

La administración educativa de los menores infractores

◆Ladislao Reyes

La multiplicidad de problemas que configuran la administración educativa del menor infractor en México, constituye un vasto tema de estudio que reclama mayores acercamientos analíticos desde los distintos campos del conocimiento. Los incipientes esfuerzos de interpretación a los cuales se suma este trabajo,¹ requieren ser sustancialmente incrementados si se desea mejorar en algún sentido la compleja situación que se vive en México en materia de administración educativa de los menores infractores.

Son escasos los estudios sobre el proceso educativo de los menores infractores. Quizá debido a que éstos son atendidos por la Secretaría de Seguridad Pública a nivel federal y en las entidades por las instancias de readaptación social. Es un ámbito donde la Secretaría de Educación Pública tiene escaso poder de decisión.

De lo educativo a lo punitivo

Históricamente eran asunto de la administración educativa las casas de maternidad y de niños expósitos hasta las universidades, colegios, seminarios,

prisiones y correccionales. Así, la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores era una institución centralizada que se hacía cargo de los diferentes y muy diversos cometidos del gobierno, como es el control del Ministerio de Instrucción y Justicia.

En el Ministerio de Instrucción y Justicia, se encontraba una gran variedad de órganos administrativos, como las Escuela Básica y la Escuela Correccional; entes limitados que pretendían la formación de menores para transmitir valores y cultura.

Las primeras disposiciones formales que trataron de controlar socialmente las conductas del menor en México se remontan a 1825. En ellas, se establecía implícitamente que la educación de los menores estaba a cargo de la familia y de los profesores. Así, en el *Bando de policía y buen gobierno del 7 de febrero de 1825* se instituyó en su numeral 18 que: “También se le exigirá irremisiblemente o se le dará un destino correccional por el alcalde o regidor del cuartel, a cualquier persona de ambos sexos que contra las reglas del pudor y la

¹ La Administración de Justicia de Menores abarca el Consejo de Menores (órgano jurisdiccional) y los Centros de Tratamiento (donde se intenta adaptar a los menores). Es pertinente aclarar que aquí sólo se presenta una parte de la Administración de Justicia de Menores infractores: Las Escuelas Correccionales, actualmente Centros de Tratamiento.



decencia, se ensuciare en las calles, plazuelas y parajes públicos, como también contra el que en ellos pusiere o derramare vasos de inmundicia; haciéndose extensiva esta providencia a los padres de familia y maestros o maestras de escuelas o amigas, que no impidan a los niños salgan a ensuciarse en las calles, por cuyo descuido se les hace responsables, y sufrirán la exacción de la misma multa”.²

Existen indicios claros de que en marzo de 1828 se creó el primer tribunal a cargo de las infracciones de menores, que no sólo juzgaban precisamente las violaciones al código penal, sino que sancionaba conductas antisociales, como la vagancia y las faltas a la moral cometidas por los menores. El proceso para juzgar al menor se llevaba a cabo en una sala especial llamada Sala Capitular, y por lo general eran procesos que no se realizaban públicamente. El órgano jurisdiccional se llamaba “Tribunales de vagos en el distrito y territorios”, que fueron quizá el antecedente de los tribunales de menores, este tribunal era similar –al menos jurídicamente– a un promotor fiscal, persona que realizaba las tareas de un “Juez paternal”. La vagancia³ era uno de los múltiples delitos que perseguía la Administración de Justicia de menores, y por lo general no existían

casas de corrección,⁴ como se puede apreciar en los bandos que emitía la Administración Pública. El lugar más común donde se recluía al menor para pagar su delito era la prisión.

Escuela correccional

La original Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores se fue dividiendo en múltiples secretarías, con tareas administrativas diversas y especializadas. Se creó una Secretaría de Justicia e Instrucción Pública. Sin embargo, el menor infractor quedaba bajo la tutela de los órganos jurisdiccionales que aplicaban penas punitivas, sin ninguna diferenciación entre adultos y menores. Incluso, purgaban sus condenas en los mismos lugares. Estas condiciones fueron percibidas por diferentes personas preocupadas por el menor.⁵ En 1841, Manuel Eduardo Gorostiza estableció una casa correccional anexa al Hospital de Pobres, con fondos de la administración municipal.

El 7 de diciembre de 1871, el Congreso expidió un decreto con el objeto de que se pusiese en observancia un Código Penal, el cual, en el artículo 13 de su ley transitoria, ordenaba que los establecimientos conocidos con los nombres de

² M. Dublán y J.M. Lozano. *Legislación Mexicana*. Tomo I. México, Espasa Calpe, 1988, p. 766.

³ J.L. Soberanes. “Memoria presentada el 22 de mayo de 1830”, en *Memorias de la Secretaría de Justicia*. México, UNAM, 1997, p. 70. El secretario Juan Ignacio Espinoza escribe que “los vagos son unos verdaderos zánganos y polilla de la república. Todos los legisladores los han perseguido, porque siendo ociosos de profesión están siempre dispuestos a toda clase de desórdenes contra la sociedad en que viven”.

⁴ *Ibid.*

⁵ J.L. Soberanes. “Memoria presentada el 22 de mayo de 1830”, *op. cit.*, p. 57.

Tecpan de Santiago⁶ y Hospicio de Pobres fuesen destinados para la corrección penal y para la educación correccional de los jóvenes delincuentes.⁷ Formalmente, desde esta fecha a los menores se les ubicó en el sistema penal. Tan es así, que desde 1884 los menores que infringían la ley eran enviados al Ex Convento de San Pedro y San Pablo. En ese colegio, se les internaba para su reeducación, aunque menores que cometían delitos más graves eran llevados a la prisión de Belén, a donde se les encerraba con delincuentes adultos, los que pervertían en mayor grado a los menores en las trampas del robo y el asesinato. En este contexto, la administración, en sentido amplio, en noviembre de 1891 empezó a dividir sus atribuciones, modificadas por la necesidad de establecer y fortalecer sus instituciones administrativas. Las atribuciones fueron modificadas por el decreto del 8 de mayo de 1891. En esa época se definieron con mayor precisión las atribuciones especializadas de la Administración Pública; se establecieron la Secretaría de Hacienda Crédito Público y Comercio, la Secretaría de Fomento, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación.⁸

La multiplicidad de tareas encomendadas a la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública no permitió que se hiciera más eficaz administrativamente. Se requirió dividirla con personal especializado para cada una de ellas, por lo que, por decreto del 16 de mayo de 1905, el ramo de la Instrucción Pública fue separado de la Secretaría de Justicia.⁹ Esta división administrativa tuvo como finalidad atender con mayor eficacia cada uno de los rubros de la formación de los menores. Sin embargo, los incipientes lugares donde se recluía al infante no fueron contemplados para que estuvieran a cargo de la nueva Secretaría de Instrucción Pública, a la cual le correspondía por ser menores en formación. Las razones no se encuentran inventariadas, pero suponemos que los menores que infringían una disposición no eran percibidos como niños normales que estaban en proceso de educación.

La realidad

Insertados los menores infractores en la administración de justicia, quedaron entre el umbral de lo ontológico y lo deontológico; entre finalidades reales y aparentes¹⁰ del sistema penal y no del educativo. El 30 de septiembre de 1908,¹¹ se propuso crear un órgano jurisdiccional exclusivo

⁶ J. Ma. del Castillo Velasco. *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano*. México, UNAM, 1994, p. 388.

⁷ J.L. Soberanes. "Memoria que el encargado de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública presenta al Congreso de la Unión en 15 de septiembre de 1873", en *Memorias de la Secretaría de Justicia*. México, UNAM, 1997, p. 304.

⁸ Instituto Nacional de Administración Pública. *La organización de la administración pública en México*. México, Limusa, 1999, p. 11.

⁹ *Ibid.*, p. 11.

¹⁰ R. King Merton. *Teoría y estructuras sociales*. México, FCE, 1996, p. 267.

¹¹ J.Á. Ceniceros y L. Garrido. *La delincuencia infantil en México*. México, Botas, 1936. p. 19.



para los menores, con la finalidad de mejorar sus condiciones de vida en la Correccional. Para ello, el Gobierno del Distrito Federal le planteó a la Secretaría de Estado y Despacho de Gobernación reformar las leyes que aplicaban al menor. Por medio de un oficio, le propuso un *Proyecto de Reformas a la Legislación Penal de 1871*.

Asimismo, el Gobierno del Distrito Federal explicaba en el proyecto que había dirigido a la Secretaría de Justicia una petición para la creación del órgano jurisdiccional y que ésta no había respondido a su requerimiento, lo que motivó que se dirigiera a la Secretaría de Despacho y Gobernación. Resalta en el oficio que el establecimiento que funciona con el nombre de Escuela Correccional de Artes y Oficios para Varones no se sujetaba a los requisitos que el derecho penal prescribía, por lo cual “la escuela Correccional no es otra cosa que una cárcel con todos los defectos de que vienen adoleciendo los establecimientos de esta especie, desde que la Nueva España se independizó de la metrópoli”.¹²

El Gobierno del Distrito Federal explica, además, que en la Escuela Correccional se encuentran menores que no son delincuentes; es decir, existen niños menores reclusos abandonados por sus padres, que al contacto con los criminales seguían los pasos de éstos, por lo cual era necesario tomar medidas en la Escuela Correccional. Mientras tanto, se terminaba la construcción del edificio que

con gran prisa se llevaba a cabo en la cabecera municipal de Tlalpan. Del mismo modo, el oficio proponía que los comisarios de policía no llevaran niños a la Escuela Correccional por peleas simples, por robos insignificantes o que hubiesen delinuido por primera vez; en estos supuestos, los menores debían ser entregados a sus padres. Se indica que los niños abandonados o menores de catorce años sean llevados a un hospicio y no a la Escuela Correccional, y se solicita a la Secretaría de Despacho y Gobernación que gestione ante la Secretaría de Justicia dichas propuestas. La respuesta al escrito no fue inmediata.

Ante la inactividad de la Secretaría de Despacho y Gobernación y la Secretaría de Justicia para resolver la problemática del menor, el Gobierno del Distrito Federal decidió construir un sitio en el que pudiera retener y controlar socialmente a los menores de edad.

La Escuela Correccional de Tlalpan se convirtió en un control de menores centralizado; ahí se recluía a los niños infractores del Distrito Federal, así como los de otros estados de la Federación, lo que muy pronto generó hacinamiento. Por lo anterior, y complementado lo dicho, con motivo del traslado a Tlalpan de la Escuela Correccional para Delincuentes Varones Menores de Edad y a la Escuela Correccional para Mujeres en Coyoacán, fue necesario dictar algunas disposiciones que facilitasen la práctica de diligencias judiciales con

¹² *Ibid.*, p. 19.

los menores procesados y reclusos en los mencionados establecimientos.

En el mismo sentido, se buscó que fueran jueces cercanos los que juzgaran a los menores, para evitar que éstos fueran trasladados largas distancias y por consiguiente maltratados. Por ello, en la circular “número 189 expedida el 7 de Enero de 1910, dispone que las diligencias que practiquen los Jueces del ramo penal del Distrito Federal en los procesos que instruyan contra menores delincuentes, reclusos en Establecimientos de Corrección Penal y que estén situados fuera de su jurisdicción, encomienden la práctica de esas diligencias al juez bajo cuya jurisdicción se encuentra la Escuela Correccional”.¹³

A pesar de que el Código Penal establecía que los menores debían purgar sus penas en instituciones administrativas especiales como la Reclusión Preventiva en Establecimiento de Educación Correccional, Reclusión Preventiva en Escuela de Sordomudos y Reclusión Preventiva en Hospital, esto sólo formó parte de la teoría. Hasta 1917 fue la Secretaría de Justicia quien se hacía cargo de todo el sistema penal; esta Secretaría proporcionaba recursos humanos y materiales para el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia. Como bien lo plantea Omar Guerrero,¹⁴ su impropia desaparición acarreó deficiencias en el servicio administrativo de justicia.

Decretada su desaparición por el Constituyente de 1917,¹⁵ sus funciones fueron absorbidas por un Departamento Judicial y la Secretaría de Gobernación. Por ello, por Decreto del 1 de mayo de 1917 se sumaron a la Secretaría de Estado los negocios que habían pertenecido a la Secretaría de Justicia, y las instituciones especiales para el tratamiento de los menores infractores quedaron a cargo del Gobierno del Distrito Federal.

A partir de 1917, el sistema que atiende a los menores infractores ha pasado por diferentes Secretarías, como la Gobernación y actualmente bajo la Seguridad Pública. Los cambios para adaptar, reeducar, o formar no han cambiado sustancialmente. Las escuelas correccionales o reformatorios hoy se llaman Centros de Tratamiento, instituciones donde los procesos de educación son los mismos por años y están anquilosados; incluso se han recrudescido en prisiones de alta seguridad como los aplicados en el Centro de Atención Especial Dr. Alfonso Quiroz Cuarón.

El Centro Dr. Alfonso Quiroz Cuarón

El Centro es una unidad que brinda atención especial. Es una “prisión de alta seguridad para menores” que rompe con los objetivos de las leyes que rigen a los menores. El centro es la antítesis de la adaptación del menor. En él, se recluye en celdas a los menores infractores que son trasladados de otros

¹³ *Ibid.*, p. 520.

¹⁴ Véase más ampliamente la obra de Omar Guerrero.

¹⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Transitorio Art. 14.



Centros de Tratamiento, que tuvieron principalmente problemas de conducta graves con otros compañeros o con el personal de la institución, alta agresividad, elevada posibilidad de reincidencia, alteraciones importantes del comportamiento pre-vio a la comisión de la conducta infractora, falta de apoyo familiar, ambiente social criminógeno o conducta que altere gravemente el orden del Centro.

En estos casos, el director levanta un acta administrativa y turna el caso al Consejero Técnico, mismo que rinde un informe al Comité Técnico Interdisciplinario, quien comunica al Consejo Unitario, para que resuelva si es procedente enviar al menor al Centro de Atención Especial.¹⁶ Antes de recluir al menor en el Centro Dr. Alfonso Quiroz Cuarón, se le da vista a la Unidad de Defensa de Menores, quien podrá impugnar la decisión.

Recluido el menor en el Centro Dr. Alfonso Quiroz Cuarón, generalmente nunca se les notificaban sus derechos, obligaciones, correcciones disciplinarias ni los procedimientos de aplicación de las sanciones. Al ingresar, se resguardan sus valores y objetos personales previo registro. La correspondencia que recibe el menor se abre en presencia de una autoridad del Centro, a efecto de comprobar que por ese conducto no se le envíen

objetos cuya introducción esté prohibida.¹⁷

La capacidad de internamiento del centro es de veinticuatro menores. La población generalmente oscila de quince a veinte menores. En cierto sentido es una población pequeña. Ello no significa mejor trato o atención.

El centro ocupa una superficie aproximada de 2 mil 326 metros cuadrados. Consta de tres dormitorios, dos módulos de seguridad, área de gobierno, dos patios con una cancha deportiva cada una, aduana de personas, área de calderas y estacionamiento.

Los tres dormitorios,¹⁸ conocidos como A, B y C, corresponden a una etapa del tratamiento. Las etapas se denominan fases. La fase I es la más restrictiva en actividades. En las fases II y III, al menor se le conceden derechos y mayor tiempo para que disfruten de ciertos privilegios. Pero dichas fases son flexibles.¹⁹ Cuando el menor infractor ingresa al centro es ubicado en la fase I, donde permanecen un mínimo de seis meses. Es la fase más restrictiva, ya que realizan escasas actividades. Las actividades son: deportes, aseo personal, pedagogía, trabajo social, psicología, psiquiatría y “aseos programados”, que consisten en realizar la limpieza del pasillo tres veces al día,

¹⁶ *Reglamento Interno del Centro de Tratamiento para Varones*. Expedido en el *Diario Oficial de la Federación*. Tomo DLXI, núm. 8, lunes 12 de junio de 2000. Art. 54; y “Reglamento Interno del Centro de Atención Especial ‘Dr. Alfonso Quiroz Cuarón’”, en *Diario Oficial de la Federación*. 26 de enero de 2000. Art. 3.

¹⁷ Entrevista realizada el 22 de junio de 2004.

¹⁸ “Reglamento Interno del Centro de Atención Especial ‘Dr. Alfonso Quiroz Cuarón’”, *op. cit.* Art. 36. I. Fase uno: Inducción al Proceso de Resocialización. II. Fase dos: Adaptación al Programa y Resocialización III. Fase tres: Integración a la Comunidad.

¹⁹ “Recomendación 50/97”, *op. cit.*, p. 106.

después del desayuno, la comida y la cena. En la fase I, se realizan las actividades²⁰ enlistadas en el cuadro inferior.

A pesar de que estos programas intentan mejorar la adaptación del menor, son contradictorios con las declaraciones de los menores, quienes manifiestan permanecer la mayor parte del tiempo encerrados en sus celdas; incluso desean ser trasladados a un reclusorio de adultos, toda vez que tantas horas de encierro les provoca desesperación.²¹ Las suspensiones de las actividades técnicas son frecuentes, sin siquiera poder ir a las regaderas. El director del centro expresa que a estos muchachos se les

suspenden sus actividades porque “mientan la madre”,²² orinan o arrojan comida al personal.

Para cambiar de fase se requiere la determinación previa del Consejo Técnico Interdisciplinario. Autorizada la fase II, el tratamiento consta: de aseo personal, pedagogía, trabajo social, psicología, deportes, televisión, mecanografía y psiquiatría. En esta fase, según observaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, existen irregularidades, ya que hay menores que están en fase I y gozan de la fase II, y viceversa.²³

En la fase III se proporcionan mayores estímulos a los menores: salen en grupo a hacer deporte;

Actividad	Periodicidad	Duración
Deportes	Dos veces por día De lunes a sábado	30 minutos
Aseo personal	Todos los días	10 minutos
Pedagogía	Lunes a viernes	1 hora
Trabajo social	Lunes a viernes	1 hora
Psicología	Lunes a viernes	1 hora
Psiquiatría	Lunes a viernes	1 hora
Aseo programado	Una vez por semana, tres veces al día	30 minutos
Televisión	Sábados	1 hora
Recreativas	Sábados Domingos	3 a 4 horas 5 horas
Visita familiar	Domingos	4 horas
Visita religiosa	Domingos	1 hora

Fase I

²⁰ *Ibid.*, p. 108.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*, p. 109.

²³ *Ibid.*, p. 106.



tienen permiso para ver televisión, usar grabadoras y equipos de cómputo; participan en actividades dentro del área de gobierno; tienen clases de ajedrez y pueden ser visitados en horarios extraordinarios.

Al Consejo Técnico del Centro no le está autorizado cambiar al menor de fase (aunque de hecho lo hacen). Para hacerlo debe formularse una solicitud ante el Consejero Unitario, quién, con base en el dictamen del Comité Técnico Interdisciplinario, resolverá lo conducente. Además, el Consejo Técnico del Centro de Atención Especial, puede presentar al Comité Técnico Interdisciplinario un rediseño de las medidas de tratamiento, el otorgamiento de estímulos o la terminación de las medidas. Los criterios para ser ubicado en una nueva fase, incluyen que el menor debe acatar las disposiciones del centro, tener disponibilidad al trabajo, contribuir con las autoridades y el personal profesional; que sean respetuosos, ordenados, limpios; que no muestren conductas inadecuadas o irregulares, y que no falten al respeto a sus compañeros.

Es común en el centro que un menor, *de facto*, regrese a una fase anterior, acorde con el planteamiento conductista. Incluso, estos cambios sirven

para que el menor sea amedrentado por parte del personal, lo que genera miedo y angustia.

Los servicios de psiquiatría, psicología y trabajo social —que deberían ser permanentes— les son retirados si las conductas no son las adecuadas, reclusándolo a su celda hasta nueva orden del Consejo Técnico.²⁴ Como complemento a las fases, y como un derecho los menores, deben ser asignados a un taller para su capacitación conforme a sus aptitudes y edad, otorgándoles el acreditamiento que corresponda en áreas que tengan mayor demanda en el mercado de trabajo.

En un nuevo esquema educativo se hace necesario que los custodios desaparezcan y sean sustituidos por profesores de educación básica, psicólogos, pedagogos, trabajadores sociales, psiquiatras, médicos y otros profesionistas que entiendan y comprendan su actuar, y que, además, vivan dentro de los centros.

Pero un cambio de edificio no es suficiente para hacer más eficiente la adaptación de los menores infractores. Es preciso crear programas específicos de educación en un sistema modular de atención, de acuerdo con las tres variables por las que ingresan los menores: causa, escolaridad y edad.

²⁴ “Recomendación 50/97”, *op. cit.*, p. 110.