos del Niño, que pretende la protección integral del menor y en materia de menores infractores o delincuentes las Reglas de Beijing.

*B) EN LA ADAPTACIÓN SOCIAL DE AQUELLOS CUYA CONDUCTA SE ENCUENTRA TIPIFICADA EN LAS LEYES PENALES FEDERALES Y DEL DISTRITO FEDERAL.*

"Adaptar es comodar, ajustar una cosa a otra; dicho de personas significa acomodarse; avenirse a circunstancias, condiciones, etc. *Adaptación*, es la aptitud para vivir en comunidad sin violar la ley penal".

El doctor Rodríguez Manzanera<sup>87</sup> nos da las razones para preferir éste término por sobre el de "readaptación social" empleado por la anterior Ley de los Consejos Tutelares, al decir: "Readaptarse socialmente, significa volver a hacer apto para vivir en sociedad, al sujeto que se desadaptó y que por esta razón, violó la ley penal, convirtiéndose en delincuente.

Se presupone entonces que: a) el sujeto estaba adaptado; b) el sujeto se desadaptó; c) la violación del deber jurídico-penal implica desadaptación social, y d) al sujeto se le volverá a adaptar.

Como puede observarse, el término es poco afortunado, ya que: a) hay delincuentes que nunca estuvieron adaptados (no pueden desadaptarse y por lo tanto es imposible readaptarlos); b) hay delincuentes que nunca se desadaptaron (como muchos de los culposos; es impracticable pues la readaptación); c) la comisión de un delito no significa a

---

<sup>87</sup>Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV*, 2a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1988, p. 2663. También, Martínez López, José Antonio, *El menor ante la norma penal y delitos contra el menor y la familia*, 1a. edición, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá Colombia, 1986, p. 127. Señala: "Se identifica a una persona como normal <cuando puede adaptarse espontáneamente a su medio social> y adaptación significa <no nocividad y la posibilidad de subvenir a sus necesidades>; e inadaptado <quien está en permanente dificultad con respecto a las exigencias propias de su edad y de su medio. La desadaptación se puede presentar en todas las clases sociales; en niños, jóvenes y adultos, de ambos sexos. En cualquiera de estas situaciones siempre está presente un conflicto personal o familiar no resuelto especialmente cuando los protagonistas son menores de edad. Se habla de adaptación <socio-sintónica> cuando el problema de conducta no se manifiesta con perjuicio de la comunidad sino de sí mismo y <socio-distónica> si el comportamiento perjudica a los demás. A medida que se asciende en las escalas sociales se acentúa más la adaptación socio-sintónica y mientras más bajo sea el nivel socio-económico más frecuente es el otro tipo de adaptación.

*fortiori* desadaptación social; d) hay sujetos seriamente desadaptados que no violan la ley penal; e) hay tipos penales que no describen conductas de seria desadaptación social, y f) múltiples conductas que denotan franca desadaptación social no están tipificadas".

2.- *CONSEJO DE MENORES*. A la par de su estructura y funcionamiento, también el nombre de estos organismos ha evolucionado; inicialmente fueron llamados "Tribunales para Menores" y "jueces" los instructores del procedimiento ante éstos, pero reconociendo que dichas expresiones poseían tanto en el medio extranjero como en el nacional resonancias punitivas, que en nada contribuían a crear una imagen pública conveniente con respecto a su designio tutelar y readaptador, apoyado en la idea auxiliar de la autoridad paterna cuando ésta es ineficaz o criminógena y, con el objeto de conferirle a estos órganos una imagen pública que les permitiera actuar eficazmente y exponer con claridad los objetivos de su gestión, se consideró oportuno modificar su nombre, como había ocurrido ya, en diversas legislaciones extranjeras y en algunas nacionales. La designación fue Consejo Tutelar para Menores, ya que poseía, sobre el nombre tradicional, la ventaja de que eludía el uso de la palabra tribunal, que apunta hacia la jurisdicción para los adultos y diluía, por lo demás, la resonancia penalista de la institución. Y, en la medida en que se calificaba al Consejo de Tutelar y a sus miembros como consejeros se hacía explícita de esta manera, la orientación del órgano.<sup>88</sup>

La actual denominación, Consejo de Menores -de la que se excluye el término tutelar-, tiene que ver con la moderna orientación del Derecho de Menores, a la que ya hemos hecho referencia

2.1 *ORGANIZACIÓN*. El Consejo de Menores es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que cuenta con autonomía técnica.

---

<sup>88</sup> Ponencia presentada por la Secretaría de Gobernación, en el Primer Congreso Nacional sobre el Régimen Jurídico del Menor, celebrado en la Ciudad de México del 15 al 18 de agosto de 1971.

El artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que los Consejos Tutelares, forman parte, estructuralmente, de la Secretaría de Gobernación, que en ello observa el mandato de la fracción XXVI del cual ordena a la Secretaría de Gobernación "organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal, un Consejo Tutelar para Menores Infractores de más de seis años e instituciones auxiliares...".

No obstante las múltiples reformas a la citada Ley, esta fracción no ha sufrido ninguna modificación.

Sin embargo, el Decreto que reforma y adiciona el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación<sup>89</sup> establece en su artículo 2º, que dicha Secretaría contará con una Unidad Administrativa denominada Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, para el estudio, planeación y despacho de sus asuntos.

La dependencia de los Consejos con respecto a la Secretaría es puramente administrativa. No hay supeditación, en forma alguna, por lo que toca a las determinaciones que el Consejo dicte en el conocimiento de los casos que le están atribuidos.

*2.2. FUNCIONES.* Las funciones del Consejo de Menores son: *La aplicación de las disposiciones contenidas en la mencionada Ley, con total autonomía; el desahogo del procedimiento y el dictado de las resoluciones que contengan las medidas de orientación y protección, señaladas en la Ley, en materia de menores infractores: la vigilancia de la legalidad del procedimiento, con el objeto de lograr la adaptación social del menor infractor (artículo 5).*

---

<sup>89</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Febrero de 1992.

La naturaleza jurídica del Consejo es la de un órgano jurisdiccional, inmerso dentro de las estructuras administrativas, esto es así toda vez que, este organismo no forma parte del poder judicial, sino que si forma de la Secretaría de Gobernación, la cual se rige estrictamente por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y leyes correlativas, todas ellas de corte administrativo.

Atendiendo a la etimología de la palabra, jurisdicción viene de *jurisdictio* que quiere decir, declarar el Derecho.

El maestro Colín Sánchez<sup>90</sup>, nos dice que la “jurisdicción es un atributo de la soberanía o del poder público del Estado que se realiza a través de órganos específicamente determinados para declarar si en el caso concreto se ha cometido o no, un delito, quién es el autor, y en tal caso, aplicar una pena o una medida de seguridad... La jurisdicción tiene por objeto resolver a través de la declaración del Derecho, la pretensión punitiva estatal, señalando los fundamentos jurídicos en que se apoya el órgano jurisdiccional para imponer la sanción en el caso concreto, o declarar la absolución”.

Gracias a lo cual se cumple con lo establecido en el artículo 14 constitucional que dice: “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...”

“Como se puede advertir, la garantía de audiencia está contenida en una fórmula compleja e integrada por 4 garantías específicas de seguridad jurídica y que son: a) la de que en contra de la persona a quien se pretenda privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados por dicha disposición constitucional, se siga un juicio; b) que tal juicio se substancie ante

---

<sup>90</sup> *Op. cit.* pp. 135 y 137.

tribunales previamente establecidos; c) que en el mismo se observen las formalidades esenciales del procedimiento, y d) que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio".<sup>91</sup>

*2.3. COMPETENCIA. El Consejo de Menores será competente para conocer de la conducta de los mayores de 11 y menores de 18 años de edad, tipificada por las leyes penales, antes señaladas (artículo 6).*

En el Derecho comparado se plantean dos criterios para establecer la competencia de los órganos jurisdiccionales para menores infractores y, con ella, el concepto mismo de la delincuencia juvenil: a) se alude a quienes contravienen las leyes penales, conservándose así la sujeción al principio de la tipicidad o legalidad penal; y b) con sentido preventivo, ampliación del concepto y de la correlativa competencia, a manera de que los órganos pertinentes asuman el conocimiento de otras conductas, tales como infracción a las normas reglamentarias e inclusive a aquéllos a quienes se hallan en estado de peligro, de predelinencia, delincuencia potencial, proclividad delictiva, abandono, corrupción actual o peligro de corrupción, etc.

En el Derecho Mexicano el principio de tipicidad ha cobrado nuevamente vigencia, ya que aún cuando el Código Penal y la Ley de los Tribunales para Menores atribuían a éstos, la competencia para conocer, exclusivamente de las conductas que infringiesen las normas punitivas; la anterior Ley que crea los Consejos Tutelares se pronunciaba por la otra Dirección. A los Consejos Tutelares les competía las infracciones de los menores a las leyes penales, los reglamentos de policía y buen gobierno<sup>92</sup> y la manifestación de otra

---

<sup>91</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 24a. edición, Editorial Porrúa, México 1992, pp. 524 y 525.

<sup>92</sup>García Ramírez, Sergio, "Comentarios al artículo 2º", Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores, en *Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social*, Núm. 12, Vol. II, Enero-Febrero-Marzo 1974. pp. 52 y 53. "Por lo que se refiere a los ilícitos administrativos, el Reglamento de los Tribunales Calificadores, de 1940, dispuso que los Tribunales para Menores conocieran de infracciones perpetradas por estos sujetos (artículo 13). Dio marcha atrás el Reglamento de los mismos órganos, de 1970,

forma de conducta peligrosa o antisocial, que requirieran de la actuación preventiva del Consejo.<sup>93</sup>

La opinión de que los organismos de justicia para menores deben actuar aún cuando no haya violación de la ley, simplemente basados en la peligrosidad que representa el menor para la sociedad, ha sido duramente combatida con los argumentos siguientes:

"a) Es bastante difícil determinar la conducta predelictuosa o definir con exactitud las condiciones que justificarían la intervención de los tribunales de menores cuando no se ha cometido delito alguno. Por ello, tal intervención sería en muchas ocasiones arbitraria y

---

que puso en manos de los Tribunales Calificadores el enjuiciamiento de individuos cuya edad fluctuase entre doce y dieciocho años. Para la edad menor se aceptó la inimputabilidad administrativa absoluta. En estos términos los menores de entre doce y dieciséis años quedaban sujetos a un sistema de inimputabilidad disminuida que podría dar lugar, inclusive a la imposición de arresto o multa, como en el caso de los adultos, y los transgresores de entre dieciséis y dieciocho años caían bajo el régimen de plena inimputabilidad, si bien se prevenía el internamiento en reclusorios especiales: especialidad ejecutiva (artículos 37 y 44).

El Reglamento de la Secretaría de Gobernación, publicado el 16 de agosto de 1973, rectificó el desacierto del ordenamiento de 1970, al encomendar a los Tribunales para Menores el conocimiento de infracciones (artículo 30, fracción I). Sin embargo, quedó pendiente la aplicación de sus mandatos por falta de herramienta procesal. La Ley de los Consejos Tutelares reafirma la competencia de los órganos especiales para los casos de infracción administrativa (artículos 2º y 48) y fija el procedimiento abreviado a seguir en estos casos".

<sup>93</sup>*Ibidem*, En el ámbito de competencia de los Consejos Tutelares referido al estado peligroso o situación irregular, el doctor García Ramírez, sostiene "Nada tiene de extraño..., que los Consejos intervengan en hipótesis de predelito, potencialidad delictiva o proclividad criminal, para imponer medidas de seguridad. Es ésta, justamente, el área característica -y la razón determinante- del expediente asegurativo. En el Derecho de los adultos han prosperado los ordenamientos sobre peligrosidad sin delito..." (v.gr., la Ley española de Vagos y Maleantes, de 1933). El artículo 2 de la Ley que crea los Consejos Tutelares "..., procuró precisar en servicio de la seguridad y de la recta aplicación de la Ley, la idea de peligro. Se reclama, en los términos de la porción final del artículo 2., la existencia de una conducta indiciaria de la peligrosidad. Sin conducta -dato objetivo y externo-, pues, no es pertinente la actuación del Consejo. Esta conducta debe revelar a su vez, con todo fundamento, la inclinación en que su autor se encuentra de causar daños, sea a sí mismo, sea a su familia, sea a la sociedad. Por último, esta conducta de orientación dañosa ha de ameritar y justificar, dadas sus características la actuación preventiva -preventiva de males mayores: actuaciones típicas- la actividad preventiva del Consejo. Sobre esta necesidad debe pronunciarse el propio organismo tutelar". Sin embargo reconoce que es "*sutil por cierto, la frontera entre los estados de peligro y las situaciones de mero abandono que solo hagan recomendable el ejercicio asistencial del Estado*. Sobre estos linderos habrá de pronunciarse oportunamente el Consejo Tutelar, elaborando así una sana jurisprudencia en torno a su propia competencia, pues no es en modo alguno conveniente, y se subraya ya en la Exposición de Motivos con que se acompañó la iniciativa, que el Consejo absorba los casos asistenciales. Estos deben ser orientados hacia otros órganos del Estado".



esa práctica entrañaría una amenaza para los derechos fundamentales, tanto de los padres como del menor, aceptados por la tradición, la religión y el sentido común.

b) Se discute el derecho de los tribunales de menores a intervenir para evitar que menores predispuestos a la delincuencia se conviertan en delincuentes, no sólo desde un punto de vista estrictamente legal, sino también porque los servicios judiciales actuales no garantizan que esa intervención produzca resultados satisfactorios. Se sabe, en efecto, que aún en las comunidades más avanzadas los recursos disponibles son demasiado limitados para asegurar el logro del objetivo perseguido.

c) La intervención de los tribunales de menores, en los casos de menores necesitados de cuidado y protección, pero que no han cometido ningún delito, puede producir o acentuar una reacción de resistencia y hostilidad".<sup>94</sup>

*"La competencia del Consejo de Menores se surtirá atendiendo a la edad que hayan tenido los sujetos infractores, en la fecha de comisión de la infracción que se les atribuya..."* (artículo 6°, párrafo 2°).

La Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal (artículo 1°), daba competencia a los mismos para conocer de la conducta de menores de 18 años, por lo que había niños de 6 años tratados como sujetos responsables de infracciones a los que se les dictaban medidas correctivas similares a las de los adolescentes más próximos a los 18 años. Actualmente la Ley ha reducido su ámbito de competencia a mayores de 11 años y menores de 18.

---

<sup>94</sup>Rodríguez Manzanera, *Op. cit.* pp. 370 y 371.

Dentro de los artículos transitorios de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, el Sexto establece, *“que en tanto se instaure el órgano competente, serán los consejeros auxiliares los que conocerán de las faltas administrativas a los reglamentos de policía y buen gobierno en que incurran los menores; pudiendo aplicar únicamente las medidas de orientación y de protección previstas en la presente Ley”*.

Debido al gran crecimiento de la población en la Ciudad de México y cumpliendo con la desconcentración administrativa, se crearon en las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, Consejos Tutelares Auxiliares.

De acuerdo al artículo 48 de la Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal, los Consejos auxiliares conocerían exclusivamente “de infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno y de conductas constitutivas de golpes, amenazas, injurias, lesiones que no pongan en peligro la vida y tarden en sanar menos de quince días, y daño en propiedad ajena culposo hasta por la cantidad de dos mil pesos...”

*3.- UNIDAD DE DEFENSA. La Unidad de Defensa, es la encargada de la defensa de los derechos de los menores. Actúa con autonomía de los otros órganos del Consejo de Menores (artículo 30).*

*3.1. DERECHO DE DEFENSA.* La Ley considera el derecho que tiene el menor a un abogado defensor ya sea particular o de oficio, el cual inicia su labor desde el momento en que se le atribuye a éste la comisión de una infracción.

Como quedo asentado, durante mucho tiempo, se sostuvo que para el menor infractor de las normas penales no eran necesarias las garantías procesales propias del procesado adulto, especialmente el derecho de defensa. Se pensó entonces que una jurisdicción preponderantemente tutelar no perjudicaba al menor en su libertad y otros derechos y que

la defensa de los errores o abusos judiciales estaba mejor en manos de un defensor o curador nombrado y pagado por el Estado. Este criterio fue reforzado con el concepto paternalista de la función del juez, así como la exigencia de las condiciones humanas y profesionales especiales que debía reunir dicho funcionario.<sup>95</sup>

Sin embargo, la experiencia ha enseñado que dichas previsiones no se cumplieron, ya que el Estado, a través de los organismos respectivos, excepcionalmente se preocupó porque las condiciones humanas y profesionales de quienes tenían la delicada función de orientar la vida del menor, fueran las óptimas. Esta razón, aunada a la ineficacia de la jurisdicción respectiva, para enfrentar positivamente a la delincuencia juvenil y la deficiencia de la defensoría oficial, inició en varios países del mundo, la revisión de sus legislaciones referentes al menor infractor, en el sentido de establecer límites más concretos a la función judicial; garantizando el respeto a los derechos fundamentales del menor y asegurando su efectiva defensa, en términos iguales a los del procesado adulto.

**3.2. ESTRUCTURA Y ATRIBUCIONES.** La estructura y atribuciones de la Unidad de Defensa son similares a la Defensoría de Oficio. Sin embargo dentro del marco del

---

<sup>95</sup>Así lo expresaba el doctor García Ramírez en "Comentarios al artículo 14", *Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores*: "No existe contradictorio, verdaderamente, en el procedimiento que se sigue ante los Consejos Tutelares. Se halla aquí ausente la idea de litigio: no hay, en efecto, oposición y pugna entre intereses, sino radical coincidencia de posiciones en vista de un propósito común: la defensa de la sociedad y el recto desarrollo del menor. En el ámbito de los menores infractores, pues, han cobrado vigencia el propósito tutelar -no ya penal- ... Puesto que no existe litigio ni contradicción, no hay tampoco, acción procesal que ejercitar, ni excepción que oponer; están ausentes el acusador, público o privado, y, por lo mismo, el defensor. Es antiguo en nuestro Derecho correccional de menores infractores el destierro del Ministerio Público. Atentas las formas fundamentales de este procedimiento, donde en unas solas manos -las del órgano decisorio- coinciden todas las funciones que en un proceso se agitarían, se le caracterizado como inquisitivo tutelar, según dice Alcalá Zamora, o inquisitiva antropológico, conforme prefieren manifestar otros autores.

No han de quedar al gareté, sin embargo, una sana vigilancia sobre la marcha del procedimiento y una adecuada supervisión de las condiciones materiales, jurídicas y sociales en que el infractor se encuentra. Para que esta supervisión sea efectiva, práctica, veraz, parecer recomendable confiarla a un órgano diverso del Consejo. Es así como se establece la figura del Promotor de Menores, consolidada en un cuerpo que posee autonomía técnica frente al Presidente del Consejo y, desde luego, ante los integrantes de éste. En Derecho Mexicano es ya conocida la figura del Promotor, que apareció en el artículo 43 de la Ley de Rehabilitación de Menores del Estado de México, de 1967, en forma que apareja similitudes y diferencias con respecto a su recepción por la Ley de los Consejos Tutelares".

Derecho de Menores, podríamos equiparla al Ministerio de Menores, al que se atribuye la representación y asistencia de los mismos ante el órgano jurisdiccional, la Unidad de Defensa va más allá pues la defensa de los derechos de los menores se extiende a cualquier autoridad administrativa o judicial en materia federal y en el Distrito Federal en materia común.

En el Ministerio de Menores concurren las atribuciones que se vinculan a su intervención como representante de los menores con las propias del Ministerio Público, de procuración de justicia. En esto también, la Unidad de Defensa aventaja al Ministerio de Menores, pues la función de procuración es desempeñada por la Unidad Administrativa dependiente de la Secretaría de Gobernación; lo que impide que la amplitud de funciones sobrepasen en la realidad a la Unidad de Defensa o haya una confusión con respecto a su verdadero objeto.

Al respecto la recomendación I y la conclusión 4a. de las Cuartas Jornadas Ibero Americanas de Derecho de Menores (Caracas, Venezuela, 22 a 28 de octubre de 1972). postulaba la necesidad de incrementar el número de Procuradurías de Menores u órganos similares para prestar la preconizada asistencia jurídica en beneficio del menor, así como el que se dedicaran exclusivamente a intervenir ante los tribunales de cualquier fuero y naturaleza. A su vez la conclusión citada apuntaba: "Todo organismo jurisdiccional contará con un Promotor, Procurador, o Defensor de Menores, a quien corresponderá velar por el estricto cumplimiento de la ley, en defensa del menor".

En nuestro país, siguiendo esta recomendación, se propuso:<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup>Rodríguez Manzanera, *Op. cit.* pp. 376 y 377.

1. Debe crearse la Procuraduría de la Defensa del Menor como un organismo especializado, encargado de velar por el exacto cumplimiento de las normas jurídicas protectoras de la niñez.

2. Fungirá como auxiliar de todas y cada una de las autoridades ante las que estén en juego intereses del menor.

3. Deberá ser oído en toda clase de juicios en los que intervengan intereses del menor.

La creación de la Procuraduría de la Defensa del Menor dependiente del INPI (Instituto Nacional para la Protección de la Infancia, antecedente del actual DIF) no cumplió las aspiraciones de los defensores de los derechos del menor, pues a decir, de los mismos, esta reforma, "resultó demasiado tibia, pues quedó tan sólo en un organismo de asesoría y divulgación, con representación en algunos casos de derecho de familia".<sup>97</sup>

La misión de la Procuraduría debió ser la de "influir directamente, conforme a derecho, en la protección de la infancia en nuestros tribunales; ofrecer asistencia jurídica gratuita a quienes lo soliciten, y advertirle al Ministerio Público o al juez de los casos que exigen su intervención".<sup>98</sup>

La efectiva defensa del menor debe ser garantía del reconocimiento de los derechos consagrados en nuestra Constitución y en los documentos internacionales de la materia. Dicha defensa debe estar reforzada por la eficiencia de la Unidad de Defensa de los Menores, así como de la misma Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, ejercida por profesionales conocedores del derecho de menores y disciplinas relacionadas, teniendo en cuenta que el menor, por su inferioridad física y psíquica y su conflictiva situación familiar, está más expuesto a abusos judiciales o administrativos. El Consejero,

---

<sup>97</sup>Leyva, citado por Rodríguez Manzanera, *Op. cit.* p. 377

<sup>98</sup>Ojeda Paullada, citado por Rodríguez Manzanera, *ibídem.*

el defensor y los funcionarios de la Procuraduría, no pueden crear o tolerar situaciones atentatorias de los derechos del menor.

*3.3. ACTIVIDAD.* La Unidad de Defensa divide su actividad en: "I.- La defensa general, que tiene por objeto defender y asistir a los menores en los casos de violación de sus derechos en el ámbito de la prevención general; II.- La defensa procesal tiene por objeto la asistencia y defensa de los menores, en cada una de las etapas; III.- La defensa de los derechos de los menores en las fases de tratamiento y de seguimiento, tiene por objeto la asistencia y defensa jurídica de los menores durante las etapas de aplicación de las medidas de orientación, de tratamiento interno y externo, y en fase de seguimiento". (artículo 32).

Es decir, los derechos de los menores son protegidos fuera, durante y después del proceso. Refiriéndose a las detenciones arbitrarias del menor, o bien, la prolongación de la privación de la libertad. Esto sucede cuando la actuación sobre el menor no guarda relación con la necesidad de protección, educativa o procesal, o se hace fuera de los límites de intervención judicial o administrativa, es decir, el menor no se encuentra en situación irregular. También si se le niega un beneficio, al cual tendría derecho si fuera procesado adulto.

*4.- COMITÉ TÉCNICO INTERDISCIPLINARIO.* Con el propósito de que el tribunal de menores cumpla cabalmente la tarea encomendada y en atención a que es imposible reunir en una sola persona, el Consejero, todas los conocimientos necesarios para atender los problemas del menor, no obstante su presumida especialización, resulta imperioso dotar al organismo de personal técnico idóneo, en los distintos aspectos que atañen a la realidad de los menores.

Es por esto que en la Reunión de Juristas Especializados en Derecho de Familia y Menores (Río de Janeiro, 1963) se concluyó que "el servicio social profesional actuará

como auxiliar de los organismos jurisdiccionales y administrativos de protección de los menores, en el campo de la prevención general y especial, en la aplicación de los tratamientos de rehabilitación (habilitación) y readaptación (adaptación) de los menores y en la organización de los servicios sociales de los menores".<sup>99</sup>

En atención a lo citado, el Comité Técnico está formado por: un médico, un pedagogo, un licenciado en trabajo social, un psicólogo y un criminólogo, preferentemente licenciado en derecho. Este trabajo interdisciplinario permite un estudio integral de las circunstancias del menor.

Además, tanto el presidente del Consejo como los Consejeros, el Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior, los miembros del Comité Técnico Interdisciplinario, los Secretarios de Acuerdos y los Defensores de Menores, deberán reunir y acreditar entre otros requisitos, el de tener conocimientos especializados en la materia de menores infractores, lo que deberán acreditar con las respectivas constancias, según establece la propia Ley en su artículo 9º, fracción IV.

Es tarea del Comité emitir el dictamen técnico respecto de las medidas de orientación, protección y tratamiento relativos a la adaptación social del menor, así como conocer el desarrollo y el resultado de las mismas (*artículo 22, fracciones I y II*).

*5.- UNIDAD ADMINISTRATIVA.* La política criminológica está a cargo de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores de la Secretaría de Gobernación (Unidad Administrativa encargada de la Prevención y Tratamiento de Menores), que llevará a cabo las funciones conducentes a alcanzar la adaptación social de los menores infractores.

---

<sup>99</sup>D' Antonio, *Derecho de Menores*, p. 334.

Para un mejor entendimiento la Ley nos da una definición de prevención general, considerándola *"el conjunto de actividades dirigidas a evitar la realización de conductas constitutivas de infracciones a las leyes penales"*. Por prevención especial, se entiende *"el tratamiento individualizado que se proporciona a los menores que han infringido dichas disposiciones, para impedir su reiteración"*. (artículo 34).

Además de la prevención general y especial, la Unidad Administrativa, como ya comentamos, asume la función de procuración, que ejerce por medio de los Comisionados, y que tiene por objeto, la protección de los derechos y los intereses legítimos de las personas, así como de los intereses de la sociedad en general, afectadas por las infracciones que se atribuyen a los menores. El artículo 35, fracción II, incisos a) a n), da una descripción detallada del procedimiento que en este sentido deben concretar los Comisionados. Esta función, así como dicho procedimiento son equiparables a las llevadas a cabo por el Ministerio Público durante la averiguación previa.

La Unidad Administrativa tiene también las funciones de *"diagnóstico, tratamiento y seguimiento y servicios auxiliares, que tiene por objeto practicar el estudio biopsicosocial, ejecutar las medidas de tratamiento ordenadas por los consejeros unitarios, reforzar y consolidar la adaptación social del menor y auxiliar a la Sala Superior y a los consejeros en el desempeño de sus funciones"*. (artículo 35).

Para tal efecto, dicha Unidad cuenta con los Centros de Diagnóstico y de Tratamiento.

Los Centros de Diagnóstico son, "las unidades técnico administrativas encargadas de efectuar los estudios biopsicosociales del menor que permitan obtener una visión integral del mismo, con el propósito de que el Comité Técnico Interdisciplinario pueda determinar



las causas de la conducta infractora y recomendar las medidas conducentes a la adaptación social del menor".<sup>100</sup>

Los Centros de Tratamiento son "las unidades técnico administrativas encargadas de aplicar las medidas de tratamiento a que haya quedado sujeto el menor en internación, con la finalidad de lograr su adaptación social".<sup>101</sup>

En tanto se resuelva la situación jurídica del menor, en la resolución inicial, el menor permanecerá en el Centro de Diagnóstico, lugar al que el Ministerio Público deberá conducirlo una vez que exista informe de que a dicho menor se le atribuye la comisión de una infracción.

En dicho Centro, de acuerdo a su función se le practicará de inmediato un examen médico que revele las condiciones físicas y mentales del menor al momento de su ingreso; y, en caso de ameritarlo recibirá la atención médica necesaria.

Además, deberá informarse a los menores de "forma respetuosa" y por escrito del motivo de su estancia en este lugar, así como de los derechos que le asisten y de las reglas a las que deberán sujetarse durante su permanencia en el mismo.

Los estudios de diagnóstico practicados al menor en dicho Centro, tienen por objeto conocer la etiología de la conducta del infractor y dictaminar cuáles deberán ser las medidas conducentes en la adaptación del menor, con base en los estudios e investigaciones interdisciplinarios (médicos, psicológico, pedagógico y social), que lleven al conocimiento de la estructura biopsicosocial del menor.

---

<sup>100</sup> Artículo 2°, párrafo 4°, *Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de los Centros de Diagnóstico y de Tratamiento para Menores* (Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1993).

<sup>101</sup> Artículo 2°, párrafo 5°, *ibidem*.

"Los Centros de Observación son lo mismo organismos de propósito pericial que instituciones de internamiento cautelar de individuos sujetos a la pericia. En este último sentido, deben sujetarse a las más modernas técnicas -al parejo humanas y científicas- del internamiento correccional, en múltiples aspectos semejante al escolar ordinario, y en otros, muy importantes también, diverso de éste".<sup>102</sup>

Previo comprobación de la infracción o de la plena participación del menor, si se amerita, la medida aplicable al menor, será la de tratamiento en internación, es aquí, donde el Centro de Tratamiento inicia su función.

Los Centros de Tratamiento brindarán a los menores internos, orientación ética y actividades educativas, laborales, pedagógicas, formativas, culturales, terapéuticas y asistencias, así como la seguridad y protección propias de un positivo ambiente familiar. Contará además, con establecimientos especiales para la aplicación de un tratamiento intensivo y prolongado respecto a jóvenes que presentan alta inadaptación y pronóstico negativo.

La administración de los recursos humanos, materiales y financieros, necesarios para el buen desempeño de dicha Unidad, están a cargo de la misma. Además de las que le competen de conformidad con la Ley y sus disposiciones reglamentarias y administrativas.

La nueva ley aborda esta perspectiva de la prevención y la necesidad de un tratamiento social integral para los menores infractores.

**6.- EL PROCEDIMIENTO.** Las etapas del procedimiento y las actuaciones realizadas en el mismo son similares a las del procedimiento penal de los adultos (artículo 1º CFPP),

---

<sup>102</sup> García Ramírez, "Comentarios al artículo 45", *Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores*, p. 79.

excepto por que los plazos son más cortos y el diagnóstico y dictamen técnico juegan un papel primordial.

"Ha sido preocupación del legislador el establecimiento de plazos breves, y al mismo tiempo realistas, generalmente improrrogables, que permitan el rápido despacho de los asuntos sometidos al Consejo. En el fondo de estas soluciones yace la política de evitar demoras innecesarias e impedir, con ello que el menor quede sujeto durante tiempo excesivo, sea en libertad, sea en internado, al procedimiento tutelar".<sup>103</sup>

*6.1. AVERIGUACIÓN PREVIA Y/O INTEGRACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN DE INFRACCIONES. En cuanto un menor llega ante el Ministerio Público<sup>104</sup>, por atribuírsele la comisión de una infracción que corresponda a un ilícito tipificado por las leyes penales, dicho representante social lo pondrá de inmediato, en las instalaciones de la Unidad Administrativa encargada de la prevención y tratamiento a menores, a disposición del Comisionado en turno, para que éste practique las diligencias necesarias para comprobar la participación del menor en la comisión de la infracción.(artículo 46, párrafo 1°).*

La Averiguación Previa es "el procedimiento jurídico-legal que se substancia y desarrolla ante el Ministerio Público (federal o local), a fin de investigar diversos hechos que pueden constituir un delito. Este procedimiento tiene una vigencia desde la denuncia, acusación o querrela, hasta la resolución que emita el Ministerio Público y en la cual determine si

---

<sup>103</sup> *Ibidem*, "Comentarios al artículo 41", p. 76.

<sup>104</sup> Con el objeto de brindar una atención más humanitaria a los menores se creó la *Agencia Especial del Ministerio Público para la Atención de Asuntos Relacionados con Menores de Edad PGJDF* (Diario Oficial de la Federación del 4 de agosto de 1989), que coadyuva a la realización de los objetivos estipulados en la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social (específicamente con el contenido de los artículos 1°, 2°, 4°, 5°, 13 y 14) y facilita los diversos trámites legales previos al otorgamiento de los servicios integrales que presta este Organismo en materia de asistencia social para menores. La Agencia, depende directamente de la Dirección General del Ministerio Público de lo Familiar y Civil. Los menores víctimas de delito o que se encuentren en situación de conflicto, daño o peligro o el menor infractor, previa la acreditación de la minoría de edad, deberán ser remitidos a la Agencia del Ministerio Público Especializada.

decide ejercitar la acción penal, o por el contrario, considera que no debe ser ejercitada la misma”.<sup>105</sup>

*Quando se trate de conductas no intencionales o culposas o cuando la infracción corresponda a una conducta tipificada por las leyes penales, que no merezca pena privativa de libertad o sanción alternativa, el Ministerio Público o el Comisionado entregarán de inmediato al menor a sus representantes legales o encargados, fijando en el mismo acto la garantía correspondiente para el pago de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados (artículo 46, párrafo 2º)..*

De acuerdo a lo establecido por el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal en su artículo 271: “El procurador determinará mediante disposiciones de carácter general el monto de la caución aplicable para gozar de la libertad provisional en la averiguación previa...”.

El artículo 20, fracción I de la Constitución señala que el inculpado podrá solicitar la libertad provisional bajo caución “inmediatamente”, sin establecer ningún término para el otorgamiento de este beneficio. Sin embargo, es requisito indispensable que el delito por el cual se sigue el proceso penal no sea de los considerados graves por el Código de Procedimientos Penales o bien, cuando se trate de delitos no graves, el Ministerio Público solicite al juez de la causa negar este beneficio, por tratarse de un individuo acusado con anterioridad de un delito calificado como grave o porque su conducta constituya un peligro para el ofendido.

Anteriormente cuando un menor cometía un delito cuya pena fuera alternativa o simplemente pecuniaria (en el caso de tratarse de un mayor de edad), se le privaba de su libertad por el Agente investigador del Ministerio Público y era remitido al Consejo

---

<sup>105</sup> Castillo, Del Valle, Alberto Del, *Garantías Individuales y Amparo en Materia Penal*, 1a Edición, Ediciones Duero, S.A. de C.V., México, D.F. 1992. p. 46

Tutelar o Tribunal para menores. Lo mismo sucedía cuando el menor cometía un delito culposo (un mayor de edad, saldría bajo caución), se ponía a disposición del Consejo Tutelar, sin esperar a que se dictamine si tuvo culpa o no, y sin tomar en cuenta las pruebas que existen a su favor. Lo mismo sucedía cuando actuaba en legítima defensa o amparado bajo una excluyente de responsabilidad. El menor era detenido aún cuando no existía flagrancia u orden de detención fundada y motivada, además no se les recibían los testigos y demás pruebas que ofrecieran. El procedimiento para los menores era generalmente arbitrario y no existían reglas precisas para su tramitación ni para la recopilación de pruebas. Se llegó al caso extremo en que un menor ofendido por un delito era remitido al Consejo.<sup>106</sup>

*Dentro de las veinticuatro horas siguientes, debe ser puesto a disposición del Consejo de Menores. (artículo 46, párrafo 5°).*

La fracción XVIII (derogada), del artículo 107 constitucional, ordenaba poner al detenido a disposición del juez que giró la orden de aprehensión, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la que se produjo la detención, cuando la misma se llevara a cabo en el mismo lugar donde reside el juez de la causa y que giró tal orden; pero si no había tal situación, a dicho término debería agregarse el tiempo suficiente y necesario para que se logrese ese objetivo, atendiendo a la distancia que mediera entre ambos lugares.

*6.2. DECLARACIÓN INICIAL. Ya a disposición del Consejo de Menores y dentro de las veinticuatro horas siguientes, se le hará saber al menor -en forma clara y sencilla- en términos del artículo 20 constitucional y presente su defensor, el nombre de la persona o personas que hayan declarado en su contra y la naturaleza y causa de la infracción que se atribuya, así como su derecho a no declarar, rindiendo en este acto, en su caso, su declaración inicial.*

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

---

<sup>106</sup>Rodríguez Manzanera, *Op. cit.* pp. 372 y 373.

La declaración inicial es lo que al proceso de los adultos, la declaración preparatoria. El Lic. Del Castillo<sup>107</sup>, comenta sobre la declaración preparatoria: "... , es la manifestación primaria, original, espontánea, no coaccionada ( ni por violencia física ni por violencia moral), libre y de viva voz, que hace el acusado ante el juzgador sobre su intervención en la comisión de un delito, después de estar enterado de quién lo acusa y cuáles son los hechos delictivos que se le imputan, para que de esa forma el juez decida sobre su probable responsabilidad en la comisión del ilícito por el que se tramita el juicio, el que inicia con el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, funcionario éste ante quien el inculpado pudo haber comparecido a hacer alguna declaración y confesar su participación en la comisión del ilícito respectivo, pero sin ser esa una declaración preparatoria, la cual, según se ha dicho ya, se rinde forzosa, indefectible y únicamente ante el propio juez de la causa penal. El término constitucional para que sea rendida la declaración preparatoria es de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la en que el acusado haya sido puesto a disposición del juez de autos, según disposición expresa del artículo 20, fracción III, de la Carta Magna Nacional. La violación a este término es impugnabile a través del amparo indirecto, implicando responsabilidad para quién incurra en esa conculcación constitucional"

Por lo que respecta al nombramiento de defensor, éste podrá efectuarse desde el momento mismo en que se practique la aprehensión, como lo sostiene la fracción IX, del artículo 20 constitucional.

Este derecho del acusado, puede a su vez significar una obligación para el juez, en el caso de que el acusado no designe a su defensor, no obstante habersele presentado la lista de defensores de oficio, caso en que deberá ser el juzgador quien haga tal designación como se sostiene en el artículo citado.

---

<sup>107</sup>*Op. cit.*, pp. 64 y 65.

*6.3. RESOLUCIÓN INICIAL. El Consejero Unitario, con base en las actuaciones entregadas por el Comisionado y los elementos reunidos, resolverá en la llamada resolución inicial dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes -al momento en que el menor haya sido puesto a disposición del Consejo- la situación jurídica del menor; siendo tres las posibilidades: a) libertad absoluta; b) entrega a la familia o a quienes ejerzan la patria potestad con sujeción a proceso, y c) internamiento en el centro de observación que corresponda con sujeción a proceso.*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 19 de la Ley Suprema, es una obligación ineludible de las autoridades judiciales, dictar dentro del término de setenta y dos horas posteriores a las que el indiciado haya sido puesto a disposición de las mismas, la resolución o auto con el que se determine su situación jurídica. Por tal razón esta resolución recibe el nombre de Auto de término constitucional, que puede tener cualquiera de los siguientes contenidos: auto de libertad por falta de elementos para procesar; auto de sujeción a proceso, cuando la consignación se hizo sin detenido y por delito sancionado con pena no corporal o alternativa y, auto de formal prisión.

"Existen dos opciones para impugnar el auto de formal prisión: la primera está constituida por el recurso ordinario de apelación; la otra es la promoción del juicio de amparo indirecto, el que puede ser promovido y tramitado sin necesidad de substanciar el recurso de apelación, por lo que no opera el principio de definitividad en esta materia.

La trascendencia de este proveído la ha inscrito la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis de Jurisprudencia 57, de la Novena Parte al Apéndice 1917-1985, que dice textualmente lo siguiente:

**AUTO DE FORMAL PRISIÓN.** Por ningún motivo puede dejar de dictarse en un proceso el auto de formal prisión, salvo en los casos en que el delito no merezca pena corporal, porque aquel auto constituye la base de las conclusiones acusatorias, o, en otros

términos, sin él no hay juicio que resolver, y por lo mismo es anticonstitucional la ley que ordene que no se decrete dicho auto, cuando antes de cumplirse el término constitucional, el inculpado haya sido puesto en libertad bajo caución o bajo protesta".<sup>108</sup>

*6.4. LA INSTRUCCIÓN. Una vez emitida la resolución inicial de sujeción al proceso del menor, se abrirá la instrucción, dentro de la cual se practicará el diagnóstico y se emitirá el dictamen técnico correspondiente. Dicha etapa tendrá una duración máxima de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que se haya hecho la notificación de dicha resolución. (Artículo 51).*

"La instrucción es la etapa procedimental en donde se llevarán a cabo actos procesales, encaminados a la comprobación de los elementos del delito y al conocimiento de la responsabilidad o inocencia del supuesto sujeto activo; el órgano jurisdiccional, a través de la prueba conocerá la verdad histórica y la personalidad del procesado, para estar en aptitud de resolver, en su oportunidad, la situación jurídica planteada.

Instrucción, desde el punto de vista gramatical, significa impartir conocimientos. En el aspecto jurídico, alude a que sean dirigidos al juzgador, independientemente de que éste tome iniciativa para investigar lo que a su juicio, no sea suficientemente claro para producirle una auténtica convicción".<sup>109</sup>

El Código Federal de Procedimientos Penales, considera en la actualidad que la instrucción principia con el auto de formal prisión, resolución judicial que abre una primera etapa, misma que termina con la resolución que considera agotada la averiguación o instrucción y que da lugar a que las "partes" promuevan las pruebas que estimen pertinentes y que puedan practicarse dentro de los quince días siguientes al en que se notifique el auto que recaiga a la solicitud de la prueba. Según las circunstancias

<sup>108</sup>Castillo, del Valle, *Op. cit.* p. 72 y 73.

<sup>109</sup>Colín Sánchez, *Op. cit.* p. 264 y 265



que aprecie el juez en la instancia, podrá ampliar el plazo de desahogo de prueba hasta por diez días más.

*El defensor del menor (particular o el asignado por la Unidad de Defensa de Menores) y el Comisionado, contarán hasta con cinco días hábiles a partir de la fecha en que surta efecto la notificación de la resolución inicial, para ofrecer por escrito las pruebas correspondientes, dentro de este plazo, el Consejero Unitario podrá recabar, de oficio, las pruebas y acordar la práctica de las diligencias que considere pertinentes para el esclarecimiento de los hechos. (artículo 52).*

El Código Federal de Procedimientos Penales establece Art.206: "Se admitirá como prueba en los términos del artículo 20, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo aquello que se ofrezca como tal, siempre que pueda ser conducente, y no vaya contra el derecho, a juicio del juez o tribunal. Cuando la autoridad judicial lo estime necesario, podrá por algún otro medio de prueba establecer su autenticidad".

La fracción V del artículo 20 constitucional garantiza al procesado que se le recibirán las pruebas que ofrezca, en este sentido la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores en su artículo 55, señala que "...son admisibles todos los medios de prueba, salvo los prohibidos por el Código Federal de Procedimientos Penales..".

En materia federal son admisibles las siguientes pruebas: a) Confesión (artículo 207); b) Inspección (artículos 208 al 219); c) Peritos (artículos 220 al 239); d) Testigos (artículos 240 al 257); e) Confrontación (artículos 258 al 264); f) Careos (artículos 265 al 268); y g) Documentos (artículos 269 al 278).

*6.5. AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS. La audiencia de pruebas y alegatos tendrá verificativo dentro de los diez días hábiles, contados a partir de la fecha en que haya*

*concluido el plazo para el ofrecimiento de pruebas. Esta audiencia se desarrollará sin interrupción en un solo día, salvo cuando sea necesario suspenderla para concluir el desahogo de las pruebas o por otras causas que lo ameriten a juicio del instructor. En este caso, se citará para continuarla al día siguiente. (artículo 53).*

En esta diligencia judicial (acto procesal) a la que comparecen las partes en el juicio ante el juzgador (que es quien la preside), se desahogan los medios probatorios aportados por las partes.

En el procedimiento para los adultos las audiencias son generalmente públicas, esto significa que pueden ser presenciadas por cualquier persona, independientemente de que tenga o no interés en el asunto.

Así lo ordena la fracción III del artículo 20 constitucional, con respecto a la audiencia en donde se rinde la declaración preparatoria, con lo que, se le da mayor certeza a la misma, confirmándose que se rinde sin coacción y conforme a derecho.

No es así en el caso del procedimiento de los menores, ya que como sostiene el doctor García Ramírez: "Nota fundamental del procedimiento tutelar para menores infractores es su carácter secreto...habida cuenta de la necesidad de que el acontecimiento delictivo o antisocial y sus consecuencias permanezcan en cierta reserva, conocidos sólo por un íntimo círculo de personas cercanas al menor, para evitar, a éste los efectos indeseables de una perniciosa publicidad...

No se trata empero, de un sistema de secreto absoluto. En efecto, el principio general permite que se hallen presentes, además del menor, los encargados de éste, así como

según es natural, las demás personas que deban ser examinadas o que hayan de auxiliar al Consejo",<sup>110</sup> y por supuesto, su defensor.

*6.6. CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN. Una vez desahogadas las pruebas y recibido el dictamen técnico, quedará cerrada la instrucción. (artículo 54, párrafo 1)*

Una vez desahogadas las pruebas promovidas por las partes y practicadas las diligencias necesarias para el conocimiento de la conducta o hecho del probable infractor, el Consejero Unitario dictará un resolución declarando cerrada la instrucción, tal como sucede en el proceso de los adultos.

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, indica. "Transcurridos o renunciados los plazos a que se refiere el artículo anterior, o si no hubiere promovido prueba, el juez declarará cerrada la instrucción..." (art. 315). El Código Federal de Procedimientos Penales afirma: "Se declara cerrada la instrucción...", cuando se resuelve "..., que tal procedimiento quedó agotado,..." o cuando han "..., transcurrido los plazos que se citan en el artículo o las partes hubieran renunciado a ellos". (art. 150)

*Los alegatos deberán formularse por escrito y sin perjuicio de ellos se concederá a cada parte, por una sola vez, media hora para exponerlos oralmente. (artículo 54, párrafo 2)*

"En los procesos civiles, por regla general, las partes formulan sus alegatos; en el proceso penal, la acusación presenta sus conclusiones acusatorias y la defensa presenta sus conclusiones absolutorias. Los alegatos o conclusiones son una serie de consideraciones y de razonamientos que la parte hace al juez precisamente respecto del resultado de las dos etapas ya transcurridas, a saber: la postulatoria y la probatoria. Es decir, la parte le está enfatizando al tribunal qué es lo que ella y su contraria han

---

<sup>110</sup>García Ramírez, "Comentarios al artículo 27", *Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores*, p. 68

afirmado, negado, aceptado, etc., y , por otra parte, qué extremos de esas afirmaciones y de esas pretensiones, así como de resistencias, han quedado acreditados mediante las pruebas rendidas y, en virtud de esa relación, entre las afirmaciones y la prueba, le están adelantando al juez, claro que en tono de petición, cuál debe ser el sentido de la sentencia. Por ello, con acierto, puede considerarse que un alegato o conclusión representa un verdadero proyecto de sentencia favorable a la parte que lo está formulando”.<sup>111</sup>

*6.7. RESOLUCIÓN DEFINITIVA. La resolución definitiva deberá emitirse dentro de los 5 días hábiles siguientes y notificarse de inmediato al menor, a sus legítimos representantes o a sus encargados, al defensor del menor y al Comisionado. (artículo 54, párrafo 3).*

“Las resoluciones judiciales se clasifican en: decretos, sentencias y autos; decretos si se refieren a simples determinaciones de trámite; *sentencias, si terminan la instancia resolviendo el asunto principal controvertido*, y autos, en cualquier otro caso”. (artículo 71 Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal).

La resolución definitiva es propiamente una sentencia, ya que a través de ésta, el Consejero resuelve por mandato legal el fondo del asunto sometido a su conocimiento.

Si atendemos a su etimología, del latín *sententia*, significa dictamen o parecer; por lo que se considera que la sentencia es “una decisión judicial sobre alguna controversia o disputa. También se afirma que viene del vocablo latino *sentiendo*, porque el juez partiendo del proceso, declara lo que siente”.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 8a. Edición, Editorial Harla, S.A. de C.V., México, D.F., 1990, p. 141.

<sup>112</sup> Colín Sánchez, *Op. cit.* p. 437

Toda sentencia se estructura en cuatro secciones o partes:

*I. Preámbulo o prefacio.* Es el preámbulo o el prefacio el que inicia la sentencia, en éste, deben señalarse el lugar y la fecha en que se pronuncie, el tribunal del que emana la resolución, los nombres de las partes, y la identificación del proceso en que se está dando la sentencia. Es decir, en esta sección deben vaciarse todos aquellos datos que sirvan para singularizar o identificar plenamente el asunto.

*II. Resultandos.* Los resultandos son consideraciones de tipo histórico descriptivo. En ellos, se relatan los antecedentes de todos los actos procedimentales (averiguación previa, ejercicio de la acción penal, desahogo de pruebas, etc.), haciendo referencia a la posición que cada una de las partes ha adoptado, sus afirmaciones, los argumentos que se han esgrimido, así como las diferentes pruebas que las partes han ofrecido y su desahogo. Es importante señalar que en esta parte el tribunal no debe hacer ninguna consideración de índole estimativa o valorativa.

*III. Considerandos.* En los considerandos que son sin duda, la parte medular de la sentencia, se razonan y califican los acontecimientos, para que el tribunal llegue a conclusiones y opiniones respecto de las pretensiones y las resistencias una vez analizadas las pruebas presentadas.

*IV. Puntos Resolutivos.* En los puntos resolutivos que son la parte final de toda sentencia, se precisa de forma concreta, el sentido de la resolución, si favorece al actor o al reo, cuál es la condena, los plazos para que se cumpla la sentencia, en fin se resuelve el asunto.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Gómez Lara, *Op. cit.* pp. 381 y 382.

*6.8. RECURSO DE APELACIÓN. Contra la resolución definitiva -y la inicial-, procede el recurso de apelación, que deberá presentarse dentro de los 3 días posteriores al momento en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada. La Sala Superior del Consejo de Menores resolverá dentro de los cinco días siguientes a su admisión, modificando o revocando la resolución dictada por el Consejero Unitario. Podrán interponer el recurso de apelación: el defensor del menor, los legítimos representantes y, en su caso, los encargados del menor, y el Comisionado. (artículos 63 y 67).*

De los medios de impugnación ordinarios, el recurso de apelación es el de mayor trascendencia dentro de la dinámica procedimental.

Apelación deriva de la palabra "*apellatio*", cuyo significado es: llamamiento o reclamación.

La apelación es "un medio de impugnación ordinario, a través del cual el Ministerio Público, el procesado, acusado o sentenciado, y el ofendido, manifiestan inconformidad con la resolución judicial que se les ha dado a conocer, originando con ello que un tribunal distinto y de superior jerarquía, previo estudio de lo que se consideran agravios, dicte una nueva resolución judicial".<sup>114</sup>

El Código de Procedimientos para el Distrito Federal indica: "El recurso de apelación tiene por objeto que el tribunal de segunda instancia estudie la legalidad de la resolución impugnada" (art. 414). En cambio, el Código Federal de la materia prescribe que "el recurso de apelación tiene por objeto examinar si en la resolución recurrida no se aplicó la ley correspondiente o se aplicó inexactamente, si se violaron los principios reguladores de la valoración de la prueba, si se alteraron los hechos o no se fundó o motivó correctamente" (art.363).

---

<sup>114</sup> Colín Sánchez, *Op. cit.* p.476 y 477.

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 23 de la Carta Magna, "ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias". Dicha disposición pretende evitar que los juicios de carácter penal se prolonguen indefinidamente. En acatamiento a esta norma, las leyes secundarias, sólo prevén dos.

Por lo tanto, la primera instancia la comprende la tramitación de la instrucción ante el juez de lo penal competente, en tanto que la segunda instancia implica el recurso de apelación.

En contra de la sentencia definitiva podrá promoverse de acuerdo a los establecido en la Ley de la materia, el juicio de amparo, que es un juicio diverso al penal propiamente, por considerar una controversia jurídica distinta a la que se ventila ante los órganos judiciales ordinarios. En efecto, en el juicio de amparo, se resolverá un problema relativo a la constitucionalidad de un acto de autoridad, siendo éste un juicio autónomo e independiente al de origen.<sup>115</sup>

*6.9. MEDIDAS DE TRATAMIENTO. Las medidas de tratamiento que el Consejo puede aplicar son tratamiento interno, en los Centros que para tal efecto, señale el Consejo de Menores o tratamiento externo; ya sea en el medio socio-familiar del menor o en hogares sustitutos.*

Las medidas que aplican son medidas de seguridad y no penas. Esto no excluye la posibilidad de aplicar sanciones menores como pequeñas multas o reparación del daño.

El artículo constitucional prohíbe imponer pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Creemos que la Constitución se refiere, a todo tipo de sanción, es decir, pena o medida de seguridad.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup>Castillo, del Valle, *Op. cit.* p.93.

<sup>116</sup>Rodríguez Manzanera, *Op. cit.* p. 369.

*6.10. SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA.* Esta institución, típica del juicio de amparo, es adoptada por esta ley dentro de sus brillantes innovaciones en materia de derecho de menores.

Así lo señala el artículo 68: "La Sala Superior deberá suplir las deficiencias en la expresión de agravios cuando el recurrente sea el defensor, los legítimos representantes o los encargados del menor".

Al comprender su función dentro del juicio de garantías, comprenderemos mejor su aplicación en el procedimiento de menores.

"La suplencia de la deficiencia de la queja es una figura que obliga a la autoridad federal que vaya a dirimir la controversia constitucional, a subsanar los errores y las deficiencias que se presenten en una demanda de amparo, por lo que el juez competente va a intervenir con dicha calidad y con la de parte en el juicio.

El nombre de esta institución surgió precisamente de su realidad, es decir, de su razón de ser: suplir los errores que contenga una demanda de garantías..., o de los escritos de los recursos que se interpongan con motivo de la tramitación de un juicio de amparo; sin embargo, se sigue denominando a esta institución como suplencia de la deficiencia de la queja, debiendo entender por queja a la misma demanda de garantías..., la suplencia en estudio solamente opera en tratándose de los conceptos de violación (escrito de demanda) o de los agravios (escritos en que se haga valer cualquiera de los recursos que la Ley prevé en su articulado)".<sup>117</sup>

*6.11. CADUCIDAD.* "La caducidad es la pérdida de todos los derechos procesales, a causa de la inactividad de las partes, inactividad total y bilateral y opera una vez que

---

<sup>117</sup>Castillo, del Valle, Alberto del, "Comentarios al artículo 76.Bis", Ley de Amparo Comentada, 2a. edición, Editorial Duero, S.A. de C.V., México, D.F., 1992, pp. 172 y 173.



transcurre determinado plazo que la ley señala. Técnicamente se habla de caducidad de la instancias y los plazos para que esta caducidad se dé, varían según la ley y según el asunto del que se trate”.<sup>118</sup>

La facultad de los órganos del Consejo de Menores, para conocer de las infracciones caduca en los plazos y conforme a lo establecido en el Capítulo VII titulado *De la Caducidad*.

La caducidad en el procedimiento para menores se da en los mismos términos y circunstancias que la prescripción de la acción penal y las sanciones en el procedimiento para los adultos, solo que con respecto a las medidas de tratamiento aplicadas al menor.

**6.12. REPARACIÓN DEL DAÑO.** “La reparación del daño es un derecho subjetivo del ofendido y la víctima del delito para ser resarcidos de los perjuicios causados en sus bienes jurídicamente tutelados como consecuencia del ilícito penal”<sup>119</sup>

La reparación del daño comprende de acuerdo a lo establecido en el artículo 30 del Código Penal en: “I. La restitución de la cosa obtenida por el delito y si no fuere posible, el pago del precio de la misma; II.- La indemnización del daño material y moral causado, incluyendo el pago de los tratamientos curativos que, como consecuencia del delito, sean necesarios para la recuperación de la salud de la víctima; y III.- El resarcimiento de los perjuicios ocasionados”.

La Ley para el Tratamiento de Menores Infractores dispone en el capítulo relativo que la reparación del daño se someterá a una audiencia de conciliación entre los consejeros unitarios, el afectado y sus representantes y el defensor del menor, sin hacer mención de los representantes del menor, que en todo caso, serán los que deberán hacer el pago de

---

<sup>118</sup> Gómez Lara, *Op. cit.* p. 293

<sup>119</sup> Colín Sánchez, *Op. cit.* p.563

los daños causados, según lo establece el Código Penal en su artículo 32, que a la letra dice: "Están obligados a reparar el daño en los términos del artículo 29, I. Los ascendientes, por los delitos de sus descendientes que se hallaren bajo su patria potestad; II. Los tutores y los custodios, por los delitos de los incapacitados que se hallen bajo su autoridad; III. Los directores de internados o talleres, que reciban en su establecimiento aprendices menores de 16 años, por los delitos que ejecuten éstos durante el tiempo que se hallen bajo el cuidado de aquéllos...".

Si se llega a un acuerdo dentro de dicha audiencia, se aprobará de plano y para el caso de incumplimiento, tendrá validez y surtirá efectos de título ejecutivo. En este caso, o en el de que las partes no hubieren llegado a ningún acuerdo el afectado podrá hacer valer sus derechos ante los tribunales civiles.

*RESPONSABILIDAD CIVIL. Responsabilidad de los menores por la comisión de actos ilícitos. A) Responsabilidad por hechos propios.* Cada individuo debe responder de su propia conducta ilícita, así lo dispone el Código Civil: "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo" (artículo 1910).

Esta responsabilidad es exigible, incluso, a los incapaces, quienes deberán indemnizar por el daño ocasionado, excepto cuando puedan hacerlo quienes están encargados de ellos (artículo 1911 del Código Civil).

A diferencia de la responsabilidad penal, la responsabilidad civil es impuesta aún a los inimputables, a los incapaces.

De lo expuesto, se entiende que se aprecia de mayor jerarquía la protección al interés de la víctima (quien ha resentido una agresión ajena y espera el resarcimiento del perjuicio

sufrido) que el interés del incapaz (quien no pudo querer ni decidir válidamente el acto ni, por su inexperiencia, prever sus consecuencias dañosas).

Aún cuando se ha decidido que no es necesario que el autor del ilícito sea imputable, que sea culpable resulta indispensable, ya que si "el agente del hecho, capaz o incapaz no ha incurrido en una falta de conducta -sea por imprudencia o dolo- no puede ser responsabilizado de sus consecuencias, pues la culpa es un elemento *sine qua non* del hecho ilícito civil, tal como lo es del penal".

Para decidir si el incapaz incurrió en un error de conducta, debe compararse su acción con la actitud que observaría un incapaz prudente y diligente en las mismas circunstancias exteriores, además, "el grado de participación de la culpa de la víctima en la producción del hecho dañoso". 120

*B) Responsabilidad por hechos de incapaces. Por los incapacitados responden:*

a) Aquéllos que ejercen la patria potestad.

Artículo 1919 del Código Civil. "Los que ejerzan la patria potestad tiene obligación de responder de los daños y perjuicios causado por los actos de los menores que estén bajo su poder y que habiten con ellos".

b) Los Directores de Colegios y Talleres.

Artículo 1920 del Código Civil. "Cesa la responsabilidad a que se refiere el artículo anterior cuando los menores ejecuten los actos que dan origen a ella, encontrándose bajo

---

120Bejarano Sánchez, Manuel. *Obligaciones Civiles*, 2a. edición, Editorial Harla, S.A. de C.V., México, D.F., 1983, pp. 267 y 268.

la vigilancia y autoridad de otras personas. como directores de colegios, de talleres, etc., pues entonces esas personas asumirán la responsabilidad de que se trata".

c) Los tutores

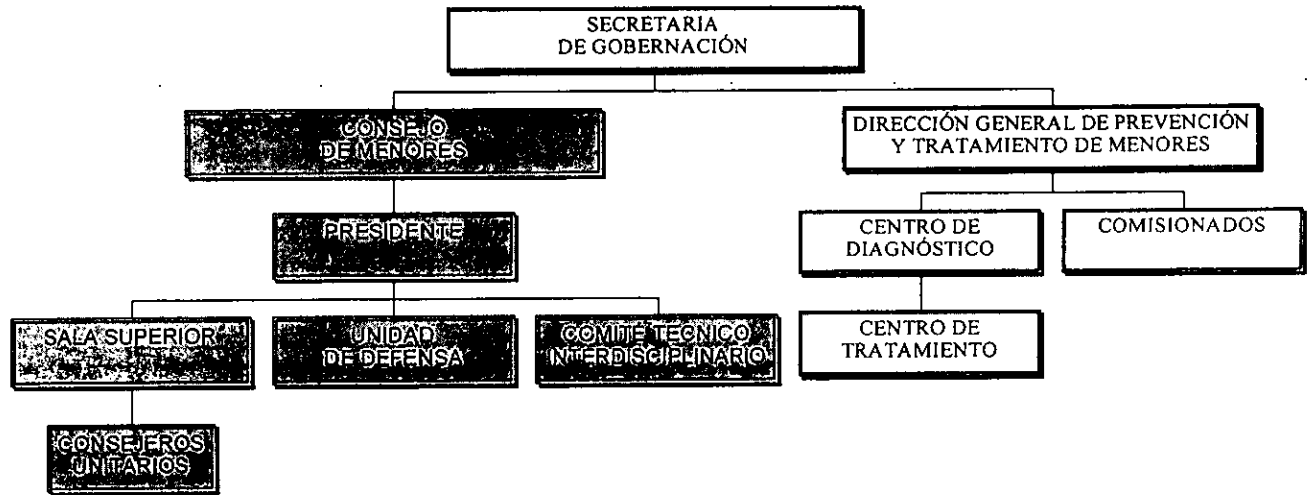
Artículo 1921 del Código Civil. "Lo dispuesto en los dos artículos anteriores es aplicable a los tutores, respecto de los incapacitados que tiene bajo su cuidado".

La responsabilidad de los encargados de los menores proviene del hecho de que son ellos los que tienen el deber de cuidar y vigilar a los incapaces. Por tanto, el daño que causaran, será evidencia "de la falta de cuidado -de la culpa de los custodios-, que los romanos denominaron *-culpa in vigilando-*". El que ejerce la patria potestad, el tutor o "el adulto bajo cuya vigilancia, custodia o dirección se hallaba el incapaz al momento de realizar el estropicio", deberá otorgar la indemnización, a menos que dé prueba de "haberle sido imposible evitar el daño y que ejercía la suficiente vigilancia sobre el causante, por lo que no hubo culpa que pudiese serle atribuida. El artículo 1922 sostiene: Ni los padres ni los tutores tienen obligación de responder de los daños y perjuicios que causen los incapacitados sujetos a su cuidado y vigilancia si probaren que les ha sido imposible evitarlos. Esta imposibilidad no resulta de la mera circunstancia de haber sucedido el hecho fuera de su presencia, si aparece que ellos no han ejercido suficiente vigilancia sobre los incapacitados". 121

---

121 *Ibidem*, p. 269.

# CONSEJO DE MENORES



## CAPITULO IV

### EL DERECHO INTERNACIONAL DE MENORES

#### I. DE LA DECLARACIÓN DE GINEBRA SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (1924) A LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (1948).

La primera vez que la Comunidad de Naciones manifestó su interés en torno a los problemas de la infancia fue a través de lo que se conoce como la *Declaración de Ginebra*, aprobada el 24 de septiembre de 1924.

Redactada por una valerosa defensora de los niños. Eglantyne Jebb, salvó la vida de muchos niños en la guerra de los Balcanes -1913- en la Primera Guerra Mundial -1914-1918- y en la posguerra de esta última, y también, fundó en abril de 1919 la Fundación de socorros a los niños y, en enero de 1920, la Unión internacional de socorros a los niños, U.I.S.E.

Aquella pionera de los derechos de la infancia, aprovechó la oportunidad de que la propia Fundación de socorros a los niños, federada a la U.I.S.E., había publicado una Carta de los niños, en el año de 1922 (compuesta por cuatro principios generales y veinticuatro cláusulas), para redactar a su vez, en agosto de 1923 la Declaración de Ginebra de los Derechos del Niño. <sup>122</sup>

---

<sup>122</sup>Fosar Benlloch, Enrique, "El Derecho Internacional de Protección del Menor: El Consejo de Europa y la Organización de las Naciones Unidas", Documentación Jurídica, Monográfico dedicado a la Reforma del

Dicha Declaración contiene los principios fundamentales referentes a la protección de la infancia. Así lo establece en su redacción definitiva:

*Por la presente Declaración de los Derechos del Niño, los hombres y las mujeres de todas las naciones reconocen que la Humanidad debe dar al niño lo mejor de sí misma; declaran y aceptan como deber, por encima de toda consideración de raza, nacionalidad o creencia, que:*

*I. El niño debe ser puesto en condiciones de desarrollarse normalmente desde el punto de vista material y espiritual.*

*II. El niño hambriento debe ser alimentado; el niño enfermo debe ser atendido; el niño deficiente debe ser ayudado; el niño desadaptado debe ser reeducado; el huérfano y el abandonado deben ser recogidos y ayudados.*

*III. El niño debe ser el primero en recibir socorro en caso de calamidad.*

*IV. El niño debe ser puesto en condiciones de ganarse la vida, y debe ser protegido de cualquier explotación.*

*V. El niño debe ser educado inculcándole el sentimiento del deber que tiene de poner sus mejores cualidades al servicio del prójimo.*

Sin embargo, con el inicio de la Segunda Guerra Mundial (1939) se dejaría sin valor el texto de la Declaración de los Derechos del Niño de 1924.

---

Código Civil en materia de Tutela, tomo XI, Gabinete de Documentación y Publicaciones, Secretaría General Técnica, Ministerio de Justicia, Editorial Arias Montaña, S.A., Madrid, España, Enero-Marzo 1984, pp. 118 y 119.

Más tarde, en el ámbito regional americano, en el año de 1948, se llevó a cabo en Bogotá, Colombia, la IX Conferencia Internacional Americana (en la que por cierto se firmó la Carta de la Organización de los Estados Americanos), que adoptó la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Esta declaración consagra en su artículo VII el derecho a la protección de la infancia, al establecer que todo niño tiene derecho a protección, cuidados y ayuda especiales. De igual forma, en el artículo 30 se reconocen los deberes de los padres para con los hijos, al establecer que "toda persona tiene el deber de asistir, alimentar, educar y amparar a sus hijos menores de edad".

El 10 de diciembre del mismo año, la Asamblea General de la ONU adoptó la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, que en numerosos artículos hace referencia de un modo indirecto a los derechos del niño. Sin embargo, de modo expreso el párrafo 2 del artículo 25 de esta declaración dispone "la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera del matrimonio, tienen derecho a igual protección social"; no obstante, las necesidades de los menores justificarían cumplidamente la adopción de un documento adicional independiente.



## II. DE LA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (1959) A LAS REGLAS DE BEIJING (1985).

- En la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 debemos destacar tres aspectos: primero, la concepción que se tiene de la infancia, después, la clase de derechos que contiene y por último, la naturaleza misma del instrumento.

Es en el año de 1946 que se inician los trabajos preparatorios de la Declaración, simultáneamente a los de la Declaración de los Derechos Humanos, en el mismo año se funda UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), con el propósito de acudir en ayuda de millones de niños y niñas desplazados y víctimas de la guerra.

En un primer momento, solamente se pretendía adaptar la "Declaración de Ginebra" incorporando a la misma una nueva concepción de la infancia. Se hablaba únicamente de una "concepción de la protección" de la infancia, no de una "concepción del niño". Y, esto, era insuficiente para hablar del niño como sujeto de derecho.

En 1950, ya en un segundo momento, la idea orientadora de la labor de los autores de dicha Declaración era la protección de la persona humana. La influencia de la Declaración de los Derechos Humanos y el humanitarismo propio de la época, se habían dejado sentir; a grado tal, que se dudaba de la necesidad de un instrumento distinto para los niños.

Por otro lado, la Declaración de 1959, contiene solamente derechos sociales. No se pensó entonces, en otorgar derechos civiles y políticos a los niños; aún cuando ambos tipos de

derechos son necesarios y complementarios. Y sin derechos civiles ni políticos, tampoco puede hablarse del niño como sujeto de derecho.

En 1957, al reemprenderse los debates se empieza a hablar de cuestiones de aplicación; y se plantea la necesidad de un texto jurídico obligatorio por los países del entonces denominado "bloque del Este".<sup>123</sup>

Finalmente, la Comisión de Derechos humanos de la O.N.U., remitió en abril de 1959 el proyecto de texto relativo a los Derechos del Niño a la Comisión de Asuntos Económicos y Sociales de la propia Organización. El proyecto recapitulaba los trabajos de las comisiones entre los años 1950 y 1959.

Dicho proyecto fue aprobado sin modificaciones y remitido a la Asamblea General de la Organización, que lo aprobó, con el carácter de Declaración el 20 de noviembre de 1959.

Los derechos del niño que se proclaman en la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 se pueden sistematizar del modo siguiente <sup>124</sup> :

*"a) Derecho a la igualdad*, en cualquier situación histórica y geográfica y en el sentido de que estos derechos deben ser reconocidos a todos los niños sin discriminación en razón a la raza, al color, al sexo, a las opiniones políticas, a sus orígenes nacional y social, a la condición económica, al nacimiento u otra condición, ya sea del propio niño o de su familia.

*b) Derecho a la vida*, por constituir la existencia del niño un interés superior, tanto de la familia como de la sociedad.

---

<sup>123</sup>Cots Moner, Jordi, *"Los Derechos Civiles y Políticos otorgados a los Niños"*, IINFANCIA, pp. 31 y 32.

<sup>124</sup>Mendizabal Oses, *Op. cit.* pp. 503 y 504.

c) *Derecho a la educación y a la instrucción*, para que le sea posible desenvolver de forma integral y armónica su personalidad humana.

d) *Derecho a la libertad*, bajo el aspecto de que debe el niño gozar de la protección adecuada contra toda forma de negligencia, de crueldad y de explotación.

El interés superior del niño debe ser el norte que oriente a quienes tengan la responsabilidad de su educación y orientación futura. Es decir, que debe ser considerado y sentirse objeto del cuidado de los demás.

e) *Derecho a la prioridad*, en el sentido de que el niño debe ser el primero en toda circunstancia y lugar, sin excepción alguna.

f) *Derecho a la salud física, intelectual, espiritual y moral*, porque de disfrutar de la necesaria asistencia familiar y social, así como una especial protección en situaciones deficitarias de carácter físico, intelectual o psíquico o de adaptación social.

g) *Derecho a la comprensión y al afecto*, es decir, a unas actitudes de comprensión y de amor por parte de sus padres y a una competencia cualificada por parte de sus educadores.

h) *Derecho a una vida futura, profesional y social, conforme a sus exigencias y actitudes*, en el sentido que el ordenamiento escolar y profesional deben favorecer la libre elección del niño, con la ayuda de su familia, en relación con sus estudios y la profesión, debiendo además, orientarle para que tome conciencia de su verdadera vocación.

i) *Derecho a la formación cívica*, en el sentido de que el niño debe recibir la formación necesaria que le permita, en el mañana, ser un ciudadano consciente de sus

responsabilidades con la comunidad nacional e internacional, encontrándose capacitado para ejercerlas.

j) *Derecho a beneficiarse de las técnicas informativas y publicitarias* (prensa, radio, televisión, cine, discos y publicidad), con el deber correlativo de las responsabilidades de su educación, a fin de iniciar progresivamente al niño en el disfrute de estos medios masivos de comunicación social defendiéndole de toda influencia o abuso que pueda perturbar el desarrollo de su personalidad o su salud mental, espiritual o moral.

k) *Derecho al juego y al trabajo*, en el sentido de que en el hogar, en la escuela, en el ambiente comunitario, ha de desplegar sus actividades lúdicas para liberarse de sus ocupaciones. Debe contar con los convenientes recursos humanos y disponer de espacios libres de tiempo y de lugar, así como de los medios idóneos a sus edades que responda a sus condiciones psíquicas y físicas”.

No obstante que el carácter jurídico de la Declaración, en sentido estricto, sea el de una simple recomendación sin fuerza de ley, su espíritu ha dado frutos en ulteriores Declaraciones y Tratados: *Los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos*, adoptados por la Asamblea General de la ONU, el 16 de diciembre del año de 1966, (entrando en vigor el 3 de enero de 1976 y el 23 de marzo de 1976 respectivamente), en ambos pactos se incluyen artículos en los que se hace referencia a los niños. Así en el artículo 10 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* se reconoce la obligación de adoptar sin discriminación alguna, medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, así como, la obligación de protegerles contra la explotación económica y social, "estableciendo límites de edad, por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil". El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, en su artículo 6, en el quinto párrafo, establece que no se impondrá la pena de muerte por delitos cometidos por personas de

menos de 18 años de edad; el artículo 10, párrafo segundo dispone que los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento; en el párrafo tercero, establece que los menores serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica; el artículo 14, párrafo cuarto, dispone que en el procedimiento aplicable a los menores de edad se tendrá en cuenta la misma y la importancia de estimular su readaptación social; el artículo 23, párrafo cuarto, reconoce la necesidad de adoptar medidas que aseguren la protección a los hijos en caso de disolución del matrimonio; el artículo 24, señala que todo niño tiene derecho sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su familia, la sociedad y el Estado deben brindarle, y, también reconoce el derecho del niño a tener un nombre y una nacionalidad. *La Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)*, firmada en San José, Costa Rica, también contiene artículos relativos a los niños: a) El artículo 4 reconoce al niño el derecho a la vida y establece en su párrafo quinto que a los menores de dieciocho años, en el momento de la comisión del delito, no se les impondrá la pena de muerte; b) El artículo 17, relativo a la protección a la familia, sostiene el interés y conveniencia preponderante del niño ante la disolución de matrimonio, y, establece que se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos; c) El artículo 19 reconoce que todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere; d) El artículo 27 que prevé la suspensión de garantías en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad de un Estado parte, limita esta medida cuando se trata de los derechos del niño. (La Convención Americana fue ratificada por México en el año de 1981).

El Año Internacional del Niño, en 1979 dio ocasión para que la *Organización Internacional del Trabajo (OIT)*, a través de la Conferencia Internacional del Trabajo, adoptara en su 65ª reunión una resolución sobre la Eliminación Progresiva del Trabajo

de los Niños y las Medidas de Transición, recomendando a los Estados miembros se tomen las medidas necesarias para garantizar la adecuada protección de los niños en materia de trabajo.

En la resolución sobre el Mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, adoptada por la Conferencia de 1984 se reafirmaba el empeño de la OIT, como un objetivo de alta prioridad, la eliminación del trabajo infantil; así como, evitar el empleo de niños en trabajos peligrosos o que se realicen en condiciones insalubres; se insiste en asegurar una protección social adecuada de los niños que trabajan, prestándosele especial atención a facilitarles una educación y formación apropiadas.

La protección de los niños que trabajan, así como la abolición del trabajo infantil constituyen principios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, desde el propio comienzo de su existencia.

Sobre el tema de la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo se adoptaron diez Convenios antes del amplio y más reciente Convenio sobre la Edad Mínima de 1973.<sup>125</sup>

El VII Congreso de la ONU sobre la prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, aprobó en agosto de 1985, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores, más conocidas como las "*Reglas de Beijing*".

Los menores son titulares de todos los derechos inherentes a la persona humana. La importancia de las Reglas de Beijing tienden a confirmar esa interpretación del derecho vigente y por otra parte nos ofrece directrices sobre la manera en que esas normas universales deben aplicarse a los menores.

---

<sup>125</sup>Organización Internacional del Trabajo, *El trabajo de los niños y la OIT*, Oficina Internacional del Trabajo, 1a. Edición, Ginebra, Suiza, 1989.

Las Reglas de Beijing abordan el tema de la detención de los menores por motivos de peligro social, conducta predelictiva y afines. El *principio 3.1.* dispone "Las disposiciones pertinentes de las Reglas no solo se aplicarán a los menores delincuentes, sino también a los menores que puedan ser procesados por realizar cualquier acto concreto que no sea punible tratándose del comportamiento de los adultos". No obstante, en el *principio 17.1c.* se dispone que la privación de libertad se impondrá únicamente por la comisión de "un acto grave en el que se concurra violencia contra otra persona o...reincidencia en... otros delitos graves, siempre que no haya otra respuesta adecuada". En lo referente a la presunción de inocencia del menor, las Reglas dicen "En todas las etapas del proceso se respetarán garantías procesales básicas tales como la presunción de inocencia...". Por lo que respecta a el derecho a un tribunal judicial, el *principio 14.1* de las Reglas de Beijing dice en la parte pertinente que "Todo menor delincuente será puesto ante la autoridad competente (corte, tribunal, junta, consejo, etc.), quien decidirá con arreglo a los principios de un juicio imparcial y equitativo". Aún cuando textualmente no se reconoce el derecho a un tribunal especializado, si contienen disposiciones que señalan que tal derecho está implícito; v.gr., los *principios 1.6* y *5.1.*, que se refieren respectivamente a "los servicios de justicia de menores" y "el sistema de justicia de menores". El *principio 6.3.*, establece que "los que ejerzan dichas facultades", es decir, los que desempeñen funciones de impartición de justicia a los menores, "deberán estar especialmente preparados o capacitados". Se deberá, de acuerdo al *principio 16.1.*, realizar "una investigación completa sobre el medio social y las condiciones en que se desarrolla la vida del menor y sobre las circunstancias en las que se hubiere cometido el delito".

El *principio 7.1.*, de las Reglas de Beijing reconoce el derecho del menor a conocer anticipadamente los motivos del proceso, el derecho a asistencia adecuada para la preparación de su defensa y el derecho de apelación, además a no ser obligado a inculparse o confesar, el derecho de confrontación de testigos, y el derecho a la presencia

de sus padres. En general, se puede concluir que el niño tiene derecho a todas las garantías procesales reconocidas por el Derecho Internacional.

Con respecto a la imputabilidad o la mayoría de edad penal, el principio 4.1. de las Reglas de Beijing dispone lo siguiente: "En los sistemas jurídicos que reconozcan el concepto de mayoría de edad penal con respecto a los menores, su comienzo no debe fijarse a una edad demasiado temprana habida cuenta de las circunstancias que acompañan a la madurez emocional, mental e intelectual".

El *principio 3.1.*, se refiere a la rehabilitación del individuo como el propósito esencial de toda medida impuesta a un menor

El *principio 17.1.* declara que la medida impuesta "será siempre proporcionada no sólo a las circunstancias y necesidades del menor, sino también a las necesidades de la sociedad". El *principio 17.1.6.*, agrega que "las restricciones a la libertad personal del menor se impondrán sólo tras un cuidadoso estudio y se reducirán al mínimo posible" y "que se utilizará en todo momento como último recurso y por el más breve plazo posible" (*principio 19.1.*).<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup>Martínez López, *Código del Menor y Jurisdicción de Familia*, pp. 543 a 555



### III. LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (20 DE NOVIEMBRE DE 1989)

El 20 de noviembre de 1989, en el trigésimo aniversario de la Declaración de los Derechos del Niño, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención de los Derechos del Niño.

*1. LA IMPORTANCIA DE LA CONVENCION.* "La Convención sobre los Derechos del Niño, aspira ante todo a colocar el tema del niño, el de su vida y desarrollo, como una prioridad internacional y como un imperativo jurídico y moral para cada Estado, imperativo válido tanto en tiempos de paz como de guerra, de bonanza como de recesión, en condiciones normales y en situaciones de emergencia.

Esta Convención pretende, entre otros objetivos, establecer para todos los pueblos un instrumento de validez universal que señale y permita exigir el respeto y observancia de esos derechos de los niños y que esta observancia se constituya en un mandato para los padres, la sociedad y el Estado, de la misma manera que los Derechos Humanos de los adultos". <sup>127</sup>

La Convención, recoge el mínimo de los derechos, que cualquier sociedad debe garantizar a sus niños. Para este logro se consensó a redactores de distintas razas, credos y filiaciones políticas y se plasmaron en un documento unos derechos de protección, desarrollo y participación que, aún cuando ya los recogen y consagran muchas legislaciones, yendo incluso a veces mucho más allá de los que recoge la propia Convención, no se observan ni mucho menos, existe una conciencia clara de la importancia de su oportuna satisfacción y cumplimiento.

---

<sup>127</sup>Albarez, Teresa, "Por qué una Convención sobre los Derechos del Niño". IINFANCIA, pp. 7 y 8.

Entre los rasgos más importantes de esta Convención, destacan el carácter obligatorio que su cumplimiento y respeto envuelven, pues significa pasar de una Declaración de principios con carácter de simple recomendación a un instrumento internacional que vincula a los Estados; con un contenido concreto, al tiempo que tutela directamente los intereses del niño, amplía la esfera de los derechos a proteger, ofreciendo una nueva definición sobre los derechos de la niñez. Un segundo rasgo de gran importancia, reside en el hecho de que transforma al niño de objeto a sujeto de derecho, con una amplia gama de derechos y libertades. Un sujeto que puede expresarse y participar. Un rasgo más, referente a la síntesis que bajo un único instrumento, se ha hecho de una serie de normas dispersas en el ordenamiento internacional, dando así a la Convención el carácter de instrumento fundamental de lo que la comunidad internacional desea que sean las políticas en relación con el niño.

"Quizá el mayor valor potencial de la Convención está en que el reconocimiento que se hace de la dignidad del niño como persona -y en consecuencia de sus derechos inalienables- implica que aquellos servicios que el Estado y otros establezcan para su protección y beneficio no responden a un gesto de caridad y de espontánea solidaridad activa de unos frente a otros, o a una alternativa que se escoge de manera opcional, sino que se trata de la respuesta jurídica y social al cumplimiento de unas normas para las cuales se prevé un mecanismo de información y revisión de su aplicación".<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup>*Ibidem*, p. 8 y 9.

## 2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO,<sup>129</sup>

### A) Estructura de la Convención

#### Preámbulo

Los primeros dos párrafos del Preámbulo a la Convención de los Derechos del Niño, que vinculan la Convención con la Carta de la ONU, son tradicionales en los instrumentos sobre derechos humanos. El párrafo 7 también vincula la Convención con la Carta Magna de la Organización, señalando la importancia de educar a los niños en el marco de los ideales allí proclamados, en particular "en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad". Igualmente tradicional en instrumentos internacionales de esta índole es el tercer párrafo preambular, relativo a la igualdad de las personas.

Cuatro párrafos recogen los antecedentes más relevantes de la Convención. Los párrafos cuarto y quinto aluden al derecho del niño a la protección, atención y cuidados especiales, consagrado por la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, por las Declaraciones de 1923 y 1959 sobre los Derechos del Niño y con los Pactos Internacionales sobre los Derechos Civiles y Políticos y sobre los Derechos Económicos, Sociales y Políticos, de 1966.

El sexto párrafo preambular cita, en forma sintética, el más bello y significativo de los Principios, consagrados por la Declaración de 1959, reconociendo que "el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión". El quinto, haciendo eco de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos subraya la importancia de la familia "como elemento básico de la sociedad y medio natural para el crecimiento y bienestar de todos sus miembros, en particular los niños", y la consecuente necesidad de prestar a la familia "la protección y

---

<sup>129</sup>O'Donnell, Daniel, "La Convención sobre los Derechos del Niño: Estructura y Contenido", INFANCIA, pp. 11 a 25.

asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad".

Otros antecedentes citados en el párrafo noveno son tres Declaraciones más recientes sobre aspectos específicos de los derechos del niño, a saber: la Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de conflicto armado, de 1974; las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (más conocidas como "Reglas de Beijing") de 1985, y la Declaración sobre los principios Sociales y Jurídicos relativos a la Protección y al Bienestar de los Niños con particular referencia a la Adopción y la colocación en Hogares de Guarda en los Planos Nacional e Internacional, de 1986.

El otro párrafo relativo a los antecedentes, el décimo, tiene una explicación diferente. Se cita textualmente el párrafo tercero preambular de la Declaración de 1959, según el cual el niño "por su falta de madurez física y mental necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento".

El décimoprimer, recogiendo un concepto ampliamente difundido por UNICEF en los últimos años, reconoce que hay niños que viven en "circunstancias excepcionalmente difíciles".

El duodécimo señala "la importancia de las tradiciones y los valores de cada pueblo en la protección y desarrollo armonioso del niño".

El décimotercer párrafo, finalmente, recalca la importancia de la cooperación internacional "para el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños en todos los países, en particular en los países en desarrollo".

### *La Definición de Niño.*

El artículo primero define al niño, para efectos de la aplicación de la Convención como "todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad".

Tan solo dos artículos de la Convención fijan una edad precisa que debe ser respetada en lo referente a los derechos en ellos consagrados: el artículo 37, que prohíbe la aplicación de la pena de muerte y de penas de prisión vitalicias a personas menores de 18 años de edad, y el artículo 38, que fija la edad de 15 años como límite para el reclutamiento por las fuerzas armadas y la participación en conflictos armados.

El artículo 41 contiene la cláusula usual en los pactos sobre derechos humanos, según la cual nada en la Convención afectará las responsabilidades de los Estados Partes bajo otros instrumentos internacionales o el derecho consuetudinario vigente.

### *Disposiciones Generales*

La Parte III de la Convención contiene las disposiciones generales sobre la entrada en vigor de la Convención, las enmiendas, la denuncia de la Convención y cuestiones afines, usuales en todo tratado. Dos de estas disposiciones merecen un breve comentario.

El artículo 49 que dispone que la Convención "entrará en vigor el trigésimo día siguiente a la fecha en que haya sido depositado el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión" y, la que se refiere al financiamiento del Comité sobre los Derechos del Niño, creado por la Convención para controlar su implementación.

La Asamblea General determinó que la ONU pagara los gastos del Comité.

## *B) El contenido de la Convención*

### *El alcance de la Convención*

La Convención sobre los Derechos del Niño dentro de esa tradición, abarca todos los derechos fundamentales del niño independientemente de su categoría. Sin embargo, a diferencia de los instrumentos antes mencionados, los objetivos de la Convención sobre los Derechos del Niño no se reducen a la eliminación de la discriminación, lo que explica su amplitud, conteniendo en su Parte I cuarenta artículos sustantivos.

En efecto, la Convención reconoce al niño como sujeto de la libertad de expresión y de reunión, por ejemplo, sujeto únicamente a los límites inherentes a dichas libertades (es decir, las mismas aplicables a las personas en general) y a las consideraciones de carácter general establecidas en el artículo 5°.

Algunos artículos tutelan determinados aspectos del derecho de cada niño a formar parte de un pueblo, como el artículo 11.(1), sobre la lucha contra el traslado ilícito de los niños al exterior de su país; el artículo 21 (b), que dispone que la adopción de un niño por personas provenientes de otro país debe ser excepcional; los artículos 7 y 8, que reconocen el derecho a una nacionalidad y a la identidad, respectivamente.

### *Los principios generales*

Después de la definición del niño, los cuatro artículos siguientes reconocen algunos principios generales y definen, a grandes líneas las obligaciones de los Estados Partes.

El artículo 2 contiene la prohibición de discriminación, ampliando la protección contra la discriminación basada en el origen étnico de la persona.

El artículo 3 de la Convención consagra el principio de que "el interés superior del niño" será "una consideración primordial" en todas las medidas que le afectan. La Convención amplía el alcance de este principio que, a tenor del artículo 3 (1) debe inspirar no solo a la legislación sino también a "todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas...".

Las consideraciones fundamentales vertidas en el artículo 5 son tres: a saber, la reafirmación del rol natural de los padres en la crianza y educación de los niños, la confirmación de que son los niños mismos quienes ejercen sus derechos y la introducción al concepto de la evolución progresiva de la competencia del niño a ejercer sus derechos con creciente autonomía, que permite superar una aparente contradicción entre los dos primeros conceptos.

#### *La reafirmación y consolidación de los derechos del niño*

Un aspecto importante de la Convención es la incorporación al Derecho Internacional vinculante de algunos derechos previamente reconocidos a nivel de declaraciones. Un ejemplo es el artículo 37 (b) de la Convención que dispone en su parte pertinente que "La detención, el encarcelamiento y/o prisión de un niño se utilizará tan sólo como último recurso y por el periodo más breve que proceda. Este principio o derecho solo figuraba hasta entonces en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia o "Reglas de Beijing". El artículo 40 de la Convención, sobre la justicia de menores también contiene algunas disposiciones inspiradas directamente por las Reglas de Beijing, entre ellas el inciso 3 (a) sobre la conveniencia de establecer una edad mínima para la presunción de la incapacidad penal total; el inciso 3 (b), sobre la conveniencia de mecanismos de remisión para evitar la adjudicación cuando sea posible, y el inciso 4, sobre las medidas alternativas a la institucionalización del menor.

El artículo 21 de la Convención incorpora entre ellos el principio de que la adopción se efectuara únicamente por medio de las autoridades competentes; el principio según el cual la adopción internacional debe ser admitida únicamente como último recurso; y la prohibición de adopción con fines de lucro.

El artículo 23 recoge en forma sintética los elementos centrales de la Declaración de los Derechos de los Impedidos de 1975, y el artículo 25 que garantiza a todo niño privado de libertad "para los fines de atención, protección o tratamiento de su salud física o mental".

### *El niño, la familia y el Estado.*

Una de las disposiciones más relevantes es el artículo 18, cuyo primer inciso establece que "la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño" radica en los padres o, en su defecto, los tutores y agrega que "el interés superior del niño" será "la preocupación fundamental" de los padres o tutores.

La obligación del Estado de prestar asistencia a los padres para efectos de garantizar y promover los derechos reconocidos en la Convención está consagrada en el inciso segundo del artículo 18.

El artículo 24 dispone que las obligaciones del Estado en materia del derecho a la salud incluyen esfuerzos, encaminados a través de la familia en particular, en cuanto a la obligación de proporcionar a los padres educación y orientación en la materia.

Mediante el artículo 27 los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a "un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social y reconoce a los padres como detentores de "la responsabilidad primordial para proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida necesarias para el



desarrollo del niño". Al mismo tiempo, este artículo hace hincapié en la obligación del Estado de adoptar -también dentro de las condiciones y medios existentes-- "medidas apropiadas para ayudar a los padres... a dar efectividad al derecho del niño a un nivel de vida adecuado". Un aspecto específico de esa obligación, a saber la promover guarderías para los padres y madres que trabajan, está mencionada expresamente por el artículo 19.

El artículo 7 (1) reconoce el derecho del niño "desde su nacimiento... a conocer a sus padres y ser cuidado por ellos". En el mismo sentido, el artículo 8 consagra el derecho del niño a preservar las relaciones familiares como elemento de su derecho a la identidad. El artículo 8 también reconoce en forma expresa la obligación del Estado de ayudar al niño a restablecer rápidamente todos los elementos de su identidad, en caso de ser privado de ella en forma ilegal. En casos de padres separados de sus familias a raíz de medida como la prisión o el exilio, el artículo 9 contiene una disposición semejante que obliga al Estado proporcionar al niño determinadas informaciones sobre el padre ausente.

La integridad de la familia también está protegida por los artículos 10, 11 y 22. El artículo 10, en su inciso primero, se refiere a la situación de niños y padres que se encuentran en países diferentes por cualquier motivo y obliga al Estado a atender toda solicitud relativa a su reunificación "de manera favorable, humanitaria y expeditiva". En su segundo inciso, contempla la situación de los niños cuyos padres y madres radican en países distintos, estableciendo algunos principios tendientes a eliminar obstáculos al disfrute de contactos personales entre el niño y ambos padres. El artículo 11, por su parte, establece la obligación del Estado de tomar medidas contra el traslado o la retención ilícitos de los niños en el extranjero, entre ellas mediante la celebración o ratificación de acuerdos bi o multilaterales.

En su artículo 16, la Convención reconoce como derecho del niño la intimidad de la relación entre él y su familia.

El artículo 12 reconoce el derecho del niño a ser escuchado; su opinión debe ser tomada en cuenta, en función de su edad y madurez. En caso de procederse efectivamente a la separación del niño de sus padres, el artículo 19 (2) reconoce el derecho del niño a mantener "relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular" a menos que tal contacto sea contrario al interés superior del niño. Dicho artículo establece la obligación del Estado de adoptar medidas para la protección del niño "contra toda forma de violencia, perjuicio, abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres... o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo".

El artículo 24 (3), impone al Estado el deber de adoptar todas las medidas posibles para eliminar las llamadas 'prácticas tradicionales perjudiciales para la salud', que por su naturaleza son aplicadas con la participación o complicidad de los padres.

El artículo 22, dispone que el niño refugiado, tanto solo como acompañado de un padre, tiene el mismo derecho de reconocimiento de su condición de refugiado que el adulto.

#### *Aportes a una apreciación global de la Convención*

La innovación más importante, radica en el vínculo de la función de control del cumplimiento de la Convención (artículo 45) y las funciones de asistencia técnica y material, no solo con el Centro de Derechos Humanos de la ONU, sino también con la amplia "familia" de agencias y órganos de las Naciones Unidas que desarrollan actividades que inciden sobre los derechos del niño. Lo esencial de este sistema figura en el artículo 45 (b), que permite al comité transmitir al UNICEF y a las demás agencias y órganos competentes tanto "solicitudes de asesoramiento o de asistencia", contenidas en

los informes de los Estados Partes, como informes cuyo contenido revela "la necesidad" de tal asesoramiento o asistencia, junto con los criterios del Comité al respecto.

El artículo 45, que hace del Comité de Derechos del Niño no solo un órgano de control, sino a la vez instancia de coordinación de asistencia material y técnica representa una tentativa de llevar a la práctica este concepto, profundamente humanista.

#### IV. LA CUMBRE MUNDIAL EN FAVOR DE LA INFANCIA

(29 Y 30 DE SEPTIEMBRE DE 1990)

Los días 29 y 30 de septiembre de 1990 se realizó en el edificio de las Naciones Unidas la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, en la que setenta y un jefes de Estado y de Gobierno representantes de 86 países, adoptaron la *Declaración sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño* y un *Plan de Acción*, que definió siete metas globales y un conjunto de objetivos y metas de apoyo para cumplirse al año 2000 (ANEXO 1).

La celebración de la Cumbre, impulsó considerablemente el proceso de ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, convirtiendo a la Convención en el primer instrumento internacional vinculado a los derechos humanos que entra en vigencia meses antes de cumplir un año de su aprobación, ocurrida el 20 de noviembre de 1989.

México firmó la Convención de los Derechos del Niño, el 26 de enero de 1990 -fecha en que se abrió a la firma en Nueva York-. En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 76, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal sometió a la aprobación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión la citada Convención, que fue aprobada el 19 de junio del mismo año. El 21 de septiembre de 1990 el Gobierno de México depositó el instrumento de ratificación en la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas.

En el establecimiento de las metas comprometidas en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, formuladas tras extensas consultas en distintos foros internacionales, se reconoce la participación de prácticamente todos los gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas pertinentes, incluidos la Organización Mundial de Salud (OMS), el

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y un gran número de organizaciones no gubernamentales.

Con el propósito de cumplir las metas de la Cumbre se han llevado a cabo diversas reuniones de evaluación del estado de avance de los planes nacionales de acción<sup>130</sup>.

---

<sup>130</sup>*Programa Nacional de Acción, Cuarta Evaluación, México y la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, Comisión Nacional para el Seguimiento y Evaluación, México, D.F., 1994, pp. 34 a 37.* Con motivo del segundo aniversario de la Cumbre Mundial y como parte de las acciones para fortalecer los pna, el gobierno mexicano se dio a la tarea de convocar a la *Reunión Latinoamericana de Evaluación de los Programas Nacionales de Acción en Favor de la Infancia* en la ciudad de México los días 6 y 7 de octubre de 1992, en ella participaron representantes políticos de las Comisiones Nacionales (o equivalentes) de la aplicación y evaluación de los programas nacionales de 18 países latinoamericanos. A esta reunión de evaluación y análisis se sumaron también diversos organismos internacionales. Como producto del encuentro se emite la *Declaración de Tlatelolco*.

Los días 5 y 6 de julio de 1993, con la participación de 46 representantes de países de diversas partes del mundo, se llevó a cabo el *Segundo Coloquio Internacional de Alcaldes Defensores de los Niños*. Al término del encuentro se definieron estrategias para el cumplimiento de los compromisos acordados en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, y suscribieron la *Declaración de la Ciudad de México* y su correspondiente plan de acción.

Con el objetivo de fortalecer las acciones en favor de los niños, se realizaron en la ciudad de México en octubre de 1993 y febrero de 1994 dos Reuniones Inter-Regionales de Ministros de Salud en las que participaron 45 Ministros de Salud y Jefes de Delegación de países del África, Asia y América Latina para analizar los programas para la reducción de la mortalidad infantil. Como producto de estas reuniones se firmó la iniciativa para acelerar la reducción de la mortalidad de los niños.

Auspiciada por el Gobierno de Brasil, y convocada por la Organización Panamericana de la Salud, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y el Banco Interamericano para el Desarrollo, se llevó a cabo del 21 al 25 de abril de 1993 la *Reunión de Evaluación del Estado de Avance de los Planes Nacionales de Acción para el Cumplimiento de las Metas de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia*. En ella se analizó el grado de avance de los Programas de Acción de los distintos países de la Región de las Américas. Ciertamente, constituyó el primer foro en donde principalmente los responsables técnicos de los programas de acción tuvieron la oportunidad de intercambiar experiencias sobre las modalidades organizativas para la formulación y ejecución de los programas.

Convocada por el Gobierno de Colombia, se desarrolló la *Segunda Reunión Americana sobre la Infancia y Política Social*, en Santafé de Bogotá, los días 5 y 6 de abril de 1994, que tuvo por objetivo examinar la situación y las perspectivas de los esfuerzos que se llevan a cabo en los países de América, destinados a dar cumplimiento a las metas establecidas en los distintos Programas Nacionales de Acción. Como producto de la Reunión, se firmó el Compromiso de Nariño en donde los países ahí reunidos, reafirmaron su irrestricto compromiso en el cumplimiento de las metas para 1995, así como con las metas de supervivencia, protección y desarrollo de la infancia para el año 2000. *Cumbres Iberoamericanas*. En 1991 se realizó en México la Primera Cumbre Iberoamericana de la que se derivó la Declaración de Guadalajara, suscrita por

En México, a fin de acatar los compromisos asumidos en este foro internacional, en 1991 se constituyó una Comisión Nacional, de carácter intersectorial e interinstitucional, la que tras el necesario proceso de coordinación y concertación, elaboró el Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia (PNA) 1991, del cual se realizaron cuatro evaluaciones.

Sin embargo, se consideró esencial reformular el Programa para hacerlo vigente; así, se elaboró el Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia 1995-2000.

Bajo un enfoque integral, en este documento se abordan, los principales problemas de la niñez mexicana, proponiendo acciones dirigidas al cumplimiento de las metas propuestas en la Cumbre Mundial, tomando como marco normativo el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

---

los jefes de estado asistentes. En particular, en el punto 14 de la Declaración se afirma: "Nos comprometemos a desplegar los esfuerzos necesarios para dar cumplimiento a las metas definidas en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia. Para ello impulsaremos la formulación de los Programas Nacionales de Acción destinados a promover la supervivencia, la protección y el desarrollo integral de la niñez iberoamericana".

Posteriormente, en Madrid se lleva a cabo la Segunda Cumbre Iberoamericana, en donde se reafirma el compromiso de los países iberoamericanos de dar prioridad absoluta a la atención de sus niños y niñas.

En el contexto de los encuentros preparatorios de la III Cumbre Iberoamericana, el gobierno brasileño propuso la realización del Seminario preparatorio a la III Conferencia Iberoamericana de jefes de estado y de gobierno. Dicho seminario, tuvo lugar en Fortaleza, Brasil del 17 al 19 de junio de 1993, en donde se derivaron dos escritos: Documento de Fortaleza y Recomendaciones a la Secretaría Pro Tempore y a la Comisión de Coordinación de la Conferencia Iberoamericana que sirvieron de insumo para la III Cumbre Iberoamericana. En este seminario, se destaca la importancia de dar prioridad a la asignación de recursos para asegurar el cumplimiento de los Planes Nacionales de Acción.

En la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, también conocida como Cumbre de la Tierra, que se celebró en Río de Janeiro, Brasil del 3 al 14 de junio de 1992 y reunió a un total de 105 jefes de Estado y de gobierno, junto con representantes de alto rango de prácticamente todos los demás países, se abordó entre otros importantes temas, el de la infancia, mismos que quedaron plasmados en La Declaración de Río y el Programa 21. En éste último, se asumen y refuerzan todos los compromisos aprobados en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia.

*Conferencia Internacional sobre Nutrición*. Esta relevante conferencia se realizó en Roma, Italia, en diciembre de 1992. En el punto 18 de la Declaración Mundial sobre la Nutrición suscrita en este acto, se expresa: "Reiteramos nuestro empeño en alcanzar las metas nutricionales del Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia".

La participación de nuestro país en el plano internacional, como Estado Parte de la Convención de los Derechos del Niño, lo obliga como titular originario, a ser promotor de los derechos del niño, además de participar activamente en los esfuerzos internacionales para apoyar los trabajos necesarios y suficientes a fin de garantizar el éxito de la Cumbre Mundial. El esfuerzo desplegado en esta materia se reseña en apartado específico (ANEXO 2).

## V. DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO

Desde hace dos décadas, y ante la creciente internacionalidad de las relaciones familiares y los intereses del niño, la Conferencia de la Haya de Derecho Internacional Privado y el Consejo de Europa y en América, en forma más reciente, la Organización de los Estados Americanos han llevado a cabo una intensa corriente legislativa internacional en materia de menores, actualizando, en estas áreas, al Derecho Internacional Privado. La protección del niño en la evolución del pensamiento jurídico estuvo asociada casi exclusivamente a la capacidad, particularmente a instituciones del Derecho Civil como la patria potestad y la tutela. En este sentido, la evolución del derecho europeo se manifiesta con la sustitución de la Convención de La Haya de 1902 sobre Tutela de Menores por la Convención de 1961, que marca el hito más importante en la expresión de las nuevas ideas. Determinante de la nueva Convención, el caso Boll<sup>131</sup> -litigio entre Holanda y Suecia fallado por la Corte Internacional de Justicia- "relegó a un plano secundario, sin descartarlo desde luego, el sistema de nacionalidad en materia de protección de niños, atribuyendo

---

<sup>131</sup>Pereznieto Castro, Leonel, *Derecho Internacional Privado*, 5a. edición, Editorial Harla, S.A., México, D.F., pp. 22 Y 23. "De manera breve, los hechos de este caso (Boll) son los siguientes: a la muerte de su esposa, Johannes Boll, de nacionalidad holandesa, según la ley de ese país se convirtió en tutor de su hija María Elizabeth Boll. El 18 de marzo de 1954, a petición del padre y sin mencionar las nacionalidades de padre e hija (ambas holandesas), el tribunal de Norrkoping, en Suecia (la madre fallecida era de nacionalidad sueca) registró la tutela del padre y, conforme a la ley sueca, nombró a Emil Lindwall como curador. A su vez el 5 de mayo de 1954, la oficina de menores de Norrkoping internó a la infante en una institución de educación protectora de la niñez. El padre presentó una apelación al gobierno provincial de Ostergotland (Suecia) contra la decisión de internación de su hija y dicha apelación fue desechada (22 de junio de 1954). El 5 de agosto de 1954, el Tribunal de Dordrecht (Holanda) le quitó la tutela al padre, nombró tutora de la menor a Catharina Postema (5 de agosto de 1954) y ordenó que la menor fuese devuelta; sin embargo, se siguieron otras instancias, hasta que finalmente la Corte Suprema Administrativa de Suecia, el 21 de febrero de 1956, confirmó la sentencia original relativa a la internación de la menor Bool. En tales circunstancias, con base en la Convención de 1902 (de la Haya) que reglamenta el régimen de la tutela de menores y de la cual tanto Holanda como Suecia son partes, la primera demandó a la segunda ante la Corte Internacional de Justicia y, después de casi dos años, la Corte declaró en favor de Suecia. Entre otras cosas, dijo <...la ley sueca que tiene por objeto la garantía social ha sido presentada por el gobierno sueco como ley de orden público, la cual se impone con este título dentro del territorio de dicho país...(y por lo tanto)... no puede suscribirse una interpretación de la convención que provoque un obstáculo a este punto de progreso social. La Convención de 1902, en consecuencia, no ha creado obligaciones a cargo de los Estados y parte de un ámbito que queda fuera del alcance de dicha convención > >".



intervención a las autoridades del lugar donde efectivamente vive el niño (residencia habitual) quienes adoptarán las medidas protectoras de acuerdo a su ley interna".<sup>132</sup>

En América Latina, la incursión en el campo del derecho menores y de familia se inició con la firma de tres convenciones: adopción internacional de menores (1984); restitución internacional de menores y obligaciones alimentarias para menores (1989), temas que en la Convención de los Derechos del Niño se recogen en sus artículos 11, 21 y 27.

*LA ADOPCION INTERNACIONAL DE MENORES.* La adopción internacional de menores está muy extendida en el mundo actual, afectando en mayor o menor grado a varios países de América Latina.

En ocasión de la Asamblea General de la OEA, los Gobiernos de la región manifestaron su preocupación por este fenómeno, incluyendo el tema de la adopción de menores, en el temario de la III Conferencia Especializada Interamericana de Derecho Internacional Privado (CIDIP III) cumplida en La Paz, en mayo de 1984, en la que entre otras se aprobó la Convención Interamericana sobre Conflicto de Leyes en materia de adopción de Menores, instrumento que en el presente se encuentra en vigencia en el ámbito americano. Como antecedentes de esta Conferencia, se convocó por el Instituto Interamericano del Niño a una Reunión de Expertos sobre Adopción de Menores, que se celebró en Quito en marzo de 1983; en esta oportunidad, se aprobaron varios documentos, entre los que destacan un proyecto de Convención Interamericana en materia de Adopción de Menores.

"La Convención de La Paz da una respuesta objetiva en lo normativo al problema de las adopciones internacionales, ofreciendo soluciones a los puntos más importantes del Derecho Internacional Privado en la materia, como la determinación de la ley aplicable, la jurisdicción competente y el reconocimiento de la validez de las adopciones. Sus aspectos

---

<sup>132</sup>Calvento Solari, Ubaldino, *Op. cit.* p. 40

más sobresalientes son: a) la Convención, en principio, es aplicable a la llamada adopción plena o figuras afines; b) en cuanto a la ley aplicable, la Convención adopta un criterio distributivo, reservando algunos aspectos de la regulación a la ley del Estado de la residencia habitual del menor y otros a la Ley del Estado del domicilio de los adoptantes; c) serán competentes para el otorgamiento de la adopción las autoridades del Estado de la residencia habitual del adoptado; d) las adopciones que se ajusten a la Convención surtirán efecto de pleno derecho en los Estados Parte; e) la adopción es irrevocable y sólo podrá ser anulada excepcionalmente; f) reconocimiento, bajo ciertas condiciones, del papel de las insituciones en los procesos de adopción".<sup>133</sup>

*ADOPCIÓN PLENA.* Un grupo de países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) organizan, junto con la adopción clásica "un tipo de adopción destinada a cumplir de forma más cabal el objetivo actual de la institución de proteger a la infancia abandonada, mediante su incorporación definitiva a un familia estable". Bajo denominaciones diferentes, tales como, "legitimación adoptiva" (Uruguay), "adopción plena" (Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia y Venezuela), "adopción privilegiada" (República Dominicana), "arrogación de hijos" (Bolivia) o simplemente "adopción" (Nicaragua), se ha organizado esta forma de adopción, que establece una semejanza con la filiación y que se ha reservado solamente en favor de niños abandonados, huérfanos de padre y madre e hijos de padres desconocidos, es decir, situaciones de niñez desamparada. "Sus características son: 1) naturaleza institucional del vínculo, formándose el mismo a través de un procedimiento judicial; 2) incorporación definitiva del menor a la nueva familia, asimilándose al hijo nacido de matrimonio; 3) no revocabilidad del vínculo de adopción".<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup>*Ibidem*, p. 41.

<sup>134</sup>*Ibidem*, p. 38.

Con respecto a las adopciones para el exterior, algunos países la prohíben (Nicaragua) y otros más, recientemente han empezado a regularla con cierto detalle (Chile y Ecuador).

Nuestro sistema jurídico, regula el tipo de adopción llamado por la doctrina "adopción simple"; en éste, el parentesco civil creado se limita al adoptante y al adoptado; es decir, "el hijo adoptivo adquiere un *status filii*, no un *status familiae*": no pertenece a esa nueva familia, por consiguiente no es pariente de los miembros de la familia del adoptante. Además, el adoptado, no rompe sus vínculos con su familia de origen (artículo 403 del Código Civil), y por lo tanto, no tiene derechos sucesorios, con relación a los padres del adoptante; tampoco el padre adoptante estará obligado a heredar a los hijos del adoptado. No existe obligación recíproca alimentaria entre el hijo adoptivo y los parientes del adoptante. Además existe la posibilidad de revocación de la adopción.<sup>135</sup>

Actualmente, sólo un número menor de países -Ecuador, Guatemala y México- regulan este tipo de adopción, aunque es digno de mencionarse que en México, los Estados de Quintana Roo e Hidalgo han incorporado a sus Códigos a la adopción plena.

*RESTITUCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES.* En las últimas décadas han proliferado, por factores diversos, los llamados "secuestros internacionales de menores" o desplazamientos irregulares de menores de un Estado a otro provocados por sus progenitores u otros familiares, como consecuencia a menudo de la disolución del vínculo matrimonial o de la pérdida de la patria potestad. La finalidad de los convenios internacionales de la materia es la de lograr la pronta restitución del menor al lugar de su centro de vida, protegiendo de esta forma en lo inmediato su vida afectiva.

---

<sup>135</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Código Civil Comentado*, Libro Primero, 1a. edición, Miguel Angel Porrúa editor, México, D.F., 1987, pp. 402 y 403.

En Europa se ha buscado solución a estos problemas a través del Convenio del Consejo de Europa sobre el reconocimiento y la ejecución de decisiones en materia de guarda de menores y el restablecimiento de la misma; firmado en Luxemburgo el 20 de mayo de 1980, en vigor desde 1983 y del Convenio de la Conferencia de la Haya, sobre aspectos civiles del secuestro internacional de menores, de 25 de octubre de 1980, instrumentos complementarios entre sí.

En América a partir de 1980 se celebraron algunos acuerdos bilaterales, como los existentes entre Uruguay y Argentina, Uruguay y Chile y Uruguay y Perú, hasta que en julio de 1989 se llevó a cabo en Montevideo, la IV Conferencia Especializada sobre Derecho Internacional Privado (CIDIP IV), en la que se firmó por diecisiete países americanos una Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores.

El objeto de la Convención es el de asegurar la pronta restitución de menores que teniendo residencia habitual en uno de los Estados Parte, hayan sido trasladados de manera ilegal a otro Estado (Parte) o habiendo sido trasladados legalmente sean retenidos ilegalmente. Se establecen normas de competencia, Autoridad Central, excepciones al pronto retorno, sujetos activos de la acción, para efectos de la misma Convención, se considera menor a quien no haya cumplido dieciséis años. El Instituto Interamericano del Niño es el organismo designado para llevar a cabo la tarea de coordinación de las actividades de las autoridades centrales, así como de la cooperación con otros organismos internacionales competentes.<sup>136</sup>

*OBLIGACIONES ALIMENTARIAS.* La percepción y el cumplimiento de las obligaciones alimentarias para menores, es uno de los temas de gran importancia en la esfera internacional, ya que se requería de instrumentos ágiles para la efectiva protección del menor en el ámbito americano.

---

<sup>136</sup>Calvento Solari, *Op. cit.* pp.41 y 42.

El tema del cumplimiento de las obligaciones alimentarias, ha sido considerado en parte por la Convención de Naciones Unidas sobre Obtención de Alimentos en el Extranjero, del 20 de junio de 1956, vigente en siete países americanos. Sin embargo, la omisión de dicha Convención con respecto a la ley aplicable, la jurisdicción competente y a la ausencia de normas sobre reconocimiento y ejecución de decisiones en la materia requerían un esfuerzo codificador complementario a nivel interamericano.

Así es que durante la IV Conferencia Especializada de Derecho Internacional Privado, antes mencionada, se firma una Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias, favoreciendo la percepción de alimentos del acreedor alimentario y estableciendo en su beneficio múltiples opciones procesales.

"Sus principales previsiones son: 1) comprende a las obligaciones alimentarias respecto de menores o que se deriven de relaciones matrimoniales entre cónyuges o excónyuges; 2). considera menor a quien no ha cumplido los dieciocho años; 3) las decisiones adoptadas no prejuzgan sobre las relaciones de filiación y de familia entre el acreedor y el deudor de alimentos; 4) múltiples opciones para el acreedor alimentario en materia de juez competente (jueces del Estado del domicilio o residencia habitual del acreedor, del deudor o del lugar donde éste tenga bienes o perciba ingresos); 5) cooperación procesal internacional expedita para el reconocimiento y ejecución de la sentencia alimentaria, no exigiéndose el procedimiento de *exequatur*, 6) no exigencia de caución o depósito para el acreedor de alimentos".<sup>137</sup>

---

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 42

## MÉXICO:

*CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE CONFLICTO DE LEYES EN MATERIA DE ADOPCIÓN DE MENORES, REALIZADA EN LA CIUDAD DE LA PAZ, BOLIVIA, EL 24 DE MAYO DE 1984.*

Fue aprobada por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, el día 27 de diciembre de 1986, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Febrero de 1987. El Decreto promulgatorio de la misma, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Agosto de 1987.

*CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES, ADOPTADA EN LA HAYA, PAÍSES BAJOS, EL 25 DE OCTUBRE DE 1980.*

Fue aprobada por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Enero de 1991. El Decreto promulgatorio de la misma, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Marzo de 1992.

*CONVENCIÓN SOBRE LA OBTENCIÓN DE ALIMENTOS EN EL EXTRANJERO, ADOPTADA EN LA CIUDAD DE NUEVA YORK, EL 20 DE JUNIO DE 1956.*

Fue aprobada por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, el 20 de diciembre de 1991, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Enero de 1992. El Decreto promulgatorio de la misma, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Septiembre de 1992.

---

*CUMBRE MUNDIAL EN FAVOR DE LA INFANCIA*

**A. PRINCIPALES METAS DE SUPERVIVENCIA, DESARROLLO Y PROTECCIÓN DEL NIÑO.<sup>138</sup>**

- a. Entre 1990 y el año 2000, reducción de una tercera parte de la tasa de mortalidad de niños menores de 1 año y menores de 5 años o hasta 50 y 70 por 1,000 nacidos vivos, respectivamente, si ello representa una tasa de mortalidad menor;
- b. Entre 1990 y el año 200, reducción del 50% de la tasa de malnutrición materna;
- c. Entre 1990 y el año 2000, reducción del 50% de la tasa de malnutrición grave y moderada de los niños menores de 5 años;
- d. Acceso universal al agua potable y a medios sanitarios de eliminación de excrementos;
- e. Para el año 2000, acceso universal a la educación básica y finalización de la enseñanza primaria por lo menos por el 80% de los niños en edad escolar;
- f. Reducción de la tasa de analfabetismo de adultos (cada país determinará el grupo de edad conveniente) a por lo menos la mitad del nivel registrado en 1990, con especial interés en la alfabetización de las mujeres;
- g. Mejoramiento de la protección de los niños en circunstancias especialmente difíciles.

**B. OBJETIVOS DE APOYO-SECTORIALES.**

*Salud y educación de la mujer*

- a. Atención especial a la salud y nutrición de las niñas, las mujeres embarazadas y las madres lactantes;

---

<sup>138</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño. Plan de Acción para la aplicación de la declaración mundial*. Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, New York, 1990, pp. 22 a 24.

b. Acceso de todas las parejas a información y servicios para impedir los embarazos demasiado tempranos, poco espaciados, demasiado tardíos, demasiado numerosos;

c. Acceso de todas las mujeres embarazadas a la atención prenatal, acceso a personal capacitado, para asistir en el alumbramiento y acceso a servicios de consulta para los casos de embarazo de alto riesgo y situaciones de emergencia obstétrica;

d. Acceso universal a la enseñanza primaria, con especial interés en las niñas, y programas acelerados de alfabetización para las mujeres.

### *Nutrición*

a. Reducción de un 50% en los niveles de malnutrición grave u moderada registrados en 1990 entre los niños menores de 5 años;

b. Reducción de la tasa de bajo peso al nacer (2.5 kilogramos o menos) a menos del 10%;

c. Reducción de una tercera parte en los niveles de anemia por carencia de hierro registrados entre las mujeres en 1990;

d. Eliminación virtual de las enfermedades por carencia de yodo;

e. Eliminación virtual de la carencia de vitamina A y sus consecuencias, inclusive la ceguera;

f. Lograr que todas las mujeres amamenten a sus hijos durante cuatro a seis meses y continuar la lactancia con la adición de alimentos complementarios hasta bien entrado el segundo año;

g. Institucionalización de la promoción del crecimiento y su supervisión periódica en todos los países para fines del decenio de 1990;

h. Difusión de conocimientos y de servicios de apoyo para aumentar la producción de alimentos a fin de garantizar la seguridad alimentaria familiar.



### *Salud infantil*

- a. Erradicación mundial de la poliomielitis para el año 2000;
- b. Eliminación del tétanos neonatal para 1995;
- c. Reducción del 95% de las defunciones por sarampión y reducción del 90% del sarampión para 1995, en comparación con los niveles previos a la inmunización, como paso importante para erradicar a largo plazo el sarampión en todo el mundo;
- d. Mantenimiento de un alto nivel de cobertura de inmunización (por lo menos el 90% de los niños menores de 1 año para el año 2000) contra la difteria, la tosferina, el tétanos, el sarampión, la poliomielitis y la tuberculosis y contra el tétanos para las mujeres en edad de procrear;
- e. Reducción del 50% de las defunciones como consecuencia de la diarrea en los niños menores de 5 años y del 25% en la tasa de incidencia de la diarrea;
- f. Reducción de la tercera parte de las defunciones a raíz de infecciones respiratorias agudas en los niños menores de 5 años.

### *Agua y saneamiento*

- a. Acceso universal al agua potable,
- b. Acceso universal a los medios sanitarios de eliminación de excrementos;
- c. Eliminación de la enfermedad del gusano de Guinea (dracunculiasis) para el año 2000.

### *Educación básica*

- a. Ampliación de las actividades de desarrollo en la primera infancia, incluidas intervenciones apropiadas y de bajo costo con base en la familia y en la comunidad;

b. Acceso universal a la educación básica y finalización de la enseñanza primaria para por lo menos el 80% de los niños en edad escolar, mediante la enseñanza escolar o la educación no académica con un nivel de aprendizaje comparable, haciendo hincapié en reducir las disparidades actuales en la educación de niños y niñas;

c. Reducción de la tasa de analfabetismo entre los adultos (cada país determinará el grupo de edad conveniente) a por lo menos el 50% del nivel que tenía en 1990, subrayando la alfabetización de las mujeres:

d. Mayor adquisición por parte de individuos y familias de los conocimientos, técnicas y valores necesarios para vivir mejor, que se les han de proporcionar a través de todos los cauces educativos, incluidos los medios de difusión y otras formas de comunicación y acción social modernas y tradicionales, cuya efectividad se medirá en función de los cambios en el comportamiento.

*Niños en circunstancias particularmente difíciles.*

Ofrecer mejor protección a los niños en circunstancias particularmente difíciles y eliminar las causas fundamentales que conduzcan a tales situaciones.



---

## MEXICO

### PRINCIPALES AVANCES EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS SUSCRITOS EN LA CUMBRE MUNDIAL EN FAVOR DE LA INFANCIA 139

#### EDUCACIÓN

En el ciclo escolar 1996-1997, se atendió a 27.4 millones de alumnos, 500 mil estudiantes más que en el periodo anterior; trabajaron más de 1.3 millones de maestros y operaron más de 199 mil escuelas. Esto equivale a un incremento de 3.5 y de 2.7 por ciento en relación con el año escolar previo.

El presupuesto del sector educativo, canalizado a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), absorberá en 1997 poco más de 40 por ciento del gasto social. Por su parte, a educación básica se destina casi 60 por ciento del gasto educativo. Los pronósticos de inscripción permiten anticipar que, en el ciclo escolar 1997-1998, la matrícula del Sistema Educativo Nacional alcanzará casi 28 millones de alumnos en los diversos tipos y niveles que lo integran.

#### *Educación básica*

En el ciclo escolar 1996-1997, se atendió a 22.7 millones de estudiantes en los niveles de preescolar, primaria y secundaria, lo que equivale a 82.8 por ciento de la matrícula del Sistema Educativo Nacional. De este total, los servicios de educación privados atendieron a 1.5 millones de estudiantes, lo que equivale a 6.7 por ciento de la demanda. Los servicios educativos básicos fueron proporcionados por 946,505 maestros en 183,576 escuelas, esto es, 3.5 y 2.4 por ciento más, respectivamente, en relación con el periodo anterior. Se estima que en el ciclo escolar 1997-1998 se habrán agregado 264,200 alumnos a los atendidos durante el año escolar que recientemente terminó, lo que requerirá del servicio de 13,184 maestros y 3,128 escuelas adicionales.

Se brindó atención preescolar a 3,238,337 niños, de los cuales 7.8 por ciento, son atendidos por instituciones privadas, lo que representa un incremento de más de 2 por ciento en relación con el año anterior. En este

---

<sup>139</sup> Poder Ejecutivo Federal Estados Unidos Mexicanos, *Tercer Informe de Gobierno*, 1° Septiembre 1997, Presidencia de la República, México, D.F., pp. 79 a 158.

ciclo, 89 por ciento de los niños de cinco años recibieron educación. De éstos, aproximadamente 90 por ciento cursa el preescolar y el resto se encuentra inscrito en primero de primaria.

La matrícula de primaria ascendió a 14.6 millones de alumnos en el ciclo 1996-1997. La cobertura de este nivel creció en 27,083 educandos respecto al año escolar anterior. Este crecimiento moderado obedece a que la demanda en este nivel se ha estabilizado y está prácticamente cubierta. Se estima que la eficiencia terminal fue de 82.9 por ciento, cifra que se compara favorablemente con el 80 por ciento que se observó en el periodo lectivo 1995-1996. Ello refleja que cada día más niños que ingresan a primaria la concluyen. Cabe señalar que, a partir del ciclo 1994-1995, la distancia entre las entidades federativas que acusan el mayor y el menor índice de eficiencia terminal disminuyó en casi 15 puntos porcentuales, lo que da testimonio del avance hacia la equidad en las oportunidades de éxito escolar.

Durante el ciclo 1996-1997 se atendió a 4.8 millones de estudiantes en secundaria, 2.6 por ciento más que en el periodo anterior. Se estima que el número de egresados ascendió a cerca de 1.3 millones, lo que representa un incremento de 4 por ciento en relación con los del ciclo pasado. Sin embargo, el ritmo de crecimiento de la matrícula de este nivel educativo es inferior al observado en años recientes. Con el propósito de mantener la dinámica de expansión de este nivel y favorecer a las escuelas con mayores carencias, para el ciclo 1997-1998, en las zonas de mayor marginación del país se están distribuyendo, por primera vez, libros de texto gratuitos para este nivel educativo, beneficiándose así a 250 mil estudiantes de primer grado. Además, se puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), por medio del cual se proporcionaron útiles escolares y becas económicas, entre otros apoyos, para que los menores concluyan su educación básica.

La reestructuración de los servicios de educación especial continúa avanzando y se realizan adecuaciones a los espacios físicos para facilitar el acceso y tránsito de las personas con discapacidad en los espacios educativos. En el ciclo 1996-1997, se atendieron 215,357 niños y jóvenes discapacitados.

Se ha continuado con el esfuerzo editorial en favor de maestros y alumnos. La Secretaría de Educación Pública, con el apoyo de las autoridades estatales y diversas instituciones distribuyó, para su uso durante el ciclo escolar 1997-1998, 125 millones de libros de texto gratuitos para preescolar y primaria, que estuvieron en manos de todos los alumnos desde el primer día de clases. Asimismo, se distribuye un millón de libros más para primaria en lengua indígena, 9.6 millones para secundaria y 7 millones de libros para el maestro.

Los programas compensatorios favorecen el acceso y permanencia en la escuela de los niños que presentan los mayores rezagos. Por esta vía, se proporcionan a los alumnos paquetes de útiles escolares, material didáctico, estímulos al arraigo de los docentes y acervos bibliográficos para las escuelas. Se construyen y reparan aulas con la participación de la comunidad y las autoridades locales. Además, se ofrecen cursos de capacitación a los maestros y apoyos a los supervisores, y se proporciona educación a los adultos de las comunidades beneficiadas. Destacan el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), que opera desde 1990 en Oaxaca, Guerrero, Hidalgo y Chiapas, el Programa para Abatir el Rezago en la Educación Básica (PAREB), iniciado en 1994, que atiende población escolar marginada de los estados de Campeche, Durango, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán, y el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE), que funciona a partir de 1995 en Chihuahua, Estado de México, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa y Sonora.

Durante el ciclo 1996-1997, se canalizaron 1,060.6 millones de pesos en beneficio de 4.4 millones de niños, lo cual incluye a los menores beneficiados con el Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI) en zonas de mayor rezago, así como los alumnos de primaria del Programa de Apoyo a Escuelas en Desventaja (PAED) que, juntos, suman cerca de 480 mil alumnos- 79 mil maestros que trabajan en las comunidades marginadas reciben capacitación para mejorar su desempeño, y más de 13,600 docentes y supervisores percibieron apoyos económicos para fomentar su permanencia en estas localidades. De manera adicional, con acciones orientadas hacia la alfabetización, se atendió a 170 mil adultos.

En el ciclo escolar recientemente iniciado, se espera ejercer 1,314.5 millones de pesos para beneficiar a cerca de 4.8 millones de alumnos, más de 79 mil maestros capacitados, y cerca de 16 mil docentes y supervisores con apoyos económicos, así como para la alfabetización de 170.3 mil adultos de las comunidades beneficiadas, en el ciclo escolar recientemente iniciado.

La Red de Educación Vía Satélite (Edusat) cuenta con 15,326 equipos para la recepción de señal de diversos espacios educativos, como los Centros de Maestros y las telesecundarias del país. En 1997, se puso en marcha el proyecto de Red Escolar de Informática Educativa, que permitirá introducir el uso eficaz de las computadoras en las escuelas, por lo que como parte de un proyecto piloto, se conectaron a Internet 144 escuelas primarias y secundarias de los 31 estados y el Distrito Federal, así como 32 Centros de Maestros.

### *Educación media superior*

La matrícula de la educación media superior en el periodo lectivo 1996-1997 ascendió a 2.6 millones de estudiantes, 6.9 por ciento más que en el ciclo anterior. Este dinamismo se atribuye al incremento en el nivel de egreso de secundaria, a un interés creciente de los jóvenes por seguir preparándose y a la tasa de crecimiento poblacional de los grupos de edad correspondientes a este tipo de crecimiento poblacional de los grupos de edad correspondientes a este tipo educativo, lo que ha implicado un esfuerzo mayor del gobierno y la sociedad para satisfacer esta demanda.

A partir del ciclo escolar de referencia, el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica ofrece la posibilidad de cursar estudios superiores, previa acreditación de seis materias adicionales al currículo ordinario, con lo que contribuye a ampliar las opciones educativas de los jóvenes, sin distorsionar la formación del profesional técnico. Por otra parte, se brindaron los servicios de preparatoria abierta a más de 233 mil estudiantes, 62, mil más que el año anterior, lo que representa un crecimiento de 36 por ciento.

### *Educación superior*

La matrícula de educación superior ascendió en el ciclo 1996-1997 a cerca de 1.6 millones de alumnos, incluyendo el posgrado.

Durante el ciclo 1996-1997, se atendieron a 8,558 alumnos en las 16 Universidades Tecnológicas que existían en el país, lo que significó un incremento en la matrícula de 74 por ciento respecto al periodo anterior. Asimismo durante el lapso que cubre este Informe se crearon ocho nuevos planteles que abren sus puertas en septiembre de 1997. Esta opción educativa es la más dinámica del subsector. Adicionalmente, se crearon 11 institutos tecnológicos en 10 entidades federativas, nueve de los cuales son descentralizados, y se abrió la modalidad de la licenciatura tecnológica con un tronco común de dos años y uno más de especialidad que permite al educando una rápida incorporación al mercado de trabajo, además de brindarle la oportunidad de continuar sus estudios.

### *SALUD*

El fortalecimiento de las actividades preventivas a través de la vigilancia epidemiológica, la promoción de la salud y el Programa de Vacunación Universal, permitieron registrar de nuevo una disminución en la incidencia de las enfermedades prevenibles por vacunación. Para finales del presente año, la cobertura de

vacunación nacional con el esquema básico completo para niños de 1 a 4 años, se estima que alcanzará 97.5 por ciento, registrando 84 por ciento de cobertura en niños menores de un año. Al final del primer semestre de este año, siguen sin presentarse casos de poliomielitis y difteria, y no se ha notificado caso alguno de sarampión. Asimismo, se registraron 10 casos de tosferina, 11 de tétanos neonatal y 10 de tuberculosis meningea en menores de cinco años de edad.

Las acciones realizadas para la prevención y control de las enfermedades diarreicas han logrado disminuir la mortalidad por estos padecimientos. En 1997, se estima una tasa de mortalidad de 37.9 por 100 mil menores de cinco años, lo que representa una reducción de 12,8 por ciento respecto al periodo anterior. El comportamiento del cólera se ha estabilizado y para el año se prevén 1,100 casos como resultado del fortalecimiento de las acciones del Programa de Prevención y Control del Cólera, concentradas en las comunidades que tuvieron mayor riesgo; se visitaron 8,690 localidades; 874,215 viviendas, y se recolectaron 65,825 muestras ambientales. Asimismo, se administraron 155,216 tratamientos profilácticos y se distribuyeron 1.5 millones de sobres Vida Suero Oral.

Para mejorar la salud de la madre y del recién nacido, se continuó en el ámbito institucional con la estrategia de Hospital Amigo del Niño y de la Madre, para contribuir así a disminuir las tasas de mortalidad materna y perinatal. A finales del mes de agosto, se encontraban inscritas a esta estrategia 699 unidades hospitalarias en todo el Sistema Nacional de Salud, de las cuales han sido certificadas 81 por ciento, para brindar servicios integrales de atención a la salud reproductiva y fomentar el alojamiento conjunto de la madre y del recién nacido, así como la lactancia materna exclusiva. Este avance ha colocado a México en el primer lugar de América Latina en cuanto a certificación de hospitales y entre los primeros tres a nivel mundial, dentro del programa auspiciado por UNICEF.

Para orientar el cuidado a la salud mediante la actividad física y el ejercicio, operan en 23 estados del país 340 módulos ProSalud, 191 más que en agosto de 1996; han recibido orientación 604,390 personas, en comparación con las 30 mil atendidas en el periodo anterior. Asimismo, 2.4 millones de niños recibieron en promedio 3.2 acciones de vigilancia nutricional. Además, se vigiló el estado nutricional de 880,243 mujeres embarazadas y madres en periodo de lactancia, y se brindó orientación alimentaria y nutricional a 3.1 millones de personas.

## *FOMENTO Y REGULACIÓN SANITARIA*

En el área de salud ambiental, para asegurar la calidad del agua para uso y consumo humano, se continuó con el Programa de Vigilancia y Certificación de la Calidad del Agua, y se efectuaron cerca de tres millones de muestras; de éstas, en 87 por ciento se determinó la presencia de cloro.

La Comisión Nacional del Agua, a través del Programa Agua Limpia, Benefició a 1.5 millones de habitantes de 1,300 localidades, con 3.5 metros cúbicos por segundo ampliando su capacidad de tratamiento de aguas.

Además para afrontar los problemas de enfermedades gastrointestinales, en particular los brotes de cólera, se realizaron 87 operativos emergentes de cloración y saneamiento en beneficio de más de 4 millones de habitantes de 2,320 localidades en 490 municipios de 30 estados del país. Con la desinfección de 17.08 metros cúbicos por segundo, mediante la instalación de bombas de cloración, se benefició en forma definitiva a otros 4.5 millones de habitantes de 2,354 localidades en 632 municipios de 31 estados.

Se realizó un programa de rehabilitación, reposición y mantenimiento de bombas dosificadoras electrónicas, así como la capacitación técnica de los operadores de 292 bombas de 267 localidades en 89 municipios en beneficio de más de 430 mil habitantes, los cuales reciben actualmente 0.43 metros cúbicos por segundo de agua desinfectada. Se apoyó a los gobiernos de Guerrero y Yucatán con el suministro de hipoclorito de calcio, bombas dosificadoras electrónicas y plantas potabilizadoras portátiles.

Se efectuó una campaña "Agua Limpia en Casa" para atender 406,568 habitantes de 236 localidades de Chiapas, Oaxaca Yucatán. Se realizó el diagnóstico y evaluación de la infraestructura hidráulica sanitaria de 529 centros escolares de nivel primaria en el país y se realizaron igual número de talleres de capacitación para fortalecer la nueva cultura del agua.

## *ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES*

Como parte de las acciones de atención en materia de asistencia jurídica y defensa de los derechos, así como para prevenir y atender el abandono, el maltrato, el abuso o la explotación, en julio de 1996 se inició, en toda la República, el Programa de Prevención del Maltrato al Menor (PREMAN), para otorgar atención a niñas y niños desamparados o con problemas sociales, agredidos física, sexual y/o emocionalmente.

Las denuncias de ese tipo se reciben a través del NIÑO-TEL, que opera mediante el servicio de LOCATEL, creado mediante un convenio con el Gobierno del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del



Distrito Federal para detectar y prevenir el maltrato y abuso de menores y para canalizar a estos menores a servicios especializados.

En el primer trimestre de 1997, el Programa de Atención a Menores y Adolescentes cubrió los 31 estados y el Distrito Federal; tuvo presencia en 199 municipios y 861 zonas receptoras, y atendió a 230 menores "de" la calle y 2,200 menores "en" la calle. De éstos, 440 menores fueron reintegrados a la familia. Dentro de las acciones del Programa de Desarrollo Integral del Adolescente (DIA), se atendieron 1,203 adolescentes en actividades culturales y 4,620 en actividades deportivas.

A través de este mismo programa, en el lapso de este informe, el DIF otorgó a los 31 sistemas estatales un total de 6.6 millones de pesos para beneficiar a 3,882 menores con becas académicas y a 1,416 adolescentes con becas para capacitación laboral.

El DIF en coordinación con el IMSS, ISSSTE, la Secretaría de Salud, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Educación Pública y el Gobierno del Distrito Federal, han desarrollado infraestructura, capacitación y apoyo a los discapacitados para su inserción al medio productivo, social y cultural, buscando eliminar las barreras físicas y facilitar el disfrute de las oportunidades de vida para esta población.

Para dar seguimiento al programa para el bienestar y la incorporación al desarrollo de las personas con discapacidad, se instalaron Comisiones Estatales y se promulgaron leyes para el impulso y protección de los derechos humanos y sociales de los discapacitados, siendo ya 19 entidades federativas las que cuentan con ese ordenamiento.

Dentro de las acciones de este Programa, en materia de salud se incrementó de 108 a 184 el número de Unidades Básicas de Rehabilitación en 148 municipios, y se transformaron 24 Centros de Rehabilitación y Enseñanza Especializada en Centros de Rehabilitación e Integración Social, ampliando los horarios de atención y la cobertura.

A través de los Centros de Integración Juvenil de la SSA, se atendieron 2,022,821 personas en la prevención primaria, y sensibilizaron a 13,003 usuarios de drogas y a 8,539 familiares de las mismas. Estas actividades las realizaron en sus 63 centros regionales y dos unidades de internamiento ubicadas en Guadalajara y Tijuana.

Asimismo, la SSA durante el año consolidó el Programa de Atención Integral a la Salud Reproductiva de los Adolescentes con la instalación de 72 módulos nuevos de servicios para atender a esta población que, comparado con los instalados en el periodo anterior, representa 66 por ciento de incremento. En este contexto, se capacitó en el mismo periodo a 301 profesionales de la salud, entre médicos, enfermeras, trabajadores sociales, promotores y psicólogos. Además, se otorgaron 146,196 consultas a la población adolescente, de los cuales 28.4 por ciento correspondieron a planificación familiar y atención prenatal. Se atendieron 9,236 partos y 3,116 cesáreas en los módulos hospitalarios, se proporcionó información y educación en salud sexual y reproductiva a través de 5,718 sesiones educativas, con una asistencia de más de 100 mil jóvenes.

El IMSS proporcionó 768 cursos de capacitación en materia de salud reproductiva al personal institucional y promotores comunitarios; se impartieron 3,114 cursos a 63,082 adolescentes; y se incorporaron 7,392 adolescentes usuarios al programa de planificación familiar; y se atendieron 5,704 eventos que incluyen partos, cesáreas, entre otros.

Mediante el Programa de Servicio Social que se desarrolla en el marco del Ramo 26, Superación de la Pobreza, se promueve la participación social de los jóvenes pasantes y egresados de nivel técnico y superior, otorgándoles 39,625 becas, a fin de hacerlos partícipes del desarrollo de las comunidades más necesitadas y al mismo tiempo, cubrir una etapa de su formación académica.

#### *Desarrollo de los pueblos indígenas*

La educación indígena busca mejorar las condiciones de vida de los pueblos indios y su acceso a los beneficios del desarrollo del país. En el ciclo escolar 1996-1997, se incorporaron 8,462 niños a preescolar indígena; 3 por ciento más que en el ciclo escolar anterior. En la primaria indígena el incremento fue de 3.2 por ciento, lo que implicó que se ofrecieran los servicios a 22,900 alumnos más que en el periodo previo. Es digna de destacar la distribución de casi un millón de libros de texto gratuitos para primaria en 52 lenguas indígenas y sus variantes dialectales.

El DIF desarrolló diversas acciones a través de los programas de Desayunos Escolares y de Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales, beneficiando el primero a 70.4 por ciento de los municipios como de muy alta marginación, que equivalen a 65 por ciento de los municipios indígenas. Con la reorientación del Programa de Desayunos en este año, se elevó a 116,512 las raciones diarias distribuidas, principalmente en 97 municipios predominantemente indígenas en 13 estados.

Gasto nacional ejercido en educación 1/

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 e/
<b>(MILLONES DE PESOS A PRECIOS CORRIENTES)</b>								
<b>GASTO NACIONAL EN EDUCACIÓN</b>	29,722.7	40,644.2	53,234.3	66,256.9	77,339.2	90,546.8	122,739.2	155,595.6
Público	27,321.7	38,514.2	49,828.1	62,408.0	73,292.5	86,292.0	117,228.2	148,457.6
Federal	22,333.9	32,255.8	42,637.9	54,556.1	65,036.8	77,611.9	106,637.8	134,687.9
SEP 2/	18,369.8	27,056.2	36,158.0	46,241.9	56,587.0	69,270.6	93,972.1	118,099.6
Otras secretarías 3/	3,964.1	5,199.6	6,479.9	8,314.2	8,449.8	8,341.3	12,665.7	16,588.3
Estatal	4,888.2	6,143.4	7,029.9	7,676.9	8,071.6	8,486.6	10,361.9	13,500.0
Municipal	99.6	115.0	160.3	175.0	184.1	193.5	228.5	269.7
Privado	2,401.0	2,130.0	3,406.2	3,848.9	4,046.7	4,254.8	5,511.10	7,138.0
<b>GASTO PÚBLICO EN EL SISTEMA ESCOLARIZADO</b>	19,780.8	26,795.1	35,669.9	45,988.9	59,173.3	70,882.6	95,126.2	119,333.4
Federal	14,793.0	20,536.7	28,479.7	38,137.0	50,917.6	62,202.5	84,535.8	105,563.7
Inicial	50.6	85.5	155.4	285.4	104.3	128.4	189.7	137.7
Básica 4/	8,763.8	12,277.3	17,656.0	24,186.6	34,025.4	40,685.2	56,490.7	71,771.4
Media	2,261.7	2,932.3	3,648.1	4,812.3	5,764.5	7,909.5	10,440.3	14,427.2
Superior y posgrado	3,716.9	5,241.6	7,020.2	8,852.7	11,023.4	13,479.4	17,415.1	19,227.4
Estatal y municipal	4,987.8	6,258.4	7,190.2	7,851.9	8,255.7	8,680.1	10,590.4	13,769.7
<b>GASTO PÚBLICO FEDERAL EN EL SISTEMA EXTRAESCOLAR</b>	7,540.9	11,719.1	14,158.2	16,419.1	14,119.2	15,409.4	22,102.0	29,124.2
Adultos 5/	363.6	447.3	688.8	1,031.2	855.2	1,044.9	1,313.4	1,683.0
Rural e indígena	452.5	651.4	939.5	1,243.1	155.9	266.0	319.1	465.5
Cultura y deporte	422.5	659.5	948.7	1,241.4	1,173.5	1,137.8	1,416.2	2,106.0
Administración y apoyo 6/	6,302.3	9,960.9	11,581.2	12,903.4	11,934.6	12,960.7	19,053.3	24,869.7

1/ La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras (revisadas y actualizadas por la dependencia responsable).

2/ Incluye además del gasto de la SEP, lo ejercido por los Ramos presupuestales 25 y 23 (Aportaciones para Educación Básica a los Estados y el Distrito Federal y Provisiones Salariales y Económicas), respectivamente. En 1995 se adicionaron 12.3 millones de pesos ejercidos por el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías y las cuotas del FOVISSSTE.

3/ Incluye el gasto en educación de SRE, SCT, SECOFI, SSA, SE, SEDESOL, DDF y Poder Legislativo, entre otros.

4/ De 1994 a 1996 se incluye la asignación del Ramo presupuestal 25 referente a las Aportaciones para Educación Básica en los Estados. A partir de 1997 se denomina Aportaciones para Educación Básica a los Estados y el Distrito Federal.

5/ Incluye capacitación para el trabajo, alfabetización y educación primaria y secundaria para adultos.

6/ Comprende lo ejercido por otras secretarías de estado en educación, cultura, deporte y otros servicios de apoyo a la educación.

e/ Cifras estimadas

Fuente: Secretaría de Educación Pública.

Tasas de morbilidad por principales enfermedades transmisibles 1/

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 p/
Poliomielitis	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Sarampión	24.8	82.4	6.0	1.0	0.2	0.1	0.0	0.0
Difteria	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tos ferina	2.4	1.3	0.2	0.2	0.2	0.7	0.0	0.0
Tétanos	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2
Paludismo	123.2	53.3	31.2	18.6	17.9	14.3	8.1	6.8
Dengue	8.7	11.4	6.9	13.7	3.3	9.0	39.3	37.7
Tuberculosis	18.8	17.3	17.7	16.6	17.1	18.2	22.6	22.1
Oncocercosis	1.7	1.5	1.5	1.3	1.4	1.6	1.1	1.0
Lepra	0.3	0.2	0.4	0.5	0.4	0.4	0.5	0.4
Brucelosis	4.8	4.9	5.1	4.6	5.3	4.5	6.4	5.7
Rabia	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Sida	1.3	3.1	3.7	3.7	5.8	4.5	4.7	4.5
Cólera 2/			3.2	9.4	12.5	4.5	17.9	1.2

1/Tasas por cada 100,000 habitantes.

2/La información se presenta a partir del año en que se inicia su registro.

p/Cifras preliminares.

Fuente: Secretaría de Salud

Las acciones de prevención realizadas por el Sector Salud han contribuido al descenso de la morbi-mortalidad por enfermedades transmisibles. En este sentido, se ha logrado la erradicación de la poliomielitis y difteria, y en 1996 ya no se reportan casos nuevos de sarampión.

Cobertura de vacunación del Sistema Nacional de Salud  
(porcentajes)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 e/
<b>ESQUEMA BÁSICO 1/</b>								
Menores de 1 año	n.d	n.d	n.d	30.0	41.4	49.1	83.1	84.0
1 a 4 años	46.0	78.0	92.5	91.7	95.3	95.6	97.0	97.5
<b>ESQUEMA COMPLETO 2/</b>								
Sabin 3/	41.3	n.d	n.d	42.4	50.9	56.9	83.5	83.3
DPT4/	31.2	n.d	n.d	40.7	49.6	56.1	82.8	82.6
BCG 5/	39.8	n.d	n.d	84.0	92.2	95.5	96.9	97.6
Antisarampión 1 a 4 años	75.3	n.d	n.d	29.9	45.2	51.5	75.2	92.1
Sabin 3/	73.1	85.3	95.4	94.5	96.8	97.0	98.0	98.4
DPT 4/	60.1	84.4	95.0	94.1	96.5	96.8	97.8	98.2
bcg 5/	73.6	83.3	96.6	97.0	98.5	98.9	99.5	99.7
Antisarampión 6/	83.4	87.3	94.9	93.4	96.7	96.7	97.7	98.1

1/ Se refiere a la administración de ocho dosis de biológicos.

2/ Se incluyen aquellos niños que completaron su esquema de biológicos.

3/ Vacuna que se aplica para la prevención de la poliomielitis.

4/ Se refiere a la difteria, tos ferina y tétanos.

5/ Biológico denominado Bacilo de Calmette y Guérin, que es aplicado para prevenir la tuberculosis.

6/ En 1994 cifra revisada y actualizada por la dependencia responsable.

n.d. No disponible.

e/ Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de Salud.

Promoción del desarrollo familiar y comunitario 1'

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 <sup>e/</sup>
<b>POBLACIÓN ATENDIDA POR LA RED MÓVIL</b>								
Familias	102,735	106,556	113,514	117,955	204,372	217,510	476,544	358,622
Personas	585,458	597,231	610,712	574,122	1,055,271	1,167,020	2,538,133	1,971,042
<b>PERSONAS ATENDIDAS EN CENTROS COMUNITARIOS</b>								
2/								
Menores 3/			1,804	2,098	1,661	2,263	2,153	1,870
Mujeres y familias 4/			69,060	35,661	26,722	26,845	29,684	14,776
Tercera edad 5/					4,249	4,500	5,084	4,466
<b>POBLACIÓN ATENDIDA</b>								
Desarrollo integral del Adolescente (DIA)	11,116	12,703	28,249	25,770	15,595	15,432	22,167	33,931
Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles (MECED)	6,002	9,421	6,756	9,948	11,967	14,324	23,651	24,022
<b>SERVICIOS COORDINADOS DE SALUD (POBLACIÓN ATENDIDAS)</b>								
Salud reproductiva 6/								
Prevención de la farmacodependencia b	246,994	252,448	319,832	394,604	442,064	451,383	291,012	238,635
Cartilla nacional de vacunación	397,035	412,784	583,078	409,015	339,432	420,272	592,202	411,760
Prevención de enfermedades diarreicas	2,428,640	1,700,363	1,662,340	854,428	1,075,430	1,096,419	621,230	773,648
				140,452	165,424	571,420	500,124	550,136

1/ Se reporta información a partir del año en que se inicia su registro.

2/ En 1997 disminuyó la asistencia a centros comunitarios debido a la cancelación de los apoyos alimentarios

3/ Se refiere únicamente a los menores que reciben servicios educativos en los centros comunitarios DIF.

4/ El número de familias beneficiadas que asisten regularmente a los centros DIF, está referido a las mujeres que integran los comités comunitarios.

5/ El número de personas de tercera edad que reciben servicios de manera permanente, está fundamentado en las personas que participan en los consejos de ancianos.

6/ Incluye las personas atendidas en los Programas de Red Móvil y Promoción del Cuidado de la Salud.

e/ Cifras estimadas al cierre del año

Fuente: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Promoción del desarrollo Familiar y comunitario en el Distrito Federal

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995 1/	1996	1997 e/
<b>ATENCIÓN A NIÑAS Y NIÑOS</b>							
Inmunizaciones	40,411	90,786	59,324	77,822	70,988	73,971	82,377
Consulta pediátrica	78,232	80,638	84,539	61,694	63,874	64,160	50,928
Detección del estado nutricional	26,217	57,378	66,017	60,428	59,007	36,940	35,136
Detección de agudeza visual	18,847	40,233	39,987	53,700	55,062	50,781	34,996
<b>ATENCIÓN A LA MUJER</b>							
Salud Reproductiva							
Usuarías nuevas	3,113	3,012	2,164	5,586	4,406	2,970	4,318
Usuarías activas	1,851	1,815	6,031	5,481	4,964	7,651	9,586
Consultas de planificación familiar	4,577	5,144	5,079	9,912	8,537	13,227	17,151
Consultas de prenatal	3,395	4,018	3,904	4,916	4,930	7,303	9,294
<b>ATENCIÓN A PERSONAS DE LA TERCERA EDAD</b>							
Detección de hipertensión arterial 2/	20,749	42,045	49,775	57,706	57,570	59,786	n.d.
Detección de fiebre reumática	18,050	18,479	18,403	29,936	32,757	25,815	39,793
<b>GRUPOS COMUNITARIOS 3/</b>							
Comités comunitarios							
Grupos		2,881	1,331	996	1,026	1,064	650
Integrantes		69,060	35,661	26,722	26,845	29,684	14,267
Consejos de ancianos							
Grupos				67	72	80	75
Integrantes				4,249	4,500	5,084	4,466
Talleres de capacitación							
Grupos		672	684	484	370	353	335
Integrantes		15,524	11,581	7,812	7,006	6,479	6,289

1/ En 1995 cifras revisadas y actualizadas por la entidad responsable.

2/ A partir de 1997 estas acciones forman parte de la consulta médica general.

3/ Consisten en aquellos grupos que a través de su organización y participación permiten mejorar sus condiciones de vida a nivel familiar y comunitario. Se reporta información a partir del año en que se inició su registro.

n.d. No disponible

e/ Cifras estimadas al cierre del año.

Fuente: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia

Concepto	1992	1993	1994	1995	1996	1997 e/
JUICIOS PLANTEADOS	4,494	4,626	4,939	5,886	4,969	5,010
CONVENIOS JUDICIALES	237	194	236	273	385	330
JUICIOS CONCLUIDOS DE ADOPCIÓN DE MENORES 1/	82	61	74	57	129	50
CONVENIOS EXTRAJUDICIALES	371	496	513	451	515	389
PLÁTICAS DE ORIENTACIÓN DE DERECHO FAMILIAR	2,518	2,769	2,804	2,745	2,646	2,552
NÚMERO DE ASISTENTES A PLÁTICAS DE ORIENTACIÓN EN DERECHO FAMILIAR 2/	113,578	118,312	126,807	124,467	112,658	122,496
NÚMERO DE PLÁTICAS DE INFORMACIÓN OTORGADAS SOBRE LAS FUNCIONES DE OTRAS INSTITUCIONES	278	367	262	232	268	168
NÚMERO DE ASISTENTES A PLÁTICAS SOBRE LAS FUNCIONES DE OTRAS INSTITUCIONES	49,980	60,217	51,196	51,999	40,204	42,000

1/ En 1996 se incluyeron 30 adopciones efectuadas entre familiares.

2/ En 1992 cifra revisada y actualizada por la entidad responsable.

e/ Cifras estimadas al cierre del año.

Fuente: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Protección a población en desamparo

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 e/
PERSONAS BENEFICIADAS CON ACCIONES DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA 1/								
Menores					927,550	1,041,788	1,249,949	1,382,135
Ancianos					327,78	321,991	350,634	360,995
población en desamparo 2/					176,347	176,241	198,357	179,940
					423,416	543,556	700,958	841,200
PERSONAS ATENDIDAS DIARIAMENTE EN CENTROS ASISTENCIALES 3/					6,310	6,742	9,701	9,400
PREESCOLARES ATENDIDOS	13,285	13,557	14,224	12,401	14,511	12,371	12,185	12,171
PERSONAS ATENDIDAS DIARIAMENTE EN CAMPAMENTOS RECREATIVOS 4/	30,550	31,834	29,393	32,351	31,261	30,031	29,639	29,319

1/ No se incluye a las personas beneficiadas con los programas de alimentación y nutrición.

2/ La población en desamparo incluye: población atendida en el comedor familiar (indigentes y personas de la tercera edad); población atendida con apoyo alimenticio aportado a diversas instituciones de asistencia privada con las que el DIF tiene convenios (menores y personas de la tercera edad); población beneficiada con apoyos económicos mensuales otorgados a familias de escasos recursos con problemas de salud (menores, personas de la tercer edad e invidentes).

3/ Incluye las personas a las que se les proporciona apoyo económico directamente o través de los convenios celebrados con instituciones asistenciales.

4/ La atención que se presta en los siete campamentos recreativos se dirige principalmente a los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad.

e/ Cifras estimadas al cierre de año.

Fuente: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Atención a menores en el marco del MECED

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 e/
MENORES ATENDIDOS	6,002	9,421	6,756	9,948	11,967	14,324	23,651	24,032
En la calle	3,230	6,649	4,351	5,869	5,652	6,445	10,013	8,902
De la calle 1/						574	1,019	943
En riesgo	2,772	2,772	2,405	4,079	6,315	7,305	12,619	14,187
FAMILIAS ATENDIDAS	2,966	2,966	1,924	4,219	3,830	4,585	9,973	9,713
ESTADOS BENEFICIADOS	29	31	31	31	31	31	31	31
MUNICIPIOS ATENDIDOS	57	65	77	113	115	148	170	212
ZONAS RECEPTORAS 2/	138	215	243	309	393	425	689	861
ZONAS EXPULSORAS 3/	180	181	302	315	291	406	790	762
INSTANCIAS DE APOYO A LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA 4/								
Patronatos						16	20	16
Fideicomisos						4	7	3
Comisiones						11	11	10
Convenios						19	65	33

1/ Hasta 1994 no se cuenta con la información de menores atendidos en este rubro del entonces denominado Programa MESE.

2/ Se refiere a aquellas zonas en las que se concentran menores "De" y "En" la calle y realizan diversas actividades de subempleo (centrales de autobuses, centros comerciales, mercados, etc.).

3/Consistente en las colonias, comunidades o municipios de donde proviene el mayor número de menores que se encuentran en las zonas receptoras que regularmente son colonias que se han formado en la periferia de las ciudades.

4/ La promoción para la formación de este tipo de instancias de apoyo al Programa de Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles (MECED), se inició en 1995.

e/ Cifras estimadas al cierre de año.

Fuente: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Programas de Abasto Social

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 e/
<b>PROGRAMA DE ABASTO SOCIAL DE LECHE</b>								
Leche producida por LICONSA (Millones de litros equivalentes)	1,078	1,179	1,218	1,162	1,042	1,041	1,075	1,088
Distribución diaria (Miles de litros)	3,458	3,958	4,070	3,801	3,421	3,419	3,569	3,631
Captación total de leche fresca (Miles de litros) 1/			71,168	80,296	75,934	86,435	65,581	94,300
Niños beneficiados (Miles) 2/	4,798	6,323	6,689	6,779	4,906	5,244	5,128	5,131
Puntos de venta (Número de lecherías)	2,230	5,683	5,979	6,146	6,296	7,584	11,072	10,900
Valor del subsidio (Miles de pesos) 3/	861,010	1,289,703	1,451,624	1,363,950	1,248,626	1,957,294	2,612,249	2,785,280
Municipios beneficiados		1,370	1,447	1,551	1,692	1,748	1,878	1,923
<b>PROPORCIONES</b>								
Valor del subsidio/niños beneficiados (Pesos por niño) 2/	179.5	204.0	217.0	201.2	254.8	373.2	509.4	577.3
<b>PROGRAMA DE SUBSIDIO AL CONSUMO DE TORTILLA (FIDELIST) 4/</b>								
Distribución diaria (Toneladas)	1,596	1,466	1,713	1,145	1,351	1,225	2,046	1,867
Familias beneficiadas por día (Miles)	840	1,961	2,111	2,071	2,103	2,301	2,197	2,112
Valor del subsidio (Miles de pesos) 5/	260,885	467,963	516,632	367,670	403,409	620,056	1,029,533	1,263,900
<b>PROPORCIONES</b>								
Valor del subsidio/familias beneficiadas (Pesos por familia)	310.6	238.6	244.7	177.5	191.8	269.5	534.3	642.8

1/ Se refiere a la leche captada en los centros de acopio ubicados en las cercanías de las nueve plantas industriales de LICONSA.

2/ Hasta 1990 el beneficio se otorgó a familias y a partir de 1991 a niños menores de 12 años.

3/ Estimación de la Secretaría de Desarrollo Social, considerando la diferencia entre el precio de la leche LICONSA y el promedio nacional del precio de la leche pasteurizada preferente. Los datos para 1995 y 1996 fueron reportados por LICONSA.

4/ A partir de 1989 se inició el Programa Maíz-Tortilla, Sistema de Cupones, y a partir de noviembre de 1990 el Programa de Subsidio al Consumo de Tortilla, mediante el cual se distribuye en forma gratuita un kilogramo diario de tortilla por familia.

5/ Considera los subsidios erogados por los programas de Maíz-Tortilla, Sistema de Cupones y de Subsidio al Consumo de Tortilla.

n.d. No disponible

e/ Cifras estimadas al cierre del año.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social. Leche industrializada CONASUPO y Sistema de Distribuidoras CONASUPO.

A partir de 1997, los apoyos financieros para leche y tortilla se están trasladando paulatinamente al Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA), focalizando su atención hacia la población más desprotegida.

Durante los últimos tres años, LICONSA ha mantenido la dotación de leche a alrededor de 5 millones de niños cada año. Se ha hecho énfasis en el cambio y apertura de los centros de distribución con el propósito de beneficiar cada vez más a las comunidades indígenas y campesinas. A través del Programa de Subsidio al Consumo de Tortilla, a cargo del FIDELIST, se beneficiaron en 1997 a 2.1 millones de familias.



Programas de atención alimentaria 1/

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 2/
<b>PROGRAMA DE DESAYUNOS ESCOLARES (PRA)</b>								
Desayunos escolares repartidos (Miles)	115,254	122,818	138,075	157,304	255,266	328,084	531,960	540,129
Calientes 2/						49,212	101,072	113,427
Frios 2/						278,872	430,888	426,702
Población beneficiada (Promedio diario) 3/	599,370	653,300	674,400	700,000	1,270,965	1,930,348	2,092,674	2,475,087
Municipios atendidos 2/						1,143	1,595	1,601
Localidades beneficiadas 2/						10,962	16,259	16,470
<b>PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL ALIMENTARIA A FAMILIAS (PASAF) 2/</b>								
Despensas otorgadas (Anual)	10,493,280	10,946,232	11,686,836	13,150,776	14,583,144	14,687,544	18,957,515	20,136,536
Familias atendidas (Promedio mensual)	874,440	912,186	973,903	1,095,898	1,215,262	1,223,962	1,569,112	1,678,045
<b>PROGRAMA DE COCINAS POPULARES Y UNIDADES DE SERVICIOS INTEGRALES (COPUSI) 2/</b>								
Cocinas en operación 4/	516	843	1,098	1,175	1,337	1,261	1,796	3,249
Personas beneficiadas	59,340	80,085	96,506	101,050	111,615	108,798	141,832	256,425

1/ Las cifras reportadas incluyen únicamente recurso federales.

2/ Se reporta información a partir del año en que se inició su registro.

3/ En 1990 cifra revisada y actualizada por la entidad responsable.

4/ En 1996 se estableció una estrategia que permitió ampliar la cobertura del programa COPUSI con la instalación de cocinas rústicas, cuyo costo es menor.

5/ Cifras estimadas al cierre del año.

Fuente: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

En la presente Administración se han iniciado cambios en el Programa de Desayunos Escolares, que implican no sólo ampliar el número de beneficiarios, sino establecer los cambios de fondo para convertirlo en un programa de presencia social y de impacto creciente en el combate de la desnutrición en nuestro país, así como en la elevación de la calidad de vida.

A partir de febrero de 1995, con la puesta en marcha del Programa de Alimentación y Nutrición Familiar, el reparto de desayunos ha ido en notorio ascenso, al pasar de una distribución diaria de 1.5 millones de desayunos a 3.2 millones en diciembre de 1996. Se estima que a fines de 1997, se alcanzará una cobertura diaria de 3.8 millones de beneficiarios, con recursos federales y las aportaciones de los gobiernos estatales y municipales, así como otras fuentes de financiamiento promovidas por los sectores público, social y privado.

Programas específicos de la CNDH 1/

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 2/
<b>Defensa de la Mujer, el Niño y la Familia</b>								
Recibidas					5	132	299	188
Concluidas					0	102	212	198
En trámite					5	35	122	112

1/ La información se reporta a partir de la creación de la CNDH. La ausencia de cifras en algunos periodos denota la inexistencia del programa respectivo.

2/ Cifras al mes de julio.

Fuente: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. La posición que el menor ocupa dentro de la sociedad, dada por sus singulares cualidades, debe considerarse como un estado, el estado de la menor edad.

SEGUNDA. El criterio de que los menores son totalmente incapaces de obrar, contradice lo sostenido por la doctrina tradicional y la realidad personal de los mismos. El menor es una persona con un ámbito de capacidad especial, limitada sí, pero tal limitación obedece a la protección especial también, que la ley le dispensa por su propia circunstancia.

TERCERA. La incapacidad como institución protectoria del menor, trasciende la órbita de las relaciones civiles, pues desde la perspectiva penal, se le considera incapaz para hacerle responsable de sus actos.

No obstante, su exclusión del Derecho Penal no obedece a que se le estime como un limitado o enfermo mental sino a una consideración de política social.

CUARTA. La determinación de una edad cronológica fija para el ingreso al régimen ordinario, es necesaria, pues de esta manera se protege al menor de la plena aplicación de la ley penal.

QUINTA. La moderna orientación del Derecho de Menores no favorece el trato de inimputable del menor, lo que reclama es que al menor de 18 años, sea inimputable o no, se le someta a un régimen jurídico especial, si se le aplican penas o sanciones, éstas no deberán tener carácter retributivo, sino educativo y deberán ser más leves que las aplicadas al adulto.

Este régimen especial no justifica una excepción a los valores y principios fundamentales del estado de Derecho, deberá reconocer y proteger los derechos mínimos que la Constitución y las demás leyes reconocen al delincuente adulto. Hace hincapié en la estructuración de un sistema de garantías procesales, inexistente en el anterior modelo de normatividad.

SEXTA. La calidad del menor, justifica la creación de una nueva rama jurídica, que reglamente en forma autónoma, todos los aspectos de la vida del mismo, desde su concepción biológica hasta su mayoría de edad

A la autonomía doctrinaria, debe agregarse la académica, estableciendo la cátedra de la materia específica para que todos aquellos interesados en la protección del menor tengan una preparación apropiada.

SÉPTIMA. Para lograr la autonomía legislativa es imprescindible la compilación en un sólo cuerpo de los diversos principios, instituciones y normas, referentes al menor, el Código del Menor. Dicho cuerpo deberá estar inspirado en los principios que el Derecho de Menores tutela y aplicarse preferentemente a otros cuerpos legales.

OCTAVA. Es necesario el fortalecimiento del Organismo Administrativo de Protección para el logro de la efectiva defensa y protección de los menores.

Es una gran tarea la que le espera al recientemente creado organismo descentralizado, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, esperamos que cumpla con las expectativas encomendadas.

NOVENA. Tras un largo proceso en la lucha por los derechos de la niñez, la Convención sobre los Derechos del Niño pone de manifiesto que los menores son titulares de todos los

derechos inherentes a la persona humana, transformando al niño de objeto a sujeto de derecho, y colocando el tema de su vida y desarrollo como una prioridad internacional, como un imperativo jurídico y moral para todo Estado.

DÉCIMA. Debe promoverse una cultura de respeto a los derechos de los niños entre la sociedad, en este sentido, debe intensificarse la labor realizada por diversos organismos, organizando conferencias y foros a nivel nacional e internacional y editando información sobre el tema, haciéndola llegar a personas de toda clase o condición social.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Azaola, Elena, La institución correccional en México, una mirada extraviada, Editorial Siglo XXI, México, D.F., 1990.
2. Bejarano Sánchez, Manuel, Obligaciones Civiles, Segunda edición, Editorial Harla, México, D.F., 1983.
3. Castillo del Valle, Alberto del, Garantías Individuales y Amparo en Materia Penal, Primera edición, Ediciones Duero, S.A. de C.V., México, 1992.
4. Castillo del Valle, Alberto del, Ley de Amparo Comentada, Segunda edición, Ediciones Duero, S.A. de C.V., México, 1990.
5. D´Antonio, Daniel Hugo, Derecho de Menores, Tercera edición actualizada y ampliada, Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1986.
6. D´Antonio, Daniel Hugo, Actividad Jurídica de los Menores de Edad, Editores Rubinzal y Culzoni, S.C.C.,
7. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo IX, Bibliográfica Omeba, Editores Libreros, Buenos Aires, Argentina, 1991.
8. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX, Bibliográfica Omeba, Editores Libreros, Buenos Aires, Argentina, 1991.

9. Gabinete de Documentación y Publicaciones. Secretaría General Técnica, Ministerio de Justicia, Documentación Jurídica, Monográfico dedicado a la Reforma del Código Civil en materia de Tutela, Tomo XI, Madrid, España, Enero-Marzo, 1984.
10. Galindo Garfias, Ignacio, Derecho Civil. Primer Curso, Décima edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1990.
11. García Ramírez, Sergio, Derecho Penal, Primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, D.F., 1990.
12. Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, Octava edición, Editorial Harla, S.A. de C.V., México 1990
13. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Código Civil Comentado, Libro primero, 1a. edición, Miguel Angel Porrúa editor, México, D.F. 1987.
14. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, Primera edición, UNAM, México, D.F., 1984.
15. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VI, Primera edición, UNAM, México, D.F., 1984.
16. Hernández Quiroz, Armando, Derecho Protector de Menores, Primera edición, Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, Veracruz, México, 1967.
17. Martínez López, Antonio José, Código del Menor y Jurisdicción de Familia, Primera edición, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, Colombia, 1991.

18. Martínez López, Antonio José, El menor ante la norma penal y delitos contra el menor y la familia, Primera edición, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, Colombia, 1986.
19. Mendizabal Oses, Luis, Derecho de Menores. Teoría General, Ediciones Pirámide, S.A., Madrid, España, 1977.
20. Nueva Enciclopedia Jurídica Tomo VIII, Editorial Francisco Seix, S.A., Barcelona, España, 1990.
21. Nueva Enciclopedia Jurídica Tomo XVI, Editorial Francisco Seix, S.A., Barcelona, España, 1990.
22. Péreznieto Castro, Leonel, Derecho Internacional Privado, Quinta edición, Editorial Harla, S.A., México, D.F.
23. Petit, Eugene, Tratado Elemental de Derecho Romano, traducido de la novena edición francesa por D. José Fernández González, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1984.
24. Porte Petit Candaudap, Celestino, Dogmática sobre los delitos contra la vida y la salud personal, Novena edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1990.
25. Rodríguez Manzanera, Luis, Criminalidad de Menores, Primera edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1987.
26. Rojina Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil I, Vigésima tercera edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1989.

27. Solís Quiroga, Héctor. Justicia de Menores, Segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1986.

#### REVISTAS CONSULTADAS

1. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Memoria del Foro: Análisis y seguimiento de acciones en favor de la niñez después de la Cumbre de la Infancia, Comunicación Cultural, A.C., México, D.F.,
2. Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social, No, 12, Volumen II, México, D.F., Enero-Febrero-Marzo, 1974
3. Instituto Interamericano del Niño, IINFANCIA-Boletín del Instituto Interamericano del Niño-OEA, Número 230, Tomo 63, Montevideo, Uruguay, Julio de 1990.
4. Organización Internacional del Trabajo, El trabajo de los niños y la OIT, Primera edición, Suiza, 1989.
5. Organización de Naciones Unidas, Declaración Mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño. Plan de Acción para la aplicación de la declaración mundial. Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, Nueva York, 1990.
6. Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, Revista Mexicana de Derecho Penal, Cuarta Época No. 9, México, D.F., Mayo-Agosto, 1973.
7. Comisión Nacional para el seguimiento y evaluación, Programa Nacional de Acción. Cuarta Evaluación. México y la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, México, D.F., 1994.



8. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, "*Para que México sonría al futuro*", Revista mensual, Comunicación Social, México, D.F., 1990.
9. - Comunicación Social, *Programas Institucionales para el DIF*, México, D.F., 1982.

## LEGISLACIÓN CONSULTADA

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.*

*Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.*

*Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.*

*Código Federal de Procedimientos Penales.*

*Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.*

*Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.*

*Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores.*

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*