

COMENTARIO AL TEXTO DEL ARTÍCULO 413  
DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO  
FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA  
LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL

Joel Francisco JIMÉNEZ GARCÍA\*

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 413 se encuentra ubicado en el capítulo I: De los efectos de la patria potestad respecto de la persona de los hijos; del título octavo: De la patria potestad; dentro del libro primero: De las personas; de nuestro Código Civil vigente.

El artículo 413 establece: “La patria potestad se ejerce sobre la persona y los bienes de los hijos. Su ejercicio queda sujeto en cuanto a la guarda y educación de los menores, a las modalidades que le impriman las resoluciones que se dicten, de acuerdo con la Ley sobre Previsión Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal”.

Cabe mencionar que el texto del artículo 413 ha permanecido desde el 1o. de octubre de 1932 —fecha en que iniciara su vigencia el Código Civil— hasta la actualidad.

Este artículo, en su primera parte, precisa que la patria potestad se ejerce sobre la persona y los bienes de los hijos. Y en su segunda parte señala que respecto a la guarda y educación de los menores sujetos a patria potestad, su ejercicio se sujeta a las modalidades que le impriman las resoluciones que se dicten de acuerdo con la Ley sobre Previsión Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal.

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Con este trabajo pretendo revisar el texto de la referida Ley, así como las que se hayan expedido posteriormente, y proponer un nuevo texto para la segunda parte del artículo 413.

## II. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA

### 1. *Ley sobre Previsión Social de la Delincuencia Infantil en el Distrito Federal*

Esta Ley fue expedida por Plutarco Elías Calles, como titular del Ejecutivo, en uso de las facultades que le había concedido el H. Congreso de la Unión, de acuerdo con los respectivos decretos, para reformar entre otros ordenamientos al Código Civil.

En tal acto legislativo se hacen manifiestas las ideas del licenciado Primo Villa Michel —quien fuera creador del Tribunal para Menores—,<sup>1</sup> secretario general encargado del gobierno del Distrito Federal. Tal es su influencia en la elaboración de esta ley que se conoció como “Ley Villa Michel”.<sup>2</sup>

La estructura de la Ley es la siguiente:

Considerandos

Capítulo primero.

Disposiciones generales (artículos del 1o. al 5o.)

Capítulo segundo.

Del Tribunal de Menores (artículos del 6o. al 13)

Capítulo tercero.

De las funciones del Tribunal (artículos del 14 al 22)

Capítulo Cuarto

Del procedimiento (artículos del 23 al 29)

Transitorios (3 artículos)

En los considerandos determinaba que los menores de quince años de edad que infringieran las leyes penales, eran víctimas y necesita-

<sup>1</sup> Marín Hernández. Genia. *Historia de las instituciones de tratamiento para menores infractores del Distrito Federal*. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1991. Colección Manuales. núm. 16. p. 38.

<sup>2</sup> Solís Quiroga. Héctor. *Justicia de menores*. 2a. ed., México, Porrúa. 1986. p. 34.

ban más de carácter médico, de educación, de vigilancia, de corrección, que los restituyera al equilibrio social. Como se aprecia, se establecía la edad de quince años como límite de responsabilidad penal.

Pero además, el ámbito de aplicación de la Ley era amplio y se refería a los menores de quince años de edad que violaran leyes penales, pues también se les aplicaba a aquellos que eran víctimas de abandono legal o moral, que tenían ejemplos deplorables, consecuencia de un ambiente social inadecuado o malsano, resultado de un medio familiar deficiente o corrompido por el descuido o perversión de los padres, de su ignorancia o incomprensión ya fuera del equilibrio de la vida en sociedad o de las perturbaciones psico-físicas que provoca la evolución puberal.

En el capítulo primero, denominado Disposiciones generales: establecía que los menores de quince años no podrían ser sometidos a proceso ante autoridades judiciales, y quedarían bajo la protección directa del Estado. De especial importancia resulta lo establecido en el segundo párrafo del artículo 1o., pues nos dice que por lo que hace a la guarda y educación de los menores, quedaban sujetos a las modalidades que le imprimían las resoluciones que dictara el poder público, de acuerdo con la Ley. Lo que considero va más allá de lo asentado en el artículo 413 del Código Civil.

En el capítulo segundo, Del Tribunal de Menores: se consignaba que en el Distrito Federal habría un tribunal para menores, dependiente del gobierno del Distrito. El Tribunal se dividía en salas y cada sala estaba integrado por tres miembros: un profesor normalista, un médico y un experto en estudios psicológicos, dos serán varones y uno mujer.

El Tribunal se integraba, de acuerdo con esta Ley, con las secciones de: investigación y protección social, pedagógica, psicológica, médica, un cuerpo de delegados para la protección de la infancia y un establecimiento destinado a la observación previa de los menores.

En el capítulo tercero, De las funciones del Tribunal: este órgano se ocupaba en primer lugar del estudio y observación de los infractores menores de quince años, con la posibilidad de extender sus acciones a menores abandonados, menesterosos e incorregibles. El Tribunal podría tomar medidas de carácter médico, de amonestación,

de vigilancia, de guarda, de educación, de educación correccional, de corrección; medidas que no eran limitativas, sino enunciativas, pues el Tribunal podía actuar con plena libertad.

En el capítulo cuarto, Del procedimiento: tan pronto como se recibía en el Tribunal un menor de edad se procedía a determinar su edad; si era menor de quince años, desde luego era matriculado en la Casa de Observación; si era mayor de edad pero no mayor de dieciocho años, era remitido a la Escuela Correccional; y si era mayor, a la cárcel preventiva.

El régimen que privaba en la Casa de Observación era familiar; las audiencias privadas y desprovistas de todo carácter judicial, pero revestían severidad paternal y crítica serena necesarias para hacer comprender al menor los errores o malas acciones cometidos. Las decisiones del Tribunal no tenían el carácter de sentencias, sino proponían medidas preventivas o educadoras, según lo exigían las necesidades de los niños.

En esta parte de la Ley es donde podemos inferir, a nuestro parecer, la filosofía de actuación que impregnaba a todo el Tribunal para menores; y en virtud de ella se creaba una institución reeducadora, en respaldo de esta apreciación, mencionaremos que el 11 de marzo de 1929, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un acuerdo por el cual se previene que el cargo de juez del Tribunal para Menores debía considerarse con carácter docente, pues desempeñaba una labor esencialmente educativa.

En los transitorios se estableció como inicio de su vigencia el 1o. de octubre de 1928, y ahí mismo anunció la expedición del Reglamento de la misma Ley.

Casi seis años después de que la Ley entrara en vigor, se expidió el Reglamento para los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares.<sup>3</sup>

Este Reglamento hacía una remisión constante al Código de Procedimientos Penales, con el fin de determinar la integración, competencia y organización de los tribunales de menores; aún más, señalaba que los procedimientos se sujetarán en lo posible a las formalidades que el mismo Código establecía.

<sup>3</sup> *Diario Oficial de la Federación* (en adelante *DOF*) de 22 de enero de 1934.

En nuestra opinión, con lo anterior, este Reglamento se apartaba de las directrices que le marcara la Ley.

Cabe ponderar que el Reglamento establecía que las instituciones auxiliares de los tribunales para menores serían un centro de observación e investigación, entre otros establecimientos (artículo 30). Dentro del Centro se comprendían diversos aspectos: investigación y protección, pedagógico, médico psicológico y paidográfico (artículo 39). Pues se pretendía estudiar el medio social del menor y sus antecedentes hereditarios, estudiar al menor desde el punto de vista de su educación y de sus precedentes escolares y extraescolares, proponiendo las bases para su tratamiento pedagógico, el estudio de su personalidad psicofísica, así como de llevar una estadística de todos los casos sometidos a los tribunales.

## *2. Ley Orgánica y Normas de Procedimientos de los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorios Federales*

No obstante que esta Ley hacía remisiones constantes al Código Penal y al Código de Procedimientos Penales, el tratamiento que proponía a los menores no nos parece del todo formal y rígido sino reeducativo, pues prohibía los castigos con base en el maltrato corporal, y las sanciones que aplicaba parecen ser las idóneas para lograr un cambio conductual en los menores, por ejemplo: persuasión o advertencia, amonestación privada, ante un pequeño grupo, ante todo el grupo, esta última en casos excepcionales, exclusión temporal de grupos deportivos, de diversiones, suspensión de comisiones honoríficas, suspensión de visitas, etcétera (artículo 33).

El Tribunal para Menores contaba con un Centro de Observación e Investigaciones, el cual se integraba por secciones, como son la de investigación y protección, la pedagógica, la médico-psicológica y la de paidografía. Centro que de igual forma se describía en el Reglamento para los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares.

Existió dentro del Tribunal un Departamento de Prevención Tutelar que desempeñaba funciones de policía común, pues era el único facultado para aprehender a los menores infractores.

Por lo que hace al procedimiento, se establecía que cuando un menor de dieciocho años cometía una infracción era enviado al Centro de Observación, en donde se le practicaban los estudios que se consideraban pertinentes. Si el menor tenía menos de doce años, el Tribunal lo entregaba a un establecimiento de educación o a una familia digna de confianza donde pudiera educársele. En el supuesto de que este menor no requiriese un tratamiento especial, el Tribunal lo amonestaba y le aplicaba arrestos escolares.

Si el menor fuese mayor de doce años, pero menor de dieciocho, el Tribunal ordenaba su envío a una Casa de Corrección, en donde permanecía el tiempo necesario para su educación.

Se establecía, también, que el Tribunal procedía con absoluta libertad de criterio y apreciaría en conciencia todos los elementos de juicio (artículo 97).

### *3. Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal*

El Consejo tutelar para menores de acuerdo con esta Ley tiene por objeto promover la readaptación social de los menores de dieciocho años, cuando infrinjan leyes penales o los reglamentos de policía y buen gobierno, o manifiesten otra forma de conducta que haga presumir fundadamente una inclinación a causar daños a sí mismo, a su familia o a la sociedad. Con lo anterior se aprecia que el objeto del Consejo tiene dos formas de actuación: una correctiva, cuando el menor ha infringido disposiciones legales, y otra preventiva, cuando su conducta hace presumible el que cause un daño (artículos 1o. y 2o.).

En los supuestos referidos, el Consejo interviene mediante el estudio de la personalidad, llevando a cabo la realización de estudios médico, psicológico, pedagógico y social, la aplicación de medidas correctivas y de protección a la vigilancia del tratamiento (artículos 1o. y 44).

El Consejo Tutelar se integraba con un presidente, tres consejeros numerarios por cada una de las Salas, tres consejeros supernumerarios, un secretario de acuerdos del Pleno, un secretario de acuerdos por cada Sala, el jefe de promotores y los miembros de este cuerpo,

los consejeros auxiliares de las delegaciones políticas del Distrito Federal, y el personal técnico y administrativo que permitía el presupuesto (artículo 4o.).

Cabe mencionar que los funcionarios y empleados del Consejo y de los Centros de Observación forman parte del personal de la Secretaría de Gobernación (artículo 21).

Por lo que se refiere al procedimiento, se procuraba —siempre que fuera posible— prescindir de las formalidades propias del procedimiento de adultos, haciéndose manifiesta la naturaleza tutelar del Consejo, exenta de propósito represivo (artículo 33).

Además, el Consejo Tutelar concentraba la atención de los menores, pues cualquier autoridad ante la que se presentaba un menor tenía la obligación de ponerlo de inmediato a disposición del Consejo (artículo 34).

El procedimiento en general establecía términos para su tramitación, pero siempre con el propósito de apoyar al menor.

#### *4. Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República, en Materia Federal<sup>4</sup>*

El objeto de esta Ley es reglamentar la protección de los derechos de los menores, así como la adaptación social de aquéllos cuya conducta se encuentra tipificada en las leyes penales federales y del Distrito Federal (artículo 1o., primera parte).

Esta Ley se aplica en el Distrito Federal en materia común y en toda la República en materia federal (artículo 1o., segunda parte).

Se crea con esta Ley el Consejo de Menores como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (artículo 4o.).

El Consejo de Menores es competente para conocer de la conducta de las personas mayores de 11 y menores de 18 años de edad. Los menores de 11 años serán sujetos de asistencia social por parte de instituciones de los sectores público, social y privado que se ocupen de esta materia, las cuales con este propósito se constituirán en auxiliares del consejo (artículo 6o.).

4 DOF de 24 de diciembre de 1991.

Los órganos del Consejo de Menores son:

- Un presidente
- Una Sala Superior
- Un secretario general de acuerdos de la Sala Superior de Consejeros Unitarios que permita ese presupuesto.
- Un Comité Técnico Interdisciplinario
- Secretarios de acuerdos de los consejeros unitarios
- Actuarios
- Hasta tres consejeros supernumerarios
- Las unidades técnicas y administrativas que se determinen (artículo 8o.).

El procedimiento ante el Consejo de Menores comprende las siguientes etapas:

- I. Integración de la investigación de infracciones;
- II. Resolución inicial;
- III. Instrucción y diagnóstico;
- IV. Dictamen técnico;
- V. Resolución definitiva;
- VI. Aplicación de las medidas de orientación, protección y tratamiento
- VII. Evaluación de la aplicación de las medidas de orientación y tratamiento;
- VIII. Conclusión del tratamiento, y
- IX. Seguimiento técnico ulterior (artículo 7o.).

Algunas características del procedimiento son:

- En las diligencias que se practiquen ante los órganos del Consejo de Menores no se permite el acceso al público (artículo 41)
- Todas las actuaciones que se lleven a cabo en el procedimiento, deberán reunir los requisitos establecidos en el Código Federal de Procedimientos Penales (artículo 45)
- Son admisibles todos los medios de prueba salvo los prohibidos por el Código Federal de Procedimientos Penales (artículo 55)

- El tratamiento externo no podrá exceder de un año y el tratamiento interno de cinco años (artículo 119)
- En todo lo relativo al procedimiento, así como a las notificaciones, se aplicará supletoriamente lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Penales (artículo 128).

Por lo que hace a las faltas administrativas contenidas en los reglamentos de policía y buen gobierno en que incurran los menores, en tanto se instaure el órgano competente, los consejos auxiliares existentes las atenderán (artículo 6o. transitorio). Cabe aclarar que con la nueva estructura del Consejo de Menores ya no existen los Consejos Auxiliares, y en consecuencia el Consejo de Menores no se ocupa de faltas administrativas en que incurran los menores y que estén contempladas en los reglamentos de policía y buen gobierno.

Considero prudente hacer la siguiente mención, recordemos que el Consejo de Menores qué actualmente se encuentra en funcionamiento es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Y tal Consejo de Menores tiene competencia para conocer de la conducta de los menores que tengan más de once años, pero menos de dieciocho de edad. Al revisar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) nos percatamos que corresponde a la Secretaría de Gobernación, entre otros asuntos, organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, por lo que tiene la facultad de establecer en el Distrito Federal un Consejo Tutelar para menores infractores de más de seis años (fracción XXVI, del artículo 27, LOAF, *DOF* de 29 de diciembre de 1976).<sup>5</sup>

Como se aprecia tenemos una contradicción, pues la facultad de la Secretaría de Gobernación interesa a menores de más de seis años, y el Consejo de Menores excluye de su tratamiento a los menores de once años. Situación que esperamos no perjudique a los menores.

##### *5. Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social*

Como quedó asentado en el punto anterior, corresponde actualmente al Consejo de Menores, atender a menores, mayores de 11 y

<sup>5</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 35a. ed., México. Porrúa, 1997.

menores de 18 años de edad. Precisando que los menores de once años serán sujetos de asistencia social.

Recordemos que la asistencia social se presta por diversas instituciones tanto de los sectores público como privado, y en consecuencia puede ser atendido un menor de once años por cualquiera de esas instituciones.

Pues bien, efectivamente la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, considera como sujetos de la recepción de los servicios de asistencia social a los menores infractores (artículo 4o., fracción II), pero no hace ningún límite de edad.

Esta misma Ley establece, entre otros, los siguientes servicios de asistencia social, la promoción del desarrollo, el mejoramiento y la integración familiar; la promoción e impulso al sano crecimiento físico mental y social de la niñez; el fomento de acciones de paternidad responsable, que propicien la preservación de los derechos de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental, etcétera (artículo 12).

### III. EL ACTUAL CONSEJO DE MENORES, COMO COADYUVANTE EN EL EJERCICIO DE LA PATRIA POTESTAD

Desde la Ley de 1928, no tan sólo se hacía referencia a los menores que se vieran involucrados en la violación de leyes penales, sino que también se protegía a los menores que eran víctimas de abandono legal o moral cuya conducta se veía afectada por ejemplos deplorables, consecuencia de un ambiente social inadecuado para su normal desarrollo, un medio familiar deficiente, ya sea por perversión de los padres, por ignorancia o demás factores que les afectaran.

En la Ley de 1941 se ponderó a lo largo de todo su articulado la reeducación del menor.

La Ley de 1974 nos muestra como objetivo principal la readaptación social de los menores de edad, además de los casos en que infrinjan leyes penales o reglamentos de policía y buen gobierno, también cuando muestren conductas que hagan presumir una inclinación a causar daño a sí mismo, a su familia o a la sociedad.

La Ley de 1991 en vigor, desde mi punto de vista amplía su ámbito de actuación, pues se plantea como objetivo proteger los derechos de los menores, así como la adaptación social de los menores cuya conducta se encuentre tipificada en las leyes penales federales y del Distrito Federal.

Como se aprecia, de las leyes mencionadas se deduce un aspecto penal o parapenal; pero además una importante faceta del derecho civil, pues el artículo 413 que se comenta, pondera en la parte relativa que el ejercicio de la patria potestad se sujeta, por lo que hace a la guarda y educación de los menores, a las resoluciones que se dicten. De lo anterior resulta que es el Estado, a través del actual Consejo de Menores, el facultado para coadyuvar el desempeño de la patria potestad.

Aún más, la Ley de 1991 plantea como objetivo reglamentar la protección de los derechos de los menores, además de adaptar socialmente a aquellos de conductas tipificadas en leyes penales; pues bien, por lo que hace a los derechos de menores, existen numerosas disposiciones de carácter internacional en las que se consignan derechos de menores, las cuales forman parte de nuestro derecho positivo mexicano, pues han satisfecho los presupuestos consignados en el artículo 133 constitucional; de las que podemos mencionar: La Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en la ciudad de Nueva York, N. Y., el 20 de noviembre de 1989, promulgada en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de enero de 1991. A todo esto agregaríamos la gran dispersión de normas protectoras de menores, que se encuentran en la legislación mexicana, tanto en el Distrito Federal<sup>6</sup> como en el interior de la República mexicana. En consecuencia, el Consejo de Menores, como protector de los derechos de los menores, debe suplir en ocasiones del ejercicio de la patria potestad, respecto a la guarda y educación de los mismos, con lo que se coloca en el papel de coadyuvante en el desempeño de la patria potestad.

Cabe hacer mención que también el ejercicio de la tutela (en cuanto a la guarda y educación de los menores) queda sujeta al tenor de

6 Véase Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Compilación de Legislación sobre Menores, México, Distrito Federal, mayo de 1996.

la parte final del multicitado artículo 413, según lo establece el artículo 449 del mismo Código Civil.

#### IV. PROPUESTA DE TEXTO DE LA SEGUNDA PARTE DEL ARTÍCULO 413

“...Su ejercicio queda sujeto, en cuanto a la guarda y educación de los menores, a las modalidades que le impriman las resoluciones que se dicten, de acuerdo con las leyes protectoras de los derechos del menor”.