

DERECHO, EDUCACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: EL CONSEJO DE MENORES

Juan de Dios GONZÁLEZ IBARRA*
Ladislao Adrián REYES BARRAGÁN*

SUMARIO: *Introducción* 1. *El Estado de Derecho y la administración de justicia de menores.* 2. *El Consejo de Menores: un tribunal privativo de la libertad.* 3. *Perspectivas para la administración de justicia del menor.* 4. *El traslado del Consejo de Menores al poder judicial.* 5. *El Consejo de Menores: un tribunal judicial de facto.* 6. *A guisa de conclusiones.* 7. *Bibliografía.*

INTRODUCCIÓN

La multiplicidad de problemas que configuran la administración de justicia del menor en México, constituyen un preocupante tema de reflexión que está reclamando mayores acercamientos críticos y propositivos desde los distintos campos del conocimiento que se potencian gracias a la interdisciplinariedad. Los autores sostienen la tesis de que se requiere la integración de los conocimientos pedagógicos, jurídicos y administrativos para poder llegar a resultados positivos, en el campo de la administración de justicia y readaptación —que en la mayoría de los casos es reeducación de menores producto de hogares destrozados—, pues esta es una asignatura de pendiente aprobación en México. Aquí se confunden los conceptos de readaptación con el de reeducación; con los menores es —en buena lógica— aplicable el último.

Los recientes esfuerzos de investigación teórico-metodológicos, axiológicos y epistémicos,¹ a los cuales se suman los autores con este trabajo, requieren ser sustancialmente incrementados si se desea mejorar en

* Doctor en Derecho y profesor en UAM, UNAM, UAEM.

* Doctor en Derecho y profesor en UAEM, UNAM.

¹ GONZÁLEZ IBARRA, Juan de Dios, *Epistemología jurídica*, México, Porrúa, p. 37.

diversos ámbitos la compleja situación que se vive en México en materia de administración de la justicia en todos los niveles.

Este es uno de los propósitos centrales de este esfuerzo: contribuir desde las ciencias sociales y, especialmente, desde el ámbito disciplinario de la administración pública y el Derecho² al conocimiento de dicho tema y, a superar problemas de esta realidad que mucho nos lastima agrediendo al futuro.

Se destaca dentro de los elementos importantes del Estado de Derecho la administración de justicia,³ ésta no sólo se encuentra dentro de la función judicial, también se ubica dentro del diseño organizativo de la administración pública, como es el Tribunal Contencioso Administrativo, el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal Agrario y el Consejo de Menores.

Cada uno de los tribunales jurisdiccionales merece un estudio aparte, pues cada ente tiene ciertas particularidades propias de la naturaleza de la materia que resuelve. Sin embargo, uno de los sistemas punitivos que violenta el Estado de Derecho es el Consejo de Menores, ente que forma parte de la administración de justicia del menor,⁴ objeto principal de este estudio.

La administración de justicia de menores es una parte de la organización pública que realiza operaciones materiales para adaptar al menor, además de emitir actos jurisdiccionales, mismos que limitan la libertad de los menores que infringen normas penales y administrativas. Acorde con lo anterior debemos formularnos la siguiente pregunta: ¿pero, cómo es posible que un organismo de la administración pública como es el Consejo de Menores, restrinja la libertad del menor cuando tal función es exclusiva del poder judicial? Y complementariamente ¿el cometido de adaptar, reformar, corregir, educar y enseñar que realiza la Secretaría

² GONZÁLEZ IBARRA, Juan de Dios, *Metodología jurídica epistémica*, México, Fontamara, 2004, p. 32.

³ GUERRERO OROZCO, Omar, *Principios de Administración Pública*, Bogotá, ESAP, 1997, p. 104, "Concepto de Administración de Justicia. Ella puede definirse de varios modos; por ejemplo von Justi la identificó a partir de su objeto, explicando que debe ayudar a la tranquilidad de los súbditos, evitando la violencia entre ellos". "El desarrollo de la categoría poder judicial y el concepto administración de justicia van de la mano y con frecuencia se confunden y aparecen como sinónimos, tal como ocurría en el siglo XIX. A pesar de este embarazo, dentro del Estado de derecho, la administración de justicia se representa como un conjunto ordenado de entidades jurisdiccionales, cuya noción organizativa entraña la función específica de administrar justicia".

⁴ La administración de justicia del menor, para el presente trabajo, comprende el Consejo de Menores, los comisionados, los defensores y los centros de tratamiento donde los menores internados cumplen las resoluciones de los consejeros (jueces en sentido amplio).

de Gobernación y ahora la Secretaría de Seguridad Pública, no corresponde a otra secretaría de la administración pública? ¿Cómo es dable todo lo anterior en un Estado de Derecho?

Para explicar óntica, epistémica y axiológicamente el estado actual de la administración de la justicia de menores y para establecer algunas propuestas, es necesario asentar su génesis en un necesario Estado de Derecho Democrático y Social, así como realizar una acepción amplia y, en segundo término, explicativa de la administración de justicia de menores de la que forman parte el Consejo de Menores y los Centros de Tratamiento; es pertinente aclarar que para este trabajo sólo nos referiremos específicamente al órgano jurisdiccional que es el Consejo de Menores.

Es indispensable aquí el estudio de los valores o *arkes* —en griego— que tiene por objetivo orientarnos en el mundo jurídico de la mejor manera; Risieri Frondizi afirma que “los valores no son, por consiguiente ni cosas, ni vivencias, ni esencias: son valores... necesitan de un depositario en que descansa. Son cualidades *sui generis*, que poseen ciertos objetos llamados bienes... no tienen sustantividad... los valores no son si no valen. La crisis actual es una crisis de valores. No sólo de los valores que regían anteriormente, sino de su interpretación y jerarquía. La crisis alcanza el ámbito de la vida y de la teoría. La axiología puede ser el sostén de la actividad creadora y servir para esclarecer los problemas éticos, estéticos, políticos, sociales y educativos. Cuando los valores entran en crisis y no se quiere navegar a la deriva, es imprescindible un examen a fondo de su naturaleza, sentido, fundamento y jerarquía”.⁵

Ante la promesa racionalista cartesiana de los siglos XVII y XVIII que se reveló contra el dogma de la fe dominante hasta entonces, la humanidad se encontró con que la promesa de la felicidad gracias a la razón se había incumplido y por el contrario había convertido a la razón en la nueva diosa; Kant se rebelará contra esto afirmando, desde la epistemología, que tanto la intuición como la voluntad no pueden ser ignoradas en la construcción social del mundo. Con la revolución kantiana se produce un cambio de valores en la humanidad, su llamado revolucionario *sapere aude* (atrévete a saber) se enfrenta al dogma de la verdad inmutable revelada, contenida en la Biblia y administrada por la iglesia.

El jurisconsulto mexicano Eduardo García Máynez sostiene que “todo orden normativo concreto consiste en la subordinación de la conducta a un sistema de normas cuyo cumplimiento permite la realización de valores... Cuando se asevera que el derecho ha sido instituido para el

⁵ FRONDISI, R. *¿Qué son los valores?* Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 8-21.

logro de valores, con ello se indica —en lo que al mismo atañe— un elemento estructural de todos los órdenes: su finalidad. Este elemento pertenece a la esencia de lo jurídico, ya que no podríamos llamar derecho a un orden no orientado hacia valores como la justicia, la seguridad y el bien común, para no mencionar sino los fundamentales... Hacer que la justicia reine, es y debe ser aspiración de los creadores, aplicadores y destinatarios de sus normas, porque la justicia es valiosa, y lo valioso debe ser”.⁶

Es pertinente contemplar a las diferentes teorías sobre los valores, como la subjetivista de José Ortega y Gasset, quien sostiene que los valores dependen del sujeto que les adjudica tal cualidad, la objetivista de Max Scheler y Nicolai Hartmann, quienes afirman que existen en sí y por sí; el relacionismo axiológico de Heinrich Henkel “punto de partida de esta doctrina es el convencimiento de que, en una consideración orientada hacia la vida práctica, puede dejarse de lado el problema del ser en sí de los valores, pues de lo que en última instancia se trata es de su ser real”.⁷

García Máynez se manifiesta partidario de la siguiente posición “la axiología contemporánea no ha logrado formular, hasta ahora, una pauta de validez axiológica incontrovertible y absoluta, por lo que, también hasta ahora, en este punto hay que darle la razón a los partidarios del relativismo”;⁸ reconociendo la existencia de los juicios valorativos acepta la presencia del sujeto que valora, la del objeto valorado y la valoración que aquél hace del objeto desde una posición del “valor que el sentimiento de lo valioso descubre, en el objeto se halla, pues, necesariamente referido a un sujeto capaz de valorar. Fuera de esta relación con un sujeto, actual y posible, los valores no tienen sentido o, al menos, no lo tiene para el hombre”.⁹

Por nuestra parte, tenemos un criterio diferente, pues en las ciencias sociales no debemos buscar “lo incontrovertible y absoluto”, pues conforme a la lógica difusa (*fuzzy logic*) y teoría de conjuntos borrosos, sostenemos que de otra manera al existir de la naturaleza que intenta explicarse con las ciencias exactas, los valores existen plenamente, que su forma de existencia se lleva a cabo a plenitud con y el deber ser, existen de manera absoluta bajo la manera del deber ser, siendo este su tiempo y espacio de presencia total, los antivalores también poseen

⁶ GARCÍA MÁYNEZ, E. *Filosofía del derecho*, Porrúa, México, 1996, pp. 413- 415.

⁷ *Opus cit.* pp. 413-439.

⁸ Véase p. 436.

⁹ *Ibidem.* pp. 435-436.

existencia plena y no, como otros pensadores sostienen, sólo son la negación de un valor correspondiente.

El reto de la posmodernidad que quiere rescatar al valor justicia después de los horrores del nazismo y fascismo durante la Segunda Guerra Mundial, con el mensaje primario de los derechos fundamentales,¹⁰ que honra a la ley del más débil por oposición a la ley de la selva del más fuerte, en especial a la extrema labor cotidiana de la mujer en lo general y en lo particular a la que reside en los países llamados en vías de desarrollo, con las armas del derecho, de la ciencia y epistemología jurídicas y, en sólida lógica no podía ser de otra manera, por la propia naturaleza creadora mexicana en que se construye el derecho por la vía jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no en balde esta institución al igual que la universidad, se identifica a plenitud con el ser eternamente femenino que todo lo crea, modela y tutela bondadosamente y; también por los débiles del mundo, los torturados, violados o masacrados, aquéllos que por la tortura de lo brutal e inhumanamente poderosos cambian sus voces por los lamentos y quejidos dolorosos, porque apenas el 10 de junio pasado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana en una resolución que enriquece a la ciencia jurídica universal e ilumina a la humanidad en su combate contra la impunidad y la barbarie, resolvió, convirtiéndose de hecho en Suprema Corte Universal, terminar con la impunidad en esta orbe de los delitos de terrorismo y genocidio, lo que no pudo realizarse ante la justicia inglesa en el caso del dictador chileno y genocida Augusto Pinochet; aquí en México se logró: el triunfo de la dignidad del hombre contra la indignidad del asesino, cobijado por el poder del más fuerte, aquí triunfó la ley del más débil, de la víctima ya muerta no la de los poderosos que fingen demencias y olvidos seniles, no la voz de los que todo lo pueden porque están poderosamente vivos, sino la voz que viene de otras dimensiones en donde están también nuestros queridos muertos, gracias a los señores ministros, México ha vivido su hora más gloriosa en el campo del derecho universal, gracias por haber recobrado la justicia universal, la ilusión y esperanza de que el asesino pseudo legalmente protegido no quedará impune, el mensaje mundial es que el débil no está abandonado a su suerte.

Si estamos axiológicamente de acuerdo con Eduardo García Máynez, quien en su libro *Filosofía del Derecho*, epistémicamente desde la reflexión del jurisconsulto sostiene en esta obra enriquecedora de la ciencia

¹⁰ FERRAJOLI, L. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Editorial Trotta, Madrid, 2001, p. 287.

jurídica universal, tan alabada por el iusfilósofo alemán del siglo apenas transcurrido Arthur Kaufmann, que “la idea del derecho, o sea la afirmación de que el sentido de este último consiste en realizar determinados valores, por lo que no es posible comprender su función social cuando no se toman en cuenta los fines a que debe servir, es, bien vistas las cosas, la raíz común del iuspositivismo y de la doctrina del derecho natural”,¹¹ congruentemente en consecuencia entonces cuando nos acercamos a ellos en especial —alentados por el valor justicia— conseguimos una victoria en la interminable lucha cotidiana, conforme a Rudolf Jhering,¹² por la realización del derecho entre los hombres y las mujeres.

Francesco Carnelutti sostiene en su libro *Cómo nace el derecho* que “el fin del derecho, es eliminar la guerra, ésta es la invasión del dominio ajeno, por eso las formas primordiales del delito son el homicidio y el hurto, agresión al dominio en sus formas elementales: el cuerpo humano y las cosas, el delito es el rostro de la guerra”,¹³ este acto de justicia también al igual que nuestras clases, investigaciones y prácticas académicas y de difusión conforme a derecho son y, así se educa en los valores,¹⁴ en este sentido es una contribución universitaria el estudio del derecho en la lucha contra la inseguridad pública nacional y mundial, esa guerra de la razón contra la barbarie.

Si conforme con este autor, refiriéndonos aquí al libro *El Arte del derecho* “mientras los hombres no sepan amar, necesitarán juez y gendarme para mantenerlos unidos... Cuando el saber se junta al saber que no sabe, entonces la ciencia se convierte en poesía”,¹⁵ luego entonces, el derecho es un acto de amor que utiliza a la palabra como instrumento primario, así “el arte y el derecho sirven para ordenar al mundo”.¹⁶

El derecho debe ser el gran organizador social, pues necesita imperar la ley del más débil, no la ley del mercado, la inhumana ley de la oferta y la demanda, es por ello que Carnelutti sostiene que entre el *homo economicus* que egoístamente no quiere cuidar nada fuera de sus intereses y, el *homo moralis* que no puede separar el propio bien de los demás,

¹¹ GARCÍA MÁYNEZ, E. *Opus cit.* p. 414.

¹² JHERING, R. *La lucha por el derecho*, Porrúa, México, 1998, p. 26.

¹³ CARNELUTTI, F. *Cómo nace el derecho*, Temis, Bogotá, 1989, p. 10. Menciona que “el secreto del derecho está en que los hombres no pueden vivir en el caos. El orden les es tan necesario como el aire que respiran”.

¹⁴ OEI. *La educación en valores en Iberoamérica. Foro Iberoamericano sobre educación en valores*. OEI. Madrid, 2001, p. 124.

¹⁵ CARNELUTTI, F. *Arte del derecho*. Ediciones Jurídicas Europa América, Buenos Aires, 1948, p. 21.

¹⁶ *Opus cit.* p. 8.

entre el lobo y el cordero está el puente transformador “atrevidísimo”¹⁷ llamado derecho, la línea recta que une a los dos puntos.

Recordemos que Don José María Morelos y Pavón fue quién elaboró el 14 de septiembre de 1813, el primer documento de prospectiva jurídica mexicana, como amorosa acta de nacimiento para un país todavía sin nacer, llamada *Sentimientos de la Nación*, ahí señaló que “la buena ley es superior a todo hombre ...la que debe moderar la opulencia y la indigencia, de tal suerte que aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto... Sólo distinguirá a un americano del otro, el vicio y la virtud, no se admitirá en la nueva legislación la tortura”, heredero de ese espíritu visionario el abogado educado en los valores, honra con un acto de justicia su compromiso hacia el más débil.

El científico mexicano García Máñez por la ruta kantiana del *sapere aude* se anticipó al concepto de inteligencia emocional,¹⁸ que muchos años después (a principio de los años ochenta), desarrollaría el profesor Howard Gardner de la Universidad de Harvard.

Recordemos que el sentimiento nos refiere al pensamiento kantiano,¹⁹ éste se rebela contra el racionalismo cartesiano, levanta la bandera de la totalidad cognitiva que incorpora a la intuición y a la emoción que nos permiten identificar directamente al acto de injusticia por la reacción de todo nuestro ser cognitivo-sentimental, tal es el caso ante el golpe de un hombre (identificado directamente como perverso), dado a un niño de tres años.

Se distingue entendimiento de razón, el primero toma a la intuición como recurso cognitivo que nos permite descubrir la verdad, la segunda al razonamiento fundamentalmente en sus dos formas, deductivo e inductivo, como capacidad humana dirigida hacia la verdad.

Recordemos que el maestro Eduardo García Máñez clasifica los valores del derecho en:

- a) fundamentales, como la justicia, seguridad jurídica y bien común;
- b) consecutivos, la libertad, igualdad y paz social;

¹⁷ *Ibidem*, pp. 22-23.

¹⁸ GARDNER, H, *Estructura de la mente. La teoría de las inteligencias múltiples*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 347. La primera edición en inglés data de 1983. El divulgador sería Daniel Goleman con su conocido libro *Inteligencia emocional*. También conviene consultar de Gardner su obra *La nueva ciencia de la mente. Historia de la revolución cognitiva de 1987*, existe edición en español por Paidós de 1987.

¹⁹ KANT, E., *Crítica de la razón pura*, Porrúa, México, 1991. p. 142. También consúltese la obra de Ernest Cassirer, *Kant, vida y doctrina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993. La primera edición en alemán es de 1918.

- c) instrumentales, como las garantías constitucionales, los de procedimiento, así afirma que éstos “valen instrumentalmente en la medida en que fungen como medios de realización de valores de cualquiera de las otras dos especies”.²⁰

Aquí nos sirve como faro orientador el que toda persona física, moral, nación, país o humanidad necesita de los valores para poder vivir y sobrevivir, la historia nos enseña que cuando se pierden éstos la sociedad por más poderosa que sea cae, tal ha sido el caso, por ejemplo, del Imperio Romano, el que ante la decadencia producida por el poder absoluto del César en turno acabó por podrirse y caer; inmediatamente antes; el alumno consentido de Aristóteles Alejandro Magno también se perdió por la corrupción total del poder absoluto.

Diferimos pues con el maestro García Máynez en su posición subjetivista, pues consideramos que los valores existen plenamente o “valen” absolutamente, su manera o forma de existencia se presenta en el deber ser y las conductas individuales e institucionales llevadas a cabo en la práctica, dirigidas hacia ellos, conforme a una lógica que de manera didáctica podemos identificar como posicional, esto es que los valores actúan como entes orientadores en la actividad humana con un sentido y voluntad.

De allí la afirmación de Hegel en su obra *Introducción a la historia de la filosofía* de que “es el movimiento más elevado de la razón en el que todas las apariencias pasan de una a otra y en donde todo presupuesto es superado”,²¹ aquí la dialéctica nos permite comprender la dinámica del movimiento hacia los valores por medio de la tesis, antítesis y síntesis valorativa, penetrar de la forma al fondo en donde no es posible la existencia de formas sin sustancias y dialécticamente sustancias sin formas, es el reconocimiento de la negación como principio del movimiento destructor y constructor hacia la síntesis como un paso más hacia la persecución de los valores.

Desde la dialéctica hegeliana se contempla el desenvolvimiento de la historia de la humanidad, desde lo sensible hasta el saber absoluto del hombre, en el que el espíritu se reconoce a sí mismo conforme una epistemología, que nos lleva a afirmar que “al entenderlo es poder verlo como algo que necesariamente tenía que ocurrir”,²² en consecuencia, la

²⁰ GARCÍA MÁYNEZ, E., *opus cit.*, p. 439.

²¹ HEGEL, G., *Introducción a la historia de la filosofía*, Aguilar Argentina, Buenos Aires, 1975. p. 52.

²² HARTNACK, J., *Breve historia de la filosofía*, Ediciones Cátedra, Madrid, 1996, p. 215.

obtención y persecución de valores es algo que por necesidad debe producirse humanamente, aquí debemos precisar que “Hegel llama espíritu subjetivo a la razón que se expresa en los actos de cada individuo, y espíritu objetivo a la razón que se expresa en las leyes e instituciones de la sociedad”,²³ conforme a la categoría primaria del ser valorado, por eliminación se puede llegar a la nada en donde la categoría, devenir o cambio contiene al ser y a la nada, lo que es y está dejando de ser, esto implica la negación de lo absoluto desde la perspectiva de Heráclito de Efeso de que todo cambia menos el cambio, que el ser implica su negación o contrario, así el valor justicia está “abrazado” con el disvalor de la injusticia como tesis y antítesis y, se consigue una síntesis, por medio de la resolución o sentencia jurisdiccional que toma en cuenta ambas posiciones encontradas bajo las normas sustantivas y adjetivas.

Lo anterior es un reconocimiento de que la contradicción es la fuerza que mueve a todas las cosas naturales y espirituales, el entendimiento de esto “permite la formulación de una lógica sobre el principio negativo que por un movimiento dialéctico se transforma en positivo y que es mucho más fecundo que el principio positivo de identidad de la lógica formal, que se revela incapaz de explicar el movimiento íntimo de la naturaleza”.²⁴

En donde está presente el reto de la alienación como forma negativa desde y en los valores, misma que el hombre debe superar pues, ésta implica la cosificación o extrañamiento antikantiano de lo humano, la corrupción de su naturaleza dignamente humana irrepetible negada por la perversión devaluante de su sustancia de fin único e irrenunciable²⁵ y no de medio prostituible, comercializable con la corrupción por el dinero y el poder.

La libertad axiológica del hombre implica que al ser racional, puede actuar con base en el imperativo categórico kantiano, que nos ordena “obra sólo según aquella máxima que puedas querer al mismo tiempo que se convierta en ley universal”; en consecuencia, en la naturaleza primera o más íntima del hombre existe la tendencia al bien o sea a los valores.

La lucha cotidiana por los valores, su persecución, permite conservar la más íntima naturaleza humana que, como mencionamos, exige e implica la dignidad, su legitimidad de ser hombre nos impone alcanzarlos para mantener nuestra propia naturaleza, al igual que una persona, árbol

²³ *Idem.*

²⁴ HEGEL, G., *opus cit.*, p. 11.

²⁵ HARTNACK, J., *opus cit.*, p. 207.

o cualquier otro ser, los valores cambian su forma de manifestarse o actualizarse sin que pierdan entidad, cosidad o quiddidad, siendo su tiempo y espacio el deber ser, así desde la reflexión afirmamos a *contrario sensu* que un mundo sin valor no tiene posibilidades de existir, la experiencia histórica lo demuestra y basta señalar que el origen y objetivo del derecho es acercarse a ellos, son el principio y fin de éste.

Una demostración de la existencia plena de los valores la podemos encontrar en que no ha existido momento de la humanidad en que se carezca de ellos, los valores nos acompañan siempre y mueren con nosotros, otra puede ser la que señala que es imposible imaginar una sociedad o persona sin valores o principios, tal sería la negación de la vida misma de ellos. La presencia valorativa de una misma persona y de un árbol se da de diferentes maneras desde las normas jurídicas, ecológicas o estéticas, así las cantantes excelsas llamadas “divas” se actualizan o existen ante nosotros, los melómanos por los valores de su canto, su voz; sin embargo, ellas son seres biopsicosociales que necesitan, por razones de existencia y sobrevivencia, comer, respirar, pensar y autorreproducir cotidianamente sus células.

El naranjo que conceptualizamos como árbol también existe de varias maneras con sus procesos clorofílicos, la captación de agua, absorción de minerales como el nitrógeno, fósforo y potasio y cambia con las estaciones del año y su edad, desde la perspectiva ecológica ese ser se contempla conforme con los valores humanos.

El mundo del deber ser (este como presente y futuro, hoy y mañana: integra dialécticamente esos dos modos cronológicos), es aquel que construimos o materializamos con nuestro mejor pasado y tradiciones (éstas consisten en preservar lo valioso del pretérito), el presente y nos sirven para dirigirnos hacia el futuro valioso, así como el gato epistémico de Chester en Alicia en el país de las maravillas sostiene con absoluta verdad o entidad que aquéllos que no saben hacia donde van ni siquiera tienen la posibilidad de poder perderse,²⁶ sin valores no tenemos ni siquiera la posibilidad de extraviarnos, este universo social lo podemos “tocar, perseguir, distinguir” con el recurso de nuestra voluntad humana, las ciencias humanas o del espíritu se distinguen de las de la naturaleza por su forma de existir, manifestarse y construirse desde la comprensión humana.

En la situación de los menores infractores, hijos de hogares in-existentes, muchas veces padres irresponsables y delincuentes, que han sido malos ejemplos para ellos, se requiere una verdadera reeducación

²⁶ CARROLL, L, *Alicia en el país de las maravillas*, Porrúa, México, 1992, p. 32.

para superar lo anterior, la razón de la sinrazón viene desde la primera infancia.

1. EL ESTADO DE DERECHO Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DE MENORES

La administración de justicia del menor está inscrita en el viejo paradigma superado del Estado de Derecho, en la actualidad cuestionado por el avanzado Estado de Derecho, Democrático y Social,²⁷ mismo que impera en la Unión Europea. El Estado de Derecho que domina en nuestro país nació en la modernidad²⁸ —mismo que desconoce a la posmodernidad—, tiene determinadas características peculiares, que no aparecen en otras formas de organización; no sólo se rige por un código jurídico —también es ético—,²⁹ sino que éste es una categoría de dominación racional administrativa pública³⁰ distinta a otros tipos de Estado que han existido: la ciudad, el imperio universal, la poliarquía medieval.³¹ Conforme con lo anterior, es necesario hacer precisiones en el sentido del Estado de Derecho en México para ayudar a entender a la administración de justicia del menor.

Todo Estado tiene características esenciales como es la *soberanía, el poder público, la sociedad y el territorio*,³² esto es necesario conocerlo porque continuamente el término Estado es utilizado como sinónimo de poder público (gobierno). Éste necesitamos señalar que es tan sólo un componente del Estado.

El Estado de Derecho producto de la modernidad basa su peculiaridad en la instauración de una Constitución básica, escrita o consuetudinaria como la establecida en Inglaterra, legitimada y legalizada por la sociedad de forma democrática, en la que se plasma un catálogo de

²⁷ FERRAJOLI, Luigi, *El garantismo y la filosofía del derecho*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2001, p. 65.

²⁸ La modernidad surge desde la Revolución Francesa de 1789, en la que en Francia se derrocó a la monarquía absoluta, proclamó *Los Derechos del Hombre* e instituyó la república. Otro hecho sobresaliente fue la instauración de la Constitución de los Estados Unidos de América, adoptada el 21 de junio de 1788. Empero, hay que considerar que existen otras visiones sobre la modernidad (posmodernidad), como la planteada por Jürgen, Habermas, *Ensayos Políticos*, Barcelona, Ediciones Península, 1988. “Arquitectura moderna y posmoderna”, p. 11.

²⁹ PECES-BARBA, Gregorio, *Ética, poder y derecho*, México, Fontamara, 2001, p. 11.

³⁰ GIDDENS, Anthony, HABERMAS Jürgen y otros, *Habermas y la modernidad*, Madrid, Cátedra, 2001, p. 253.

³¹ GUERRERO, OMAR, *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México*, México, UNAM/IIJ, 1997, p. 12.

³² *Cfr.*, SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*. México, Porrúa, 1983, p. 321- 376.

derechos humanos³³ que debe respetar el poder establecido, dando tan sólo seguridad jurídica y pública al ciudadano.

En el Estado de este tipo, la libertad es un derecho básico, que se traduce en la libertad personal, la propiedad privada, libertad de contratación, libertad de industria y comercio, libertad de imprenta y de libre tránsito. El Estado de Derecho es un ser controlado orgánica y jurídicamente que debe estar al servicio de la sociedad; establece previa y constitucionalmente³⁴ los procesos jurídicos, de servicios o jurisdiccionales, y tiene como principio la protección al ciudadano contra el abuso del mismo poder público.

Esta clase de Estado protege en principio la libertad ilimitada del individuo, siempre y cuando no se perjudique la libertad o derechos de terceros. En sentido contrario, la facultad del Estado para invalidarla está limitada por un sistema de competencias circunscritas en la Constitución.³⁵ Así, se instauran una competencia legislativa, judicial y ejecutiva para ejercer el poder público. Esta división del poder público —conforme a propuesta primera de Voltaire—, crea los contrapesos esenciales para evitar los históricos abusos que ejercía el monarca; por ello, los derechos humanos y la división de poderes³⁶ son sólo algunos de los elementos esenciales del Estado de Derecho, más aún en el Estado de Derecho Democrático y Social.³⁷

En un Estado de esta naturaleza, como se precisó, el gobierno³⁸ o poder público, comprende o está constituido por el poder constitu-

³³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1998, Arts. 1 al 24.

³⁴ *Ibidem*, Art.14.

³⁵ *Opus cit*, Art. 49. El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

³⁶ MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1982, p. 104. “En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado”.

³⁷ GUIBOURG, Ricardo, *Deber y saber. Apuntes epistemológicos para el análisis del derecho y la moral*, México, Fontamara, 220, p. 227.

³⁸ Estas precisiones parten desde los problemas de definición entre Estado y sociedad, política y Administración que plantea el Dr. Omar Guerrero en su libro, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, España, Fontamara, 1981, pp. 36-67. Particularmente de las definiciones

yente,³⁹ el poder legislativo, el poder judicial y el poder ejecutivo; por tanto, el gobierno no es sólo el poder ejecutivo como se suele identificar a esta fracción del poder, sino que, por el contrario es la suma de todos los elementos que constituyen el poder público. Este poder (gobierno) está, pues, representado por cuatro entes, con distinta función cada uno y, para lo cual, necesitan de órganos de administración al servicio de la comunidad, de la que dependen y la cual les da sustento legítimo.

Para su funcionamiento, cada poder está dotado de una estructura de administración que tiene como finalidad servir al público. Los cuatro poderes tienen atribuciones administrativas autorizadas por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*;⁴⁰ sin embargo, el poder ejecutivo es el más ampliamente estudiado, son escasos los análisis de los demás poderes por la ciencia de la administración pública y el Derecho. Por lo que en congruencia⁴¹ se afirma que “ahora bien, las funciones del poder público están precisamente atribuidas, en su ejercicio predominante, a un específico poder público: la función constituyente al poder constituyente, la función legislativa al poder legislativo, la función jurisdiccional al poder judicial y la función administrativa al poder ejecutivo. De donde, y para los efectos de la ciencia de la adminis-

que realiza uno de los estudiosos de la administración pública europea clásica, León Cortiñas Peláez, en el “Estudio Preliminar” que hace a la obra de Omar Guerrero, *La Teoría de la Administración Pública*, México, Harla, 1986, p. 1. En la cual afirma: “En un intento por superar las confusiones terminológicas tan frecuentes entre los cultivadores de la ciencia de la administración y del derecho administrativo, parece importante contribuir previamente aquí a un deslinde, lo más preciso posible. De ciertas nociones capitales. En este sentido, se nos ha permitido hacer referencia a los conceptos de función de poder público, de poder del Estado, de facultad y de cometidos del poder público”. Términos que en sentido amplio trata en su libro Omar Guerrero, *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho*, México, UNAM, 1996, pp. 11-15, en el Capítulo Primero, “Administración Pública y Administración de Justicia. I. El Estado de Derecho”. Es pues, a partir de León Cortiñas Peláez y Omar Guerrero el intento por definir lo que es el Estado, el Estado de Derecho, poder público (gobierno = poder constituyente, poder legislativo, poder judicial y poder ejecutivo). Para poder estudiar y enmarcar el Consejo de Menores.

³⁹ Escasamente estudiado, el poder constituyente funciona cuando se realizan reformas a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y está constituida por la legislatura Federal y las legislaturas locales. Al respecto, establece el artículo 135: “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

⁴⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1998, p. 80, Art. 90.

⁴¹ SALMERÓN, Fernando, *Ética analítica y derecho*, México, Fontamara, p. 85.

tración, *el poder ejecutivo es el titular de principio de la función administrativa*.⁴²

En el Estado de Derecho, la función administrativa esta dominada por el imperio de ley. Así “Sólo un Estado en el que toda la actividad administrativa, sobre todo la policía, se encuentra colocada a reserva y bajo la preeminencia de la ley, y sólo a base de ésta sean admisible las injerencias en la esfera de libertad del individuo, se llama, pues, Estado de Derecho. El principio de la legalidad pasa a ser la nota característica”.⁴³

En ese sentido, la administración pública se circunscribe a un previo funcionamiento calculable, según normas fijadas con anterioridad, que no tienen aplicación retroactiva,⁴⁴ y cuya extralimitación ante los particulares puede poner el afectado en movimiento un procedimiento judicial o el Juicio de Amparo. A pesar de lo anterior, el control jurisdiccional no es exclusivo del poder judicial. Existen otras formas de control jurisdiccional administrativo “legal” que se encuentran en el

⁴² CORTIÑAS PELÁEZ, León, “Finanzas y administración contemporánea” en *Revista de Ciencias Jurídicas*, México, UNAM, 1999, p. 55. Ello, salvo texto constitucional expreso que atribuya el ejercicio de la función administrativa a algún otro de los Poderes del Estado. Así, el *Poder Constituyente*, por imperio inmediato de la Carta de 1917, *es titular de atribución, de una clara expresión de la función administrativa*: la supresión de la Secretaría de Justicia (por aplicación del artículo 14º transitorio). Así, el *Poder Legislativo es titular, de atribución, de una clara expresión de la función administrativa*, por imperio del Art. 73 de la Constitución, en estos casos, en los cuales se indica la respectiva fracción, en números romanos: admisión de nuevos Estados (I); formación de nuevos Estados (III); arreglo definitivo de límites entre los Estados (IV); cambio de la residencia de los Supremos Poderes de la Federación (V); creación y supresión de empleos públicos de la Federación (XI); declaratoria de la guerra (XII); y además, estas otras hipótesis: examen y discusión anuales del Presupuesto de Egresos y revisión de Cuenta Pública del año anterior (art. 74, fracc. IV, párr. 1º); autorización de salida y entrada de tropas (76, III); disposición de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados (76, IV); etc. Finalmente, el Poder Judicial, para su organización y disciplina interiores, tiene amplia función administrativa, vg. Respecto del nombramiento, reelección o promoción de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; nombramiento de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito supernumerarios; designación de comisionados especiales en averiguación; distribución, para su visita, de los tribunales de circuito y juzgados de distrito; nombramiento y remoción de secretarios y demás empleados, designación del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sometimiento del nombramiento de un ministro provisional a la aprobación del Senado o en su receso a la de la Comisión Permanente, etc. (Arts. 94 y 97 y concordantes con la Carta).

⁴³ SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Editorial Nacional, 1970, pp. 145-160.

⁴⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1998. Art. 14. “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, 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. En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata. En los juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta de fundará en los principios generales del derecho”.

diseño de organización de la administración pública, como son los tribunales administrativos, fiscales, agrarios y el Consejo de Menores que emiten actos abstractos y formales, complementados mediante operaciones materiales que permiten desarrollar con mayor eficacia y eficiencia los objetivos para las que fueron creados.

Los órganos jurisdiccionales administrativos internos son, en cierto sentido, una parte del proceso judicial; esta singularidad del poder ejecutivo es una característica orgánica del Estado de Derecho. Empero, los órganos de la jurisdicción administrativa no son exclusivamente una burocracia profesional, sino una estructura orgánica que emite actos materiales y jurisdiccionales que responden a una especialización racional (jurídico-administrativa), compuesta de jueces “independientes” que deciden dentro de un procedimiento de forma “judicial” en amplio sentido, que son competentes mientras la ley constitucional lo consienta expresamente, y que circunscriben sus decisiones jurisdiccionales, en última instancia, a la Suprema Corte de Justicia. Así, toda la vida en un Estado de Derecho⁴⁵ puede culminar en una conformación judicial.

2. EL CONSEJO DE MENORES: UN TRIBUNAL PRIVATIVO DE LA LIBERTAD

De lo expuesto, en una primera aproximación a nuestro objeto de estudio, teóricamente, la administración de justicia del menor, en particular el Consejo de Menores, al limitar la libertad del individuo, en el sentido más estricto en un Estado de Derecho, quiebra el principio de la división de poderes.

En este sentido, al cuestionarse la existencia de la administración de justicia del menor, por las evidencias que se presentan en el trabajo, se

⁴⁵ El Estado de Derecho, es la forma básica actual salvo en la Unión Europea, su diseño evolucionó buscando axiológicamente una forma más justa, llamada Estado Democrático y Social de Derecho, con antecedentes a partir del siglo XIX. Su aparición tuvo como finalidad crear instituciones capaces de proteger y compensar las desigualdades existentes que ha creado el Estado liberal y el mercado, avanzando por el camino axiológico de la justicia distributiva y la democracia. El Estado Democrático y Social de Derecho se vislumbró en las constituciones de Querétaro (1917) y de Weimar (1919). Con la instauración del Estado de Derecho Democrático y Social, —identificado por algunos como Estado Benefactor—, la administración pública intervino en el campo económico y financiero, funcionando también como distribuidor del ingreso por medio de obras públicas y prestación de servicios, además de la protección de los derechos sociales y de los laborales; priorizando la asistencia a la salud, vivienda y la formación de una cultura que permitiera hacer una nación con valores homogéneos por medio de la educación de los niños y adolescentes; controlando incluso a aquellos menores que rompían con el orden existente por medio de la administración de justicia de menores.

indica que el actual esquema donde se inserta el Consejo de Menores rompe, en primera instancia, con la división de poderes del Estado de derecho mexicano, establecido expresamente por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM). Debido a que el Consejo de Menores al constituirse de hecho como un tribunal que priva de la libertad a los menores infractores, violenta la división de poderes ya que esta facultad es una función exclusiva del Poder Judicial. A la Federación y a los gobiernos de los Estados, en sentido restringido, solo se les permite establecer instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores (Art. 18 de la CPEUM).

En sentido estricto el Consejo de Menores no es una institución para el tratamiento de menores, es un verdadero órgano jurisdiccional que emite en sentido amplio sentencias efectivas que privan de la libertad a los menores; esto, en buena lógica, contradice así, la disposición de que la imposición de las penas —conforme a la Constitución— es propia y exclusiva de la autoridad judicial (Art. 21 de la CPEUM). A la autoridad administrativa, lugar donde se ubica el Consejo de Menores, sólo le compete la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Al no ser una autoridad judicial el Consejo de Menores, violenta el artículo 14 que establece que nadie podrá ser privado de la libertad, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales.

Además, ubicado el Consejo de Menores (órgano jurisdiccional) y el comisionado (parte acusadora) en la administración pública, se convierten en los hechos al mismo tiempo en juez y parte. Por este hecho, en sentido preciso, se rompe una de las características del Estado de Derecho que es la división de poderes.

En descarga de la administración de justicia de menores, donde se entrelazan funciones jurisdiccionales y administrativas, hay que reconocer que su perversión actual se fraguó históricamente desde que la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública se dividió en dos secretarías por el decreto del 16 de mayo de 1905. A través del tiempo la administración de justicia de menores ha sido administrada por diversas instancias del poder ejecutivo (por razones de espacio solo mencionaremos algunos datos históricos).

Así, con la desaparición de la Secretaría de Justicia, en 1917, la Escuela Correccional fue asignada su administración al gobierno del Distrito Federal, el cual fundó el 19 de agosto de 1926, un anticonstitucional *Tribunal Administrativo de Menores* por medio del *Reglamento para la calificación de los infractores menores de edad en el Distrito*

Federal. Al realizar prácticas jurisdiccionales el Tribunal Administrativo rompió con la división de poderes establecido por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Además, dicho tribunal de menores adquirió mayor relevancia a partir de su institución, que el mejoramiento del personal y material de la Escuela Correccional donde los menores infractores cumplían las resoluciones del tribunal.

Creado el primer tribunal formal para menores en el Distrito Federal, se pretendía que este tribunal anticonstitucional fuera “benigno” y excluyera al menor del sistema penal que los juzgaba con severidad cosa que, en cierto sentido, logró, ya que los menores fueron ahora juzgados por un profesor de primaria, un médico y un experto en estudios psicotécnicos y que con las posteriores reformas al órgano jurisdiccional de menores infractores fueron sustituidos por abogados. A pesar de este avance de ser excluidos de los tribunales ordinarios, las condiciones materiales y de convivencia en la Escuela Correccional, como era llamada, siguieron siendo deplorables.

Ahora, bajo la autoridad del Tribunal Administrativo de Menores, se les asignó a los menores huéspedes un adjetivo “menores infractores”. Posteriormente la administración de justicia fue controlada por la Secretaría de Gobernación, en donde la administración de justicia de menores se le dio diferentes enfoques, a veces como un órgano tutelar, otras veces como institución garantista, denominaciones que en nada cambiaban las condiciones materiales y de formación del menor.

Si el Tribunal Administrativo era anticonstitucional, porque no estaba autorizado por la Ley Suprema, los internados donde se recluía al menor infractor lo eran igualmente. Para darles sustento jurídico a las escuelas correccionales, se reformó el artículo 18 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el 28 de diciembre de 1964, y publicado el 23 de febrero de 1965, para quedar como sigue:

Artículo 18. [...] La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

Para 1973, la figura principal al respecto son los abogados. Son quienes, por medio de la *Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito y Territorios Federales*, publicada en el *Diario Oficial* de 2 de agosto de 1974, aplican por analogía el Código Penal y los Reglamentos de Buen Gobierno y Policía. Incluso, para disfrazar que era un tribunal que dictaminaba la restricción de la libertad, el órgano jurisdiccional se le llamó Consejo Tutelar de Menores y a los jueces “consejeros” ¿de qué, de quién?

A pesar del sobrenombre de “consejeros”, en la típica vía del hecho, éstos eran jueces que emitían actos jurisdiccionales que limitaban la libertad de cualquier menor que consideraban que merecía ser internado. Son sus prácticas cotidianas y sus decisiones las que dejaba ver, claramente, que esto no era más que un tribunal que debería encontrarse en el poder judicial.

Pero las penurias de la administración de justicia del menor no terminaban, principalmente, se le cuestionaba que los derechos humanos de los menores no eran respetados ya que, contradictoriamente en la misma administración pública se encontraban el órgano jurisdiccional y el aplicador de la resolución. Para evitar esto, se tuvo que realizar una ficticia simulación jurídica, en otras palabras, el órgano jurisdiccional llamado Consejo de Menores se convirtió en un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y, a la administración de los Centros de Tratamiento y a los comisionados, se le siguió encomendando a la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, para ello se emitió la *Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal*, promulgada el 17 de diciembre de 1991.

Esta ley instituyó al Consejo de Menores, como *órgano administrativo desconcentrado* de la Secretaría de Gobernación, con *autonomía técnica*. Se establecen cambios normativos y organizacionales para el órgano jurisdiccional; pero no para los Centros de Tratamiento donde los menores siguen estando en condiciones deplorables. Los estudios se centraron en definir el órgano jurisdiccional, como órgano tutelar o garantista, términos en los que los especialistas se han enfrascado y la cual me parece una discusión bizantina.

Con la emisión de la ley, el órgano jurisdiccional adquirió una nueva máscara, llamada “Consejo de Menores”, con la misión de respetar los derechos humanos de los menores infractores, —como si esto nunca lo hubiera hecho—. El Consejo de Menores pretendió ser un órgano independiente de los Centros de Tratamiento, (internados) lo cual fue irónico, ya que tal separación fue ficticia. En la práctica, eran los “consejeros” quienes determinaban la liberación de los menores en los Centros de Tratamiento. Es decir, los consejeros decidían la libertad o permanencia del menor, si consideraban que el menor no había cumplido los requisitos exigido por ellos, por lo que tal separación en la práctica no existe.

Ahora bien, la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores que tiene a cargo los Centros de Tratamiento, siguen estando bajo la égida del Consejo de Menores por medio de sus resoluciones,

convirtiéndose de hecho en una parte accesoria de este autentico tribunal de menores.

El Consejo de Menores, su funcionamiento y estructura administrativa, es tan similar a un tribunal formal como los establecidos en el poder judicial. Tan es así que está constituido principalmente por una sala superior, un secretario general de acuerdos de la sala superior, consejeros unitarios, los secretarios de acuerdos de los consejeros unitarios, los actuarios, consejeros supernumerarios y la Unidad de Defensa de Menores. Cargos ocupados principalmente por abogados que deciden por medio de resoluciones la libertad del menor infractor y que en cierto sentido se asemejan a las sentencias emitidas por los tribunales.

3. PERSPECTIVAS PARA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DEL MENOR

El futuro de esta administración es incierto, pues cuestionamos a la misma organización donde se ubica actualmente. En ese mismo sentido, el porvenir es ambivalente para los consejos y tribunales de los Estados. ¿Por qué? En principio, si estamos en la lucha para construir un Estado Democrático y Social de Derecho, en lo referente a la separación de poderes, la atribución de principio del ejercicio de la función jurisdiccional pertenece al poder judicial salvo excepción constitucional expresa (la cual no existe para el Consejo de Menores), así como la delimitación de las competencias del ejecutivo y sus relaciones para con los órganos públicos, judiciales o no, encargados de la función jurisdiccional.⁴⁶

Los actos emitidos jurisdiccionalmente del Consejo de Menores, no responden a los supuestos en los que se basan los actos administrativos. El comisionado, el Consejo de Menores y los Centros de Tratamiento son parte del poder ejecutivo y sus decisiones administrativas privan de derechos, que no se pueden anular o ser restituidos por otra vía que no sea la establecida por el procedimiento en lo establecido en su propia ley anticonstitucional. En este sentido pues, la neutralidad del consejo es ficticia, ya que dependen en última instancia del ejecutivo, quien tiene a cargo el órgano persecutor llamado comisionado, el órgano jurisdiccional y el órgano ejecutor, por lo que viola la estructura constitucional desde sus cimientos.

En cuanto a los Centros de Tratamiento, su estructura, el personal y los fines que persigue la organización, corresponden más a una insti-

⁴⁶ CORTIÑAS PELÁEZ, León, 1986, p. 61.

tución formativa que adaptativa, por lo que su permanencia dentro del sistema penal rompe con los fines para los cuales fueron establecidas. Parece pues, por todo lo anteriormente argumentado, necesario esgrimir algunas razones para un cambio de la administración de justicia de menores.

4. EL TRASLADO DEL CONSEJO DE MENORES AL PODER JUDICIAL

Como se ha establecido, una de las atribuciones principales del poder judicial es velar por los derechos humanos, ante los posibles excesos que pueda tener el poder ejecutivo. Sin embargo, cuando el Consejo de Menores pertenece al poder ejecutivo, no hay órgano que le haga contrapeso, sólo en última instancia puede darse por vía del Juicio de Amparo.

Existen, además, diferencias sustanciales entre el poder judicial y el poder ejecutivo. Es un principio que toda la administración pública está para perseguir las directrices y los fines del titular del poder ejecutivo. En el poder judicial, cada juez es independiente de emitir su potestad conforme al derecho establecido previamente por el poder legislativo o Constituyente. Orgánicamente, las relaciones entre un juez inferior y un juez superior se basan en el principio de la no intervención, por lo que cada ente jurisdiccional puede ser revocado en lo que conforme a derecho no se ajuste al tipo y al cuerpo del delito.

Un órgano jurisdiccional como el Consejo de Menores quiebra el principio básico de operatividad y jerarquización de mando del poder ejecutivo, este establece que, ningún órgano que esté bajo la jerarquía del poder ejecutivo puede más que éste. Por sólo este hecho, el Consejo de Menores empaña su actividad imparcial. Así pues, el Consejo de Menores se ha convertido en una jurisdicción paralela al poder judicial. Contemporáneamente, el Consejo de Menores subvierte el orden establecido en la Constitución, como las garantías individuales, el debido proceso y la separación del poder público.

El ejecutivo, al tener bajo su mandato el Consejo de Menores, está desautorizado por lo establecido en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* ya que, al otorgarle al Consejo de Menores la potestad de limitar la libertad del menor, excede toda discrecionalidad administrativa, por lo que sus actos son arbitrarios, y se han convertido en actos de fuerza, que no de administración de justicia, en la típica vía del hecho.

La administración pública, no puede ser al mismo tiempo juez y parte en un conflicto donde la libertad del menor está en entredicho. La única

función del el poder ejecutivo es dar cumplimiento a los mandatos judiciales, sin que le competa discutir su mérito o legalidad. Por otra parte, en un equivalente real de proceso penal como el establecido por el Consejo de Menores, toda indagación de la autoridad administrativa debe ponerse a las órdenes de un tribunal imparcial, no en un Consejo de Menores, mismo que está bajo el poder del ejecutivo que maquilla un seudo procedimiento penal. El Consejo de Menores, por sus características, es un tribunal especial, que no especializado, como lo era en sus inicios, con profesores, psicólogos, trabajadores sociales y médicos.

Sin embargo, un tribunal especializado no indica que el presunto menor sea exonerado de los robos, lesiones, homicidios y demás infracciones. Un tribunal de este tipo implica que éste cuente con especialistas de todas las disciplinas y, que de acuerdo con las formas jurídicas establecidas, dicte los métodos idóneos para reorientar o conformar al menor que infringió el código penal. La ley bajo la que se sustenta el Consejo de Menores crea, indebidamente, una organización que sólo aplica decisiones de inseguridad que se basan en la excepcionalidad. Es decir, cuando este órgano decide sobre la situación del menor, obra parcialmente, injustamente es sólo el criterio, la visión y la decisión del abogado funcionario público la que prevalece, las opiniones de los demás especialistas son sólo eso, “opiniones”.

Como órgano desconcentrado del poder ejecutivo, el Consejo de Menores está despojando de una competencia atribuible por imperio constitucional al poder judicial. La única excepción es la jurisdicción por atribución constitucional, que sólo está permitida para el tribunal contencioso-administrativo. Constitucionalmente al Consejo de Menores no le está permitido realizar actos en contra de los derechos de los menores. Por tanto, éste se convierte en un órgano administrativo paralelo al judicial que suspende fácticamente la libertad individual del menor. Lógicamente, podemos sostener que establecido sin sustento constitucional, el Consejo de Menores desvirtúa la propia naturaleza divisional del Estado Democrático y Social de Derecho.

En un simple Estado de Derecho, la prioridad de la administración pública frente al menor es acrecentar su acción prestacional en todos sus ámbitos. Debe abandonar progresivamente la distorsión estructural en la que está inmerso, lo contrario lleva al Consejo de Menores al ejercicio de una acción inevitablemente represiva.⁴⁷ En la praxis, este pre-

⁴⁷ NIETZSCHE, Friedrich, *La genealogía de la moral*, México, Alianza Editorial, 1997, p. 72. “Ese pensamiento ahora tan corriente y aparentemente tan natural, tan inevitable, que se ha tenido que adelantar para explicar cómo llegó a aparecer en la tierra el sentimiento de la justi-

dominio del poder ejecutivo en el ejercicio de la función jurisdiccional lesiona los derechos de los menores, su libertad física así como su integridad personal y psíquica.

El Consejo de Menores, al limitar la libertad, por tanto, no es sólo en realidad fáctica un consejo consultivo, es verdaderamente un órgano jurisdiccional decisorio. Sus resoluciones pasan en autoridad juzgada, que no pueden ser permitidas en un Estado de Derecho Democrático y Social, donde los poderes tienen bien delimitadas sus funciones. Así pues, por su propia naturaleza decisoria, es necesario que el Consejo de Menores forme parte del poder judicial y su administración sea regulada por el Consejo de la Judicatura Federal.

Esta organización, congruentemente ya estando establecida dentro del poder judicial, tendrá por única función dictar resoluciones de culpabilidad e inocencia sin entregar al menor al poder ejecutivo, para que contando con jueces de lo sentencial asesorados por un equipo de especialistas, sean quienes determinen el tipo de tratamiento psicopedagógico readaptativo a seguir en el internado para su formación educativa integral. En las actuales condiciones el manejo jurisdiccional y readaptativo del menor es incierto y, si permanece en la administración pública, tenderá ésta por su misma lógica organizacional jerarquizada a ser un órgano de control social represor, difícilmente de carácter readaptador.

5. EL CONSEJO DE MENORES: UN TRIBUNAL JUDICIAL DE FACTO

Complementando lo anteriormente argumentado,⁴⁸ en la actualidad el Consejo de Menores es un ente que se auto-asume como “impartidor de

cia, ‘el reo merece la pena *porque* habría podido actuar de otro modo’, es de hecho una forma alcanzada muy tardíamente, más aún, una forma refinada del juzgar y razonar humanos; quién la sitúa en los comienzos, yerra toscamente sobre la psicología de la humanidad más antigua. Durante el más largo tiempo de la historia humana se impusieron penas *no porque* al malhechor se le hiciese responsable de su acción, es decir, *no* bajo el presupuesto de que sólo al culpable se le deban imponer penas: —sino, más bien, a la manera como todavía ahora los padres castigan a sus hijos, por cólera de un perjuicio sufrido, la cual desfoga sobre el causante— pero esa cólera es mantenida dentro de unos límites y modificada por la idea de que todo perjuicio ¿De dónde ha sacado su fuerza esta idea antiquísima, profundamente arraigada y tal vez ya imposible de extirpar, la idea de una equivalencia entre perjuicio y dolor? Yo ya lo he adivinado: de la relación contractual entre acreedor y deudor, que es tan antigua como la existencia de ‘sujetos de derechos’ y que, por su parte, remite a las formas básicas de compra, venta, cambio, comercio y tráfico”.

⁴⁸ PERELMAN, Chäim, *La lógica jurídica y la nueva retórica*, Madrid, Civitas, 1988, pp. 177-198. Véase también a DEHESA, Gerardo, *Introducción a la retórica y la argumentación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, pp. 19-42.

justicia con el objeto de lograr la adaptación social de aquellos cuya conducta se encuentra tipificada como ilícita en las leyes penales federales y del Distrito Federal⁴⁹ y que, por medio del Comité Técnico Interdisciplinario, aplica y evalúa las medidas de orientación, protección y tratamiento.

A pesar de lo anterior, existen dos evidencias concretas que nos indican en buena lógica que el Consejo de Menores es en los hechos un verdadero tribunal judicial: la primera es la conformación del personal del Consejo de Menores, que al igual que un tribunal ordinario, su personal está integrado por abogados. Así, el presidente del Consejo es un licenciado en derecho, nombrado por el ejecutivo durante seis años,⁵⁰ de las dos salas superiores que existen, cada una está integrada por tres licenciados en derecho, el secretario general de acuerdos de la sala superior, su titular es abogado, los diez consejos unitarios en funcionamiento son presididos por un abogado, los secretarios de acuerdos de los consejos unitarios son licenciados en derecho, así como los actuarios y los consejeros supernumerarios. Los puestos señalados están ocupados por abogados, mexicanos por nacimiento, con una edad mínima de veinticinco años.⁵¹

Existen otras áreas administrativas del Consejo de Menores conformadas por la misma visión, y que por su importancia es necesario conocer. La Unidad de Defensa de Menores, cuyo titular es un abogado, integra a veinte licenciados en derecho, quienes se hacen cargo de la defensa de los menores. También a cargo de un abogado está la Subdirección de Defensa General, la Subdirección de Defensa Procesal y la Subdirección de Tratamiento y Seguimiento. Así como la Dirección Técnica, la Unidad de Estudios Especiales en Materia de Menores Infractores, el Departamento de Laboratorio y Departamento de Estudios Especiales. En total son cuarenta y ocho licenciados en derecho dentro del Consejo de Menores, quienes deciden las operaciones administrativas y jurisdiccionales.⁵²

⁴⁹ *Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación, 1991-1992*, México, Secretaría de Gobernación, 1992, p. 82.

⁵⁰ “Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal” en el *Código Penal para el Distrito Federal*, México, Porrúa, 1999, p. 142.

⁵¹ El perfil de estos recursos humanos se encuentran estipulados en “Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal” en el *Código Penal para el Distrito Federal*, México, Porrúa, 1999, p. 142, Art. 9. El número de personal que se encuentra laborando fue proporcionado a los autores por el Consejo de Menores en junio de 2003.

⁵² *Idem*.

Existen profesionales en otras áreas administrativas pero en una cantidad menor. El perfil del personal restante corresponde a diversas carreras que ejecutan las órdenes, dictámenes, acuerdos y resoluciones de los abogados.

Como se ha explicado en la parte histórica, el Comité Técnico Interdisciplinario fue desplazado por los abogados como la figura principal que decidía el destino de los menores, así dentro del Consejo de Menores, es el único órgano interdisciplinario compuesto por diversos profesionales. Estos especialistas anteriormente realizaban funciones pedagógicas-jurisdiccionales. Ahora sus tareas son formalistas y rutinarias, se concretan específicamente a llenar formatos con los datos generales del menor.⁵³

El Comité Técnico Interdisciplinario está compuesto por los siguientes miembros: un médico, un pedagogo, un licenciado en trabajo social, un psicólogo, y un criminólogo, “preferentemente”, licenciado en derecho.⁵⁴ Esta figura, que en otras épocas decidía la orientación, protección y tratamiento del menor se subordina ahora al Consejo Unitario.

Así pues, los abogados son la figura protagónica. Ellos deciden jurisdiccional y administrativamente las tareas en el Consejo de Menores. Por su perfil y su diseño nos recuerdan a un tribunal formal. Sin embargo, el hecho de que la mayor parte del Consejo de Menores esté conformado por un sólo perfil profesional, no es suficiente como argumentación para decir sólidamente que es un tribunal judicial formal.

Una segunda evidencia para expresar que el Consejo de Menores es la realidad de los hechos un tribunal, es analizar las prácticas sociales que desarrollan estos recursos humanos. Al respecto, los tribunales de circuito del poder judicial han establecido⁵⁵ que, desde la perspectiva de *La Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal vigente*, los Consejeros Unitarios instruyen un procedimiento especial de carácter administrativo para resolver sobre la situación jurídica del menor a través de actos provisionales y resoluciones definitivas.

Además, los consejeros de la sala superior funcionan como una segunda instancia, como la establecida en el tribunal judicial formal. Su primera referencia al emitir resoluciones es el Código Penal vigente,

⁵³ Cfr. Expedientes revisados el 25 de junio de 2001.

⁵⁴ “Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal” en el *Código Penal para el Distrito Federal*, México, Porrúa, 1999, Art. 21.

⁵⁵ Contradicción de Tesis 14/93, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo, Tercero y Cuarto en Materia Penal de Primer Circuito, *Cuadernos del Boletín No. 9*, México, Secretaría de Gobernación, 2000, pp. 27 y ss.

como lo hacen los jueces ordinarios para dictar sentencias, donde se toma el tipo y la tipicidad de la conducta del menor. No existe un código especial para menores que regule las infracciones que cometen. El Código Penal es un rasero que igual se aplica a los adultos que a los menores. Es la referencia que permite al Consejo de Menores ordenar la aplicación de medidas que afectan administrativamente la libertad personal de los menores.

El procedimiento, a pesar de respetar los principios de legalidad, audiencia, defensa, asesoría jurídica e impugnación dentro del Consejo de Menores es, por así decirlo, un proceso penal incompleto, similar al que se sigue para los mayores imputables. ¿Por qué incompleto? Porque no existe un código de procedimientos para el Consejo de Menores, correspondiente a todo juicio penal. Así, los consejeros unitarios y el personal de las salas son los encargados de dictar las medidas de orientación, protección y tratamiento. Aun cuando no tiene el carácter de tribunal judicial, dirime controversias surgidas con motivo de la aplicación del Código Penal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el procedimiento seguido a un menor de edad y a cargo del personal del llamado Consejo Unitario:

Reviste formal y materialmente los matices de un proceso de características análogas a las dispuestas en el proceso penal federal, tan es así que en el artículo 45 de la ley que le da sustento, dispone que el mismo deberá satisfacer los requisitos establecidos en el Código Federal de Procedimientos Penales; en esta virtud, es que también por disposición legal (artículos 51 a 54), en dicho procedimiento se actualiza una relación de partes entre el menor a quien se le atribuye la comisión de una infracción, su defensor, el llamado Comisionado y el Consejo Unitario, conforme a la cual existe una delimitación de sus específicas funciones, puesto que la defensa habrá de avocarse a la vigilancia de las garantías del menor infractor en ese procedimiento; el Comisionado desempeña un papel sustancialmente similar al asignado en el procedimiento penal ordinario al Agente del Ministerio Público, es decir, se constituye en la parte persecutora, en tanto que a quien corresponde resolver en definitiva, aplicando el derecho es al referido Consejero Unitario; resolución en la que se exige apego a ciertas normas en la valoración de la prueba (artículos 57 y 58), así como de requisitos de forma y fondo (artículo 59). Contra la resolución de primera instancia denominada definitiva, procede el recurso de apelación (artículo 63), por parte del defensor del menor, los legítimos representantes o encargados de éste, o bien, por el Comisionado (artículo 67); medio ordinario de impugnación cuyo objeto consiste en la eventual modificación o revocación de las resoluciones dictadas por los Consejeros Unitarios (artículo 64), al que habrá de avocarse en su conocimiento y resolución la denominada Sala Superior (artículo 72), quien, también de manera idéntica al procedimiento del orden penal al que se sujetan los individuos imputables, en atención al principio procesal penal de la

suplencia de la deficiencia de la queja, deberá suplir las deficiencias de agravios expresados cuando el recurrente sea el defensor, los legítimos representantes o los encargados del menor (artículo 68), de lo que, además, se deduce a *contrario sensu* que al tratarse de una apelación del Comisionado, el examen de sus motivos de inconformidad habrán de apegarse al principio de estricto derecho.⁵⁶

La Suprema Corte de Justicia, ha dicho que los actos que emiten los abogados de la Sala Superior del Consejo de Menores, al fallar el recurso de apelación en el procedimiento iniciado al presunto menor infractor, son actos de autoridad jurisdiccional, aun al hacerlo bajo la investidura de un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Es pues claro, que de acuerdo a la actuación material de la sala superior, como parte integrante y resolutora en segunda instancia del Consejo de Menores, es una instancia de hecho aplicadora e interpretadora del Derecho para dirimir controversias, de acuerdo con el conflicto de intereses entre el Consejo Unitario y el presunto menor infractor, ya que, para resolver, implica otorgar la razón a una de las partes en conflicto.⁵⁷

A pesar del origen administrativo del Consejo de Menores es evidente que el personal emite actos con carácter jurisdiccional. Por ello, de acuerdo al deseado Estado de Derecho Democrático y Social, atendiendo al origen de todo acto de autoridad, éste únicamente puede ser legislativo, administrativo o jurisdiccional. Si bien los actos legislativos deben tener atributos esenciales de abstracción, generalidad e impersonalidad. Los actos administrativos y jurisdiccionales entrañan un vínculo hacia actos o situaciones concretas, particulares e individualizadas, por lo que, para distinguir actos jurisdiccionales y administrativos, vale su distinción formal a partir de su objeto, ya que mientras el del acto administrativo atañe a cuestiones gubernativas y a la implementación de programas de orden social, la del acto jurisdiccional consiste en dirimir controversias, solucionar conflictos o resolver cuestiones contenciosas a través de la expresa aplicación de normas de derecho

Por tanto, las dos evidencias nos indican que el personal y sus funciones en los Consejos Unitarios, los Consejeros de la Salas Superiores, los Secretarios de Acuerdos, los actuarios, peritos y Defensores de Menores, además del procedimiento subjetivo y objetivo y las resoluciones definitivas, son en esencia formas del Poder Judicial.

⁵⁶ Contradicción de Tesis 14/93, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo, Tercero y Cuarto en Materia Penal de Primer Circuito, *Cuadernos del Boletín No. 9*, México, Secretaría de Gobernación, 2000, p. 28.

⁵⁷ *Idem*.

6. A GUISA DE CONCLUSIONES

Por lo expuesto, es fácil de comprender que, que el Consejo de Menores, estando bajo la égida de la Secretaría de Gobernación, y hoy en la Secretaría de Seguridad Pública, es un órgano jurisdiccional sin autonomía, ya que es un principio que toda la administración pública está a los dictados precisos de los fines del titular del poder ejecutivo. Un órgano jurisdiccional desconcentrado como es el Consejo de Menores, quiebra el principio de operación y mando organizacional fundamental del poder ejecutivo. Es decir, ningún órgano que esté bajo la jerarquía del poder ejecutivo, puede más que éste. Por sólo este hecho el Consejo de Menores empaña fatalmente su actividad imparcial. Así pues, el Consejo de Menores se ha convertido en una jurisdicción paralela al poder judicial. En su orden actual, el Consejo de Menores subvierte el orden establecido en la Constitución, como las garantías individuales, el debido proceso y la separación de poderes públicos.

El ejecutivo, al tener bajo su mandato el Consejo de Menores está contraviniendo lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La potestad de limitar la libertad del menor excede toda discrecionalidad administrativa, por lo que sus actos son arbitrarios. Se han convertido en actos de fuerza en la típica vía del hecho.

La administración pública no puede ser al mismo tiempo juez y parte, en un conflicto donde la libertad del menor está en entredicho y el principio de independencia de toda judicatura, desde el juez de paz al ministro de la SCJN. La única función del poder ejecutivo es dar cumplimiento a los mandatos judiciales, sin que le competa discutir su mérito o legalidad. Por otra parte, en un equiparamiento de proceso penal como el establecido por el Consejo de Menores, todas las indagaciones de la autoridad administrativa deben ponerse a las órdenes de un tribunal imparcial, no puede ocurrir esto en un Consejo de Menores bajo el mando del poder ejecutivo, que maquilla un real procedimiento penal.

La ley bajo la que se sustenta el Consejo de Menores es norma sustentada en la inseguridad, que se basa en la excepcionalidad. Es decir, cuando este órgano decide sobre la situación del menor, obra parcialmente debido a que obra como parte jurisdiccional y como parte ejecutora. Se trata de una reeducación, epistémicamente reflexionando y no, como se pretende, de una readaptación de una cultura delictuosa.

Como órgano desconcentrado del poder ejecutivo, el Consejo de Menores está despojando de una competencia atribuible por imperio constitucional al poder judicial. La única excepcionalidad es la jurisdicción por atribución constitucional, que sólo está permitida para el tribunal

contencioso-administrativo. Es claro que constitucionalmente, el Consejo de Menores por ser parte de la administración pública sólo le compete la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto por treinta y seis horas (Art.21 CPEUM)

Por tanto conforme a lo argumentado, éste se convierte en un órgano administrativo paralelo al judicial que suspende fácticamente la libertad individual del menor, ya que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial (Art.21 CPEUM) Establecido sin sustento constitucional, el Consejo de Menores desvirtúa la naturaleza del necesario Estado Democrático Social de Derecho.

El Consejo de Menores, al limitar la libertad, por tanto, no es sólo un consejo consultivo, es un órgano jurisdiccional decisorio. Sus resoluciones pasan en autoridad juzgada, que no pueden ser permitidas en un Estado de Derecho Democrático y Social, donde los poderes tienen claramente delimitadas sus funciones. Así pues, es necesario que el Consejo de Menores forme parte del poder Judicial y su administración sea regulada por el Consejo de la Judicatura Federal.

Esta institución, ya establecida congruentemente dentro del poder judicial, tendrá por única función dictar resoluciones de culpabilidad e inocencia, así como entregar al menor al juez de lo sentencial, quien con el apoyo asesor de un equipo de especialistas bajo su mando, sean quienes determinen interdisciplinariamente el tipo de tratamiento a que se verá sujeto, durante el tiempo de permanencia en el internado para su formación educativa readaptativa integral.

En cierto sentido, y empleando la metáfora tópica de una familia integrada, el Consejo de Menores debe ser parte del poder judicial, pues no debe ser —como ocurre en estos momentos— una criatura contradictoriamente extraña conforme su naturaleza dentro del poder ejecutivo, pues éste no forma parte de la familia. Las labores del ejecutivo deben concretarse a la de tipo administrativo y no a las jurisdiccionales, lo demás le está vedado.

El poder judicial, en el caso de los menores, en estos momentos no tiene los elementos ni conocimientos necesarios para determinar la formación del menor, esto obliga al trabajo interdisciplinario y le incumbe especialistas integrados de diversos campos cognitivos bajo la coordinación y dirección del juzgador tanto en el proceso como durante el cumplimiento de lo sentencial. Desgraciadamente hoy los consejeros no tienen ni la capacidad, ni los elementos, para llevar a feliz término el proceso educativo socio-valorativo readaptativo, mismo que fue afectado al cometer el menor la infracción.

Es pues, la Secretaría de Educación Pública, como institución especialista en la formación de la cultura nacional, quién debe colaborar al educar axiológicamente al menor. Por lo que debe reconocer a los Centros de Tratamiento como parte del sistema educativo. Es pertinente que legalmente lo reconozca y se haga cargo de su proceso educativo y formación. Los Centros de Tratamiento deben dejar de ser el hijo putativo de cualquier secretaría de la administración pública. Es pues ésta secretaría quién debe hacerse cargo del hijo extraviado; de su página olvidada. No puede ser que sólo se concrete a mandar algunos profesores para simular que los adaptan. Es su responsabilidad epistémica y axiológica educar a los menores infractores integralmente.

Pero tales propuestas solo pueden ser reales si se concretan las reformas constitucionales, legales, administrativas y presupuestales, lo contrario es caer en el ámbito práctico, que es contrario a la esencia de la administración pública, que no puede contentarse con la simple emisión de actos teóricos o jurídicos, pues su esencia es la ejecución de operaciones materiales, las cuales en este caso son necesarias para poder cambiar para bien la actual administración de justicia de menores.

A pesar de intentar dar una respuesta integral a la problemática de los menores infractores desde la perspectiva interdisciplinaria de la administración pública y el derecho, la problemática de los menores infractores es un doloroso y complejo problema social que requiere de otros diversos estudios. Quedan pendientes en la agenda de la reflexión e investigación las alternativas de liberación de los menores infractores. La disminución de la edad para ser imputable al menor por el Código Penal. La responsabilidad administrativa y jurídica de los padres o tutores. La concesión a los particulares de los centros donde se recluyen a los menores infractores. El diseño y atribuciones del tribunal de menores en el poder judicial.

También estimar los alcances y limitaciones administrativas de los internados donde la Secretaría de Educación Pública recluiría a los menores infractores. Las causas exógenas y endógenas del fenómeno de los menores infractores en el Distrito Federal. Estudios comparativos de México con países desarrollados. Estudios que en mucho ayudarían a entender y dar soluciones a los problemas de los menores infractores. Tal como se ha reiterado, esta investigación busca contribuir al esclarecimiento de la problemática de la administración de justicia para menores infractores; deseamos expresar que después de la investigación teórico-metodológica, axiológica y epistémica, lo que podemos afirmar con certeza es que la discusión sobre el tema ha de ser realizada de manera seria e impostergable desde la interdisciplinariedad. A esa tarea se suma

sin vacilación este trabajo, que desea buscar provocar el necesario esfuerzo colectivo en favor de una mejor administración de justicia del menor en México.

7. BIBLIOGRAFÍA

- DEHESA, Gerardo, *Introducción a la retórica y la argumentación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004.
- PERELMAN, Chäim, *La lógica jurídica y la nueva retórica*, Madrid, Civitas, 1988.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Editorial Nacional, 1970.
- CORTIÑAS PELÁEZ, León, “Finanzas y administración contemporánea” en *Revista de Ciencias Jurídicas*, México, UNAM, 1999.
- NIETZSCHE, Friedrich, *La genealogía de la moral*, México, Alianza Editorial, 1997.
- Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación, 1991-1992*, México, Secretaría de Gobernación, 1992.
- GONZÁLEZ IBARRA, Juan de Dios, *Epistemología jurídica*, México, Porrúa, 2001.
- _____, *Metodología jurídica epistémica*, México, Fontamara, 2004.
- _____, *Epistemología administrativa*, México, Porrúa, 2004.
- GUERRERO OROZCO, Omar, *Principios de Administración Pública*, Colombia, Bogotá, ESAP, 1997.
- _____, *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México*, México, UNAM/IIJ, 1997.
- _____, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, España, Fontamara, 1981.
- HABERMAS, Jürgen, *Ensayos Políticos*, Barcelona, Ediciones Península, 1988.
- GIDDENS Anthony, HABERMAS, Jürgen y otros, *Habermas y la modernidad*, Madrid, Cátedra, 2001.
- FERRAJOLI, Luigi, *El garantismo y la filosofía del derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.
- KAUFMAN, Arthur, *Filosofía del derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*. México, Porrúa, 1983.
- MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1982.

Leyes y jurisprudencia

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1998.
- Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal en el Código Penal para el Distrito Federal*, México, Porrúa, 1999.
- Cuadernos del Boletín No. 9*, México, Secretaría de Gobernación, 2000.